

Tres estudios sobre la perspectiva institucional en el sector portuario

Análisis referencial para el Puerto de Buenos Aires

Tres estudios sobre la perspectiva institucional en el sector portuario



gobBsAs

Secretaría de Desarrollo Económico
Programa de Desarrollo Económico Territorial

gobBsAs

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Jefe de Gobierno: Anibal Ibarra
Vicejefe de Gobierno: María Cecilia Felgueras
Secretario de Desarrollo Económico: Eduardo Hecker

Tres estudios sobre la perspectiva institucional en el sector portuario

Análisis referencial para
el Puerto de Buenos Aires



Este trabajo ha sido realizado por la Lic. Silvia Gorenstein, Bajo la dirección institucional del Lic. Pablo Ciccolella, Coordinador General del programa de Desarrollo Económico Territorial (PRODET), Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Esta publicación fue realizada por
El Programa de Desarrollo-Territorial (PRODET)
de la Secretaría de Desarrollo Económico
del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Coordinador General: Pablo Ciccolella

Coordinación Técnica: Elena Quinn

Consultores: Luis Domínguez Roca

Silvia Gorenstein

Nora Lucioni

Alejandro Rivadulla

Gabriel Videla

Asistentes: Marianela Figueroa

Gustavo Lipovich

Fotografía: Pablo Oliveri

Diagramación: Panorama

Impresión: Latingráfica

Informes: equinn@buenosaires.gov.ar

Sarmiento 630, piso 12, contrafrente

1041 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel.: 4323-9800 Interno 9907

Tel./Fax: 4323-9808

Índice general

PRÓLOGO	7
ESTUDIO I MODELOS DE GESTION PORTUARIA Y ENTORNO LOCAL	11
ESTUDIO II REFORMA PORTUARIA Y MODELOS DE GESTIÓN EN ARGENTINA. LOS PUERTOS DE ROSARIO Y BAHÍA BLANCA	49
ESTUDIO III HACIA UN MODELO DE GESTIÓN PARA EL PUERTO DE BUENOS AIRES. APORTES PARA EL DEBATE	113

Prólogo

El sector portuario y el transporte marítimo internacional engloban en la actualidad un vasto y heterogéneo conjunto de fuerzas de cambio relacionadas con la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales, una mayor concentración de las empresas navieras, y el endurecimiento de la competencia entre puertos y operadores portuarios.

La creciente globalización, la consolidación de bloques regionales y las redefiniciones competitivas de los mercados mundiales y nacionales, han impulsado aumentos importantes en los volúmenes de comercio por vía marítima. Este proceso ha sido acompañado por la difusión de barcos de mayor escala, la continua contenedorización, el desarrollo del sistema de transporte multimodal, y la implantación de un modelo logístico que jerarquiza, bajo otras condiciones, los nodos de conectividad espacial. Han surgido nuevos tipos de puertos concentradores (*hub port*) y redes de servicios de transporte a escala global, mientras se produce una fuerte reorganización de las flotas marítimas internacionales.

Los puertos, en fina sintonía con estas tendencias estructurales, constituyen un escenario de cambios institucionales que están lejos de traducirse en un único rumbo. Las reformas implementadas en los países desarrollados revelan opciones políticas y estratégicas diferentes, en un marco que trasciende al ámbito portuario y se conecta con los territorios de emplazamiento. Numerosas e importantes ciudades portuarias redefinen contenidos y estilos de vinculación con sus puertos; la creación de los espacios requeridos por las modernas actividades logísticas, la cuestión medioambiental y, entre otros, la propia planificación y gestión del entorno portuario traducen este papel esencial de las relaciones puerto-ciudad y el desarrollo de diferentes tipos de representación y gestión política dentro del puerto.

El sistema portuario argentino no ha sido ajeno a estas tendencias de cambio. En el contexto de las drásticas transformaciones económicas, sociales y políticas de la década del '90', el programa de privatización de los puertos y otras infraestructuras públicas

-acompañado por la desregulación de una amplia gama de mercados, la flexibilización laboral y la apertura económica-, impulsó una profunda reestructuración en los principales puertos nacionales. Paralelamente, la reforma introdujo un nuevo modelo de gestión, traspasando las funciones gerenciales y operacionales del Estado a organismos mixtos (público-privados) descentralizados.

La comprensión de las nuevas dinámicas que se han difundido en el sector portuario de los países desarrollados, así como de los cambios experimentados por los mayores puertos del país, constituyen un marco de referencia ineludible en la actual etapa de reformulación de la situación del puerto de Buenos Aires. Los tres estudios que se presentan en este documento abordan estas cuestiones. Cada uno de ellos constituye una unidad temática independiente, aunque son ampliamente complementarios.

El primer estudio- *Modelos de gestión portuaria y entorno local*- proporciona elementos relevantes de la experiencia internacional para encuadrar el debate sobre las relaciones puerto-ciudad, desde la perspectiva del proceso que se avecina en la Ciudad de Buenos Aires frente al traspaso del puerto a su órbita jurisdiccional. Contiene un análisis de la lógica económica y territorial que surge de las nuevas tendencias de la actividad portuaria y el transporte naval, destacando la importancia estratégica de los desarrollos logísticos y competitivos en el tránsito del puerto hacia un espacio abierto de negocios industriales, comerciales y de servicios. Centra la atención, además, en los principales modelos institucionales adoptados en los puertos de los países desarrollados, identificando las nuevas dinámicas de interacción entre el puerto y la ciudad.

El segundo estudio- *Reforma portuaria y modelos de gestión en Argentina. Los puertos de Rosario y Bahía Blanca*- presenta los rasgos principales de los cambios institucionales implementados en el país, el nuevo marco regulatorio y las problemáticas relacionadas con la combinación de la lógica del mercado y las finalidades sociales globales a las que deben responder infraestructuras públicas como los puertos. En esta dirección, se aproximan elementos de análisis y debate a partir de las experiencias de los puertos de Rosario y Bahía Blanca, particularmente, aspectos vinculados a las interacciones público-privada y ciudad-puerto que se han ido configurando desde la reforma.

El tercer estudio - *Hacia un modelo de gestión para el puerto de Buenos Aires. Contribuciones para el debate* -, retoma temas claves de esta discusión desde la perspectiva del Puerto y la Ciudad de Buenos Aires. Se examinan los rasgos más destacados del proceso de transformación que ha experimentado el puerto durante la última década, ubicando el contexto en el cual se dirimen los planteos en torno a su traspaso a la Ciudad y su futuro modelo de gestión.

Desde el punto de vista metodológico, una serie de interrogantes guiaron la elaboración de los estudios. Estos pueden resumirse en las cuestiones básicas siguientes:

1. ¿Cuáles son los rasgos centrales de los modelos de gestión portuaria que se observan en los países desarrollados? ¿Cómo interviene el nivel local en estas

experiencias, especialmente, en lo referido a las formas de fijación de objetivos operativos, los mecanismos de incentivos y evaluación de nuevas inversiones, y las instancias de coordinación interinstitucionales (“comunidad portuaria”/ “comunidad local”)? ¿Cómo se gestionan los procesos de reconversión portuaria con relación a sus potenciales impactos urbanos (económicos, medioambientales, inmobiliarios, empleo, etc.) y cuáles son los límites inherentes a la intervención del sector público local? En el marco de esta tensión: ¿Cómo se definen los ámbitos de acción pública local en el entorno portuario?

2. ¿Qué lecciones pueden extraerse de las principales experiencias de descentralización portuaria efectuado en la Argentina? ¿Cómo funcionan las interfases de decisión/comunicación/información entre las administraciones portuarias, las empresas, agentes y operadores portuarios?. ¿Cuáles son las modalidades, componentes y conflictos de la articulación público / privada impulsada por la reforma? En particular, ¿cómo se produce la negociación inter-organizacional (puerto y ciudad)?
3. ¿Cuáles serían los esquemas de referencia (nacionales y/o internacionales) potencialmente más adecuados para el caso de Buenos Aires? Desde la óptica del gobierno de la Ciudad Autónoma, la evolución institucional del puerto (con la revisión de autarquías y rutinas) demanda una nueva agenda de políticas, planes y proyectos de articulación puerto-ciudad: ¿qué herramientas de análisis metodológico y empírico se debe proporcionar a los decisores públicos para mejorar este proceso?, ¿Cuáles son los principales nodos del entorno portuario desde los cuales se pueden establecer políticas públicas locales?

El Puerto de Buenos Aires aparece indisolublemente ligado a la Ciudad, por lazos físicos y por la construcción de una identidad histórica, social y productiva común. Sin embargo, Ciudad y Puerto, no han tenido aún la oportunidad de ser considerados como objetos de políticas de desarrollo y planificación integral y conjunta. Si bien se da de hecho una fuerte interrelación entre el Puerto y el territorio urbano con sus entramados productivos y de consumo, la convivencia entre ambas piezas territoriales está lejos de ser armónica, de integrar sus bordes y de imbricar sus intereses. El Puerto debería formar parte de las políticas de desarrollo económico de la Ciudad y constituir a la vez un instrumento de desarrollo local y regional. La relación de complementariedad resulta obvia: el puerto puede encontrar en las redes sociales urbanas los recursos empresariales y las capacidades para satisfacer sus servicios y necesidades, optimizando su capacidad de generar valor y empleos; y por otro lado, la ciudad tiene la posibilidad de recuperar su relación histórica con el frente de agua. Cuando un puerto puede ser recuperado para el desarrollo local y regional, se transforma en una verdadera ventaja competitiva de relevancia estratégica.

La asignación de los espacios portuarios y la planificación de las infraestructuras portuarias están entonces fuertemente asociados a las políticas de desarrollo económico local y regional, y en el caso de Buenos Aires, pueden tener un impacto más que positivo y relevante, espacialmente considerando las dificultades que la Argentina tiene actualmente para estructurar una nueva base económica. La ciudad de Buenos Aires, posee inmejorables condiciones para atraer flujos de bienes e inversiones y para fijar en el ámbito local y regional el valor generado por dichos flujos creando empleo e ingresos no sólo para su región inmediata sino con fuertes posibilidades de proyección sobre el territorio nacional.

Esto permite reflexionar sobre las ventajas del futuro de un puerto íntimamente vinculado a la ciudad que lo contiene, formando parte de un conjunto indisoluble con intereses imbricados y con complementariedad funcional y de objetivos comunes capaz de potenciar las oportunidades de negocios en el ámbito portuario y el desarrollo económico y social metropolitano y nacional.

Lic. Pablo Ciccolella

Estudio I

Modelos de gestión portuaria y entorno local



Índice

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	
LOS PUERTOS: UN ESCENARIO DIFERENTE	17
CAPÍTULO 2	
MODELOS ORGANIZATIVOS Y TERRITORIALES APLICADOS A LOS SISTEMAS PORTUARIOS	23
2.1. Dinámica portuaria y lógica territorial	24
2.2. La administración de los puertos: escalas e institucionalidad territorial	27
CAPÍTULO 3	
COMUNIDAD PORTUARIA, COMUNIDAD LOCAL Y GOVERNANCE EN LA CIUDAD-PUERTO	33
3.1. Las funciones portuarias	33
3.2. Conceptos y propuestas	35
3.3. Ciudad-puerto y governance	37
3.4. Algunos ejemplos	39
A MODO DE CONCLUSIÓN	
RELACIONES PUERTO-CIUDAD	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

Introducción

Las dos últimas décadas han sido escenario de transformaciones estructurales en la organización del transporte marítimo, y en el funcionamiento de los sistemas portuarios. Ellas se expresan en la incorporación de importantes innovaciones tecnológicas, en la consolidación de nuevos patrones de transporte, en los cambios en la gestión logística y la concentración espacial de servicios e infraestructuras que centralizan flujos de distribución y abastecimiento, en las estrategias globalizadas de las grandes compañías de navegación y, entre otros, en el surgimiento de nuevos agentes y centros de control del sistema portuario mundial. Este proceso, ha sido acompañado por una profundización de la competencia inter-portuaria, la mayor concentración entre los puertos que intervienen en el comercio internacional y la desaparición o declive de numerosos puertos comerciales.

Los cambios en la actividad portuaria –que ocurren en un marco internacional caracterizado por la progresiva globalización, la consolidación de bloques regionales y las tendencias de apertura y desregulación de las economías–, motorizan otras formas de organización empresarial y de articulación inter-sectorial, promoviendo la difusión de nuevas pautas organizacionales. En este contexto, el enfoque del puerto como puerta de entrada es reemplazado por una concepción, más amplia y flexible, del puerto como espacio abierto de negocios industriales, comerciales y de servicios.

El puerto y la ciudad, o la región que lo alberga, no reproducen las viejas relaciones conflictivas en forma idéntica, sino que redefinen todos sus vínculos configurando procesos que pueden asumir lógicas económico-territoriales muy diferentes. En algunos modelos, el puerto se coloca al interior de interdependencias económicas, institucionales y territoriales, tanto a nivel internacional como local. Cambia el concepto de territorio como externalidad, o receptáculo de factores de producción, para considerarlo un contexto relacional que, a su vez, favorece o perturba el proceso de adaptación competitiva del puerto y la ciudad. En esta dirección, la organización institucional refleja la combinación de un doble movimiento de intereses: interno al puerto (acción de las

fuerzas sociales, económicas y políticas de los agentes que la integran) y externo al mismo (local-regional).

En otros esquemas, las infraestructuras de transporte y distribución tienen una importancia mayor. Ello trae aparejado procesos de concentración y, al mismo tiempo, de ampliación, propios de las nuevas modalidades de macro-puertos ubicados fuera de las zonas tradicionales portuarias, que responden a lógicas de producción-circulación-distribución de los grandes operadores globales. Este segundo modelo replica, bajo otra modalidad, la concepción funcional del puerto como mero instrumento tecnológico de circulación de bienes, definiendo un nuevo tipo de enclave territorial.

El propósito central del presente estudio es avanzar en la comprensión de estos procesos, a partir de un análisis de los diferentes modelos organizacionales e institucionales difundidos en los países desarrollados, como marco de los cambios que han comenzado a reproducirse en el sistema portuario de la Argentina. Estos aspectos son objeto de un tratamiento particularizado en el segundo estudio que integra este documento.

El primer capítulo, presenta una síntesis de los elementos que conforman el nuevo escenario competitivo del sistema portuario mundial, examinando las principales fuerzas que han impactado en el funcionamiento conjunto del tráfico comercial marítimo y los puertos.

En el segundo capítulo, se expone la lógica económica y territorial que surge de los nuevos modelos portuarios. Su propósito, es identificar las principales tendencias que devienen del sistema de relaciones entre los agentes económicos y territoriales involucrados en el contexto de la competencia global. La presentación de los casos líderes internacionales, sus formas de funcionamiento, las prácticas organizacionales y dispositivos institucionales son los temas que se desarrollan en los dos apartados que comprenden a este capítulo. La fuente principal de información para esta parte del estudio ha provenido de la revisión de diversas fuentes (publicaciones periódicas, revistas especializadas, estudios y monografías sobre el tema).

El tercer capítulo, incluye una exposición de los conceptos básicos que subyacen en los preceptos normativos que han guiado las recientes reformas institucionales encaradas en los puertos de los países desarrollados. Se trata de herramientas analíticas útiles para la discusión de los cambios en las relaciones entre los actores públicos-privados, las modalidades de regulación, y los desafíos que las conductas de los operadores privados o las articulaciones empresarias plantean a las finalidades sociales globales que rodean a la explotación de los puertos. En esta dirección, el análisis se vincula al debate central del estudio, relativo a las nuevas formas y mecanismos de coordinación que intervienen en las relaciones puerto-ciudad o región de referencia.

Capítulo 1

Los puertos: un escenario diferente

Cuatro grandes fuerzas propulsoras de cambios impulsan procesos de reestructuración en los sistemas portuarios contemporáneos:

- i) **Globalización** creciente de la producción, los mercados, las estrategias empresariales, los patrones de consumo y las normas y reglamentaciones¹, lo que ha elevado la escala y complejidad de las transacciones económicas. La relocalización de los procesos productivos y la ampliación de las porciones de mercado en el espacio mundial, fenómenos liderados por los grandes conglomerados multinacionales produce un fuerte crecimiento de los flujos de mercancías que circulan a través del transporte naviero internacional, actualmente responsable de las 2/3 partes del comercio mundial en valor y las 3/4 partes en tonelaje.
- ii) **Nuevos contextos competitivos** en los mercados mundiales y nacionales, a partir de las políticas de liberalización, los acuerdos multilaterales, la conformación

1. En las reglamentaciones del transporte marítimo actúan ciertos organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que interviene en las condiciones de empleo de los trabajadores marítimos, y la Organización Marítima Internacional (OMI), agencia consultiva de la ONU integrada por 135 Estados que cooperan en la elaboración de proyectos de convención en torno a problemas técnicos y jurídicos del tráfico marítimo, la seguridad en el mar y la prevención de la contaminación generada por la navegación. Existe un comité (Flag State Implementation Committee) y un Código de gestión de seguridad, para asegurar la ejecución de las reglamentaciones que los armadores y navieros deben respetar. En el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) los acuerdos sobre el transporte marítimo sólo han sido suscritos por unos 34 países sobre 130. Estados Unidos y la Unión Europea no figuran entre los países firmantes. Las negociaciones entre las compañías navieras se desarrollan en el marco de las Conferencias Navales. Se trata de acuerdos entre firmas marítimas para definir las condiciones de explotación de las líneas regulares del transporte internacional de mercancías, y las condiciones de concurrencia entre compañías, particularmente, frecuencia de los barcos, tarifas, y otras condiciones que hacen a la carga y descarga en puertos. (Green y Lanini, 2000)

de bloques regionales,² y el surgimiento de nuevos países industriales. Esta reorganización del espacio económico no altera los ejes tradicionales del comercio mundial (Europa–Océano Índico, vía África Occidental; Europa –América del Norte y América del Norte– Asia Oriental), pero sí el peso respectivo de las vías de circulación globales. Los flujos entre Asia-América del Norte superan a los del Atlántico Norte (entre Europa y USA), mientras que los intercambios entre los países asiáticos poseen un dinamismo superior al de las líneas entre Europa y Asia.

iii) Innovaciones tecnológicas y organizacionales. Entre las primeras, se destacan las modernas tecnologías de la informática, las comunicaciones, la automatización, y el desarrollo de nuevos equipamientos que permiten aumentar la velocidad y seguridad del tráfico marítimo, el seguimiento de las cargas (radio-frecuencia o GPS), y la disminución del tiempo de permanencia en los puertos. La introducción del contenedor se encuentra en el centro de los cambios tecnológicos del transporte fluvial-marítimo y constituye la base del desarrollo del transporte multimodal. Las innovaciones organizativas conducen al desarrollo de un nuevo modelo logístico: *hub and spoke*, es decir, en los nodos centrales del sistema (hub) se dirigen y concentran todos los movimientos de mercancías que luego se difunden hacia la periferia o “rayos” (spokes) de los sistemas que están conectados al hub.³

iv) Mayor concentración y competencia entre los puertos internacionales. La utilización de barcos de mayor escala, la manipulación de cargas homogéneas en puertos y terminales especializadas, las tecnologías modernas de transporte y movimiento de cargas, y la introducción del sistema de transporte intermodal, forman parte del proceso que motoriza la mayor concentración del tráfico comercial marítimo mundial en un número cada vez más reducido de puertos. Esta dinámica se combina con la reorganización de las flotas marítimas y la progresiva concentración de las empresas navieras, particularmente, las de transporte de contenedores que hoy concentran cerca del 50% del tráfico internacional de mercaderías.

2. En la Unión Europea, las regulaciones intra-bloque se establecen en el Consejo de Ministros de Transporte, prohibiendo las reservas de bandera y de carga, así como la repartición del tráfico con el objetivo de permitir la prestación de servicios tras la simple inscripción en el registro de comercio de un Estado miembro de la Unión. Esta reglamentación se completa en 1992, liberalizando el cabotaje nacional a partir de enero de 1999. En los Estados Unidos, la desregulación de este modo de transporte ha sido limitada y la protección del cabotaje es particularmente fuerte. (Green y Lanini, *op. cit.*)

3. Inicialmente, este sistema se desarrolló en el transporte aéreo y luego se extendió a la organización del sistema de puertos, el transporte terrestre y ferroviario. En el marco de la competencia global, el espacio económico funciona “como un sistema de abanicos superpuestos que dependen de centros de polarización (hubs, main ports, plataformas logísticas, grandes áreas metropolitanas) que controlan todo el tráfico de los principales flujos de mercancías, personas, capitales e información y que estructuran el sistema por niveles jerárquicos” (Poma, 1999, p. 400)

Los efectos de estas tendencias de cambio sobre el tráfico comercial marítimo-fluvial y los puertos son múltiples. Señalaremos algunos de los más significativos:

- **Creciente gigantismo y especialización** de los buques (graneleros de carga líquida y seca, contenedores de tipo Panamax y Post-Panamax) e instalaciones portuarias. Se produce, entonces, un desdoblamiento del tráfico comercial entre los productos en *vrac* o granel, de bajo valor unitario, y el de las mercancías en contenedor de mayor valor unitario, que han pasado a representar un tercio del volumen transportado y dos tercios del valor del comercio mundial.⁴ También aumenta la utilización de buques polivalentes o tipo *ro-ro* que pueden transportar productos diversos con diferentes embalajes, especialmente utilizados en las actividades de enlace (*feeder*) y las rutas de menor tráfico.
- **La modernización de la infraestructura portuaria**, orientada a la sincronización del ritmo de la circulación de los productos a las exigencias del sistema productivo. En esta dirección, se produce una separación progresiva entre las funciones técnicas de los sitios portuarios (carga y descarga de buques, embalaje y acondicionamiento de mercancías) y las funciones estrictamente comerciales.
- **Consolidación de una elite de hub ports** que redistribuyen las cargas hacia puertos menores o puertos secos (terrestres), a través de servicios de *feeder*, interiorizando las operaciones de carga/descarga, el despacho aduanero y otros servicios que aumentan la fluidez de circulación.
- **Una tendencia a la baja de los costos del transporte marítimo** por la disminución de los salarios y la mano de obra necesaria en la navegación y actividad del puerto, la adopción de formas de organización laboral y contratos más flexibles⁵,

4. Se pronostica que este incremento en el tráfico de contenedores rondará, por ejemplo, el 46% en los puertos de Amberes, Róterdam, Bremerhaven y Hamburgo en el período 1997-2005, un 18% entre el 2005-2010, y el 19% entre el 2010 y el 2015. (Megatrade, 2001)

5. La reducción y flexibilización de la fuerza laboral permanente involucrada en la actividad portuaria ha sido uno de los ejes del proceso de reestructuración de los puertos. Las reformas institucionales iniciadas hacia fines de los años '70 en los países desarrollados, sumados los adelantos tecnológicos incorporados en el funcionamiento de los puertos (uso de sistemas continuos de carga y descarga, los barcos especializados, los sistemas de carga unitizada, los vagones ferroviarios porta-contenedores, y la informatización de distintas operaciones) tuvieron importantes repercusiones en los mercados laborales de las ciudades portuarias. En el período 1970-82, los puertos de Amberes, Hamburgo y Róterdam experimentaron reducciones en el número de trabajadores portuarios empleados del 39%, 11% y 23%, respectivamente. En el puerto de Liverpool esta caída alcanzó el 79% de la fuerza laboral portuaria. (CEPAL, 1990) En el caso de Inglaterra, los efectos territoriales negativos provocados por la reducción absoluta de mano de obra en las "viejas zonas portuarias", fueron asimilados a los impactos de los procesos de desindustrialización en las áreas industriales tradicionales. (Massey, 1984)

junto con las transformaciones técnicas y organizacionales que disminuyen el tiempo de permanencia del barco y la manipulación de la carga.

- **Nuevas formas de organización de la actividad portuaria**, con modalidades de coordinación entre etapas y agentes más estrechas. La integración de los parámetros gerenciales, institucionales, económicos y políticos se conforma bajo la consigna de una comunidad portuaria unificada, institucionalizada informalmente en las prácticas empresarias y canalizada a través de organismos intermedios. La tensión entre privatización, desregulación y descentralización de actividades y funciones, en la búsqueda de mayores ventajas competitivas de los puertos, se traduce también en el surgimiento de nuevos esquemas regulatorios y entes de control.

Resumiendo, tres ejes centrales del actual contexto económico y regulatorio, fuertemente interrelacionados, emergen como centrales para el logro de mayores capacidades competitivas de los sistemas portuarios: innovaciones tecnológicas y organizacionales, especialización y adaptación del equipamiento a las nuevas tendencias de los buques y exigencias de los cargadores en materia de prestaciones portuarias, amplificación de servicios y modernización de la gestión. El proceso de transformación en marcha está plasmando, a su vez, nuevas modalidades de organización (productiva e institucional) y de coordinación de actividades que hasta hace poco tiempo eran controladas directamente por el Estado a través de organismos públicos portuarios.

La orientación general de estos cambios implica, por una parte, la creciente participación de actores privados y, por otra, un rol más preponderante de los mecanismos de mercado. De este modo, se está produciendo una importante mutación desde formas de coordinación donde existía un fuerte predominio de las finalidades sociales y económicas globales, establecidas a través del control directo del Estado sobre los puertos nacionales, hacia formas donde tiende a predominar la racionalidad privada (no necesariamente coincidente con la social global) y donde la explotación de los puertos habrá de responder a esa racionalidad en el marco de una mayor incidencia de la lógica de mercado.

Es claro que las modalidades en que se efectúa esta adecuación dependen de las particulares condiciones económicas, sociales y políticas que registra la historia reciente de cada país. Las experiencias internacionales, particularmente la de los países desarrollados, muestran diferencias en las trayectorias institucionales y regulatorias adoptadas. Como se verá en la sección siguiente, algunos países europeos y ciertos puertos de Estados Unidos, han planteado reformas que estimulan una mayor responsabilidad por parte de los Estados locales o regionales, mientras que en el caso de Inglaterra la redefinición del rol del Estado hacia una menor injerencia en los procesos de acumulación y

redistribución del producto social (desarticulación del Estado del Bienestar) ha llevado a la completa privatización del sistema portuario nacional.⁶

En suma, en el marco de las tendencias globales de privatización, desregulación y preeminencia de los mecanismos de mercado, se difunden diversas fórmulas de articulación entre el sector público y privado involucrado en la actividad portuaria, acompañada por la descentralización del poder gubernamental en diferentes niveles y escalas territoriales. Es en este contexto que se inscribe la creciente preocupación por los problemas de la relación ciudad-puerto en sus diferentes aspectos: económicos, institucionales, legales y políticos.

6. La discusión y, en ciertos casos, la vuelta atrás en las privatizaciones encaradas durante esta etapa integran el reciente proceso de redefinición de la política de servicios e infraestructura pública liderado por Tony Blair.

Capítulo 2

Modelos organizativos y territoriales aplicados a los sistemas portuarios

En la medida que los componentes institucionales y compromisos territorializados en anteriores etapas, han sido fuertemente desestabilizados por la presión que ejercen las nuevas dinámicas (apertura, desregulación, privatización, nuevos patrones de transporte...), las ciudades portuarias han comenzado a plasmar nuevos estilos de vinculación con sus puertos.

¿Cómo han sido captados dichos cambios en los estudios sobre los sistemas portuarios y, más en particular, en los análisis sobre las relaciones ciudad-puerto? Existe cierto consenso en torno a la remoción de la vieja percepción del puerto como una “renta de situación”, legitimada por la lógica dominante en la política pública y por la concepción del puerto como espacio específico y aislado de la ciudad. Los cambios del contexto económico y social parecieran impulsar la apertura a una mayor responsabilidad en la programación y control comunitario, con diferentes grados de intervención pública de nivel local. Sin embargo, no existe un único paradigma; por el contrario, la logística que se ha ido afirmando convalida, en algunos casos, una entidad portuaria descontextualizada de su territorio más cercano pero abierta y difundida en el espacio global.

Los modelos analíticos propuestos en la literatura especializada, en particular los provenientes de las nuevas corrientes teóricas de la Economía Espacial y la Geografía Económica, permiten la sistematización de diferentes experiencias internacionales y una investigación más explícita sobre las ciudades portuarias en el nuevo escenario de los puertos internacionales. Desde esta visión, se puede delinear una tipología básica para el abordaje de las realidades portuarias en diversos países y regiones, teniendo en cuenta: i) **la lógica territorial** derivada de los rasgos tecno-económicos de la organización contemporánea de los puertos; y, ii) **la escala e institucionalidad territorial** que surge de las nuevas definiciones organizacionales para la gestión portuaria descentralizada. En el resto de la sección se abordan estos aspectos.

2.1. Dinámica portuaria y lógica territorial

Históricamente la dinámica de acumulación económico-territorial del capitalismo ha marcado una estrecha relación con las ciudades-puerto, como epicentros de la expansión comercial e industrial. Durante el período fordista, el puerto en sí mismo, más allá de la ciudad que lo albergaba, constituía un factor de poder. Desde una visión organizacional basada en la fluidez de los flujos de mercancías, inspirado en el modelo ideal de la industria petroquímica en términos de continuidad absoluta del tránsito (sin ruptura de cargas), el puerto se concebía como un instrumento técnico direccionado al movimiento de diferentes tipos de cargas. (Baudouin, 1999)

Existía un claro vínculo territorial entre la localización de los principales polos industriales y los puertos, donde las empresas “usuarias” de las instalaciones, en muchos casos, construyeron sus plantas de elaboración y procesamiento. En este marco, las relaciones con la ciudad o región, se sustentaban en el suministro de servicios (electricidad, agua), la generación de empleos directos e indirectos y en el sistema de conexión con el transporte terrestre

Este tipo de puertos, denominados de “segunda generación”⁷ surgió alrededor de los años 60 como consecuencia del aumento del volumen de materias primas que importaban los países industrializados, registrándose paralelamente la operación de los grandes buques petroleros y graneleros de carga seca en el transporte marítimo. El puerto se desarrollaba y expandía hacia su *hinterland*, atendiendo industrias como la siderurgia del hierro o el acero, la metalurgia pesada, las refinerías, la petroquímica básica, el aluminio y los fertilizantes, entre otros. Las actividades dentro del puerto se integraban a medida que crecía el volumen y la rapidez del movimiento de mercancías. Esta integración era de tipo funcional, producto de fenómenos que partían de la misma operatoria portuaria, pero existía cierto divorcio entre el complejo portuario, sus actores (económicos-institucionales), y la comunidad local/regional. En consecuencia, muchas veces el resultado era una organización portuaria con características de enclave espacial.

A partir de 1980, esta dinámica de funcionamiento portuario entra en crisis. La difusión de un nuevo patrón tecno-productivo que altera las modalidades de articulación entre las esferas de producción y consumo, recrea otros parámetros de uso y explotación de las infraestructuras de transporte y comunicación. En el tráfico comercial marítimo, la difusión masiva del contenedor y el transporte intermodal, impulsa el surgimiento de nuevas funciones y sitios portuarios, conocidos como “de tercera generación” (UNCTAD, op.cit.). Ellos disponen de infraestructuras y equipamientos informatiza-

7. La tipología elaborada por la United Nations Conference on Trade and Development distingue tres generaciones de puertos, a partir de los parámetros siguientes: i) alcance y amplitud de las operaciones del puerto; ii) tipo de mercaderías movilizadas y servicios ofrecidos; y, iii) modalidades de gestión y organización del puerto. (UNCTAD, 1992,a)

dos que van más allá de la carga y descarga, incluyendo el embalaje, el marcado de productos, otros servicios industriales y de transformación de las mercancías.

Los puertos siguen siendo los puntos nodales de articulación a la economía mundial, pero ahora en el marco de la lógica espacial que deviene de una economía reticular que jerarquiza, bajo otras condiciones, sus nodos de conectividad espacial. Esta nueva dinámica se expresa básicamente en dos modelos portuarios diferentes:

- El *hub port*, concebido como una plataforma de comunicación y de intercambio en una cadena logística cuyas operaciones son determinadas por lógicas de valorización desterritorializadas. Este tipo de puerto, sirve a los intereses comerciales de las grandes empresas globales de navegación marítima y a los conglomerados industriales de importación y exportación. Para estos operadores, las instancias territoriales locales tienen muy poca importancia, salvo aquellas relativas a las conexiones portuarias con otras modalidades de transporte continental que faciliten la rápida circulación de los productos y mercaderías.⁸ Estos puertos “*desterritorializados*” no necesitan una ciudad sino una red de infraestructura, y con los progresos en los sectores de transporte, telecomunicaciones, e informática, su impacto económico tiende a expandirse hacia territorios más extensos y distantes. Por tal razón, más que de la ciudad o región de asentamiento, se habla de *frente o región marítima* y de un sistema portuario que sólo mantiene relaciones territoriales de contigüidad. Además, como se trata de infraestructuras de servicios vinculadas al desarrollo industrial y comercial de las grandes firmas, en general, predomina la administración y explotación privada de las terminales portuarias. Los puertos de Gioia Tauro, al sur de Italia (Ver Recuadro I.1), y de Algeciras en el sur de España, son los ejemplos paradigmáticos de este tipo de puertos.⁹
- El segundo modelo, *ciudad-puerto*, está conformado por los puertos que funcionan dentro de una lógica de inserción territorial (local-regional) basada en la

8. En realidad, el puerto es un nodo de redes técnicas que obedece a una lógica de atracción de flujos en un punto central y que favorece la funcionalidad técnica de tránsito, más que la creación de valor agregado logístico en un territorio local. (De Roo, 1993)

9. En el sur del continente americano, el proyecto de ampliación del puerto de Sepetiba (a 70 Km de la ciudad de Río de Janeiro) está orientado a la construcción de un hub port de la región Sudeste brasilera y el Mercosur. Supone la construcción de 20 terminales de containers, proyectando un movimiento de 6 millones de TEUs en el 2020, siguiendo los mismos principios logísticos del puerto de Algeciras (España). Sin embargo, pese al discurso oficial plasmado en el programa federal *Brasil en Acción* (1990) y en las manifestaciones del gobierno y actores privados del Estado de Río de Janeiro, existen varios factores que parecen perturbar la concreción del proyecto. Entre ellos, las posibilidades reales de insertarse en las redes logísticas globales y regionales. Más allá del transporte por camión que predomina en el comercio intra-bloque, que hasta el momento crece más rápido que el comercio exterior de la región, el Mercosur presenta una localización relativamente desfavorable en relación a los ejes marítimos que actualmente estructuran el comercio mundial. Para una discusión detallada del proyecto Spetiba, véase: Monié, 2001; Silva y Cocco, 1999.

complementariedad que la infraestructura portuaria posee con la ciudad que la alberga. Se trata de ciudades portuarias en el sentido pleno del término; el puerto y la ciudad conforman una “*entidad económica territorialmente integrada*” que puede ser simple, cuando la economía urbana está muy vinculada a la economía portuaria, o compleja, cuando se trata de una economía urbana diversificada con diferentes niveles de autonomía respecto al puerto. (Seassaro, 1999) La lógica territorial de este modelo adquiere, entonces, connotaciones diferentes a la de la antigua modalidad de enclave portuario y se opone a la “segregación” de la economía local propio del modelo de *hub port*. La función esencial de la ciudad portuaria es ligar su interior al proceso de circulación que se desarrolla en el puerto, incorporando valor agregado (en producto y/o servicios). La competitividad del puerto se plasma en la combinación de sus rasgos tecno-económicos de funcionamiento con la dotación de recursos (físicos e inmateriales) del sistema socioeconómico de la ciudad portuaria, como la oferta de servicios complementarios y aquellos ligados a la incorporación de otro tipo de valor agregado (servicio) en la cadena de circulación y comercialización de los productos. Se hace hincapié en las redes sociales y empresariales urbanas que se configuran en torno a la actividad portuaria, y el puerto es concebido como un instrumento importante en el proceso de desarrollo local/regional, direccionado a través de una gestión de tipo municipal (Amberes, Róterdam), regional (Hamburgo) o en el marco de las ciudades-Estado como en Singapur o Hong Kong.

Recuadro I.1.

Desde la década del '90, con el desarrollo del transporte mundial de contenedores y la nueva centralidad adquirida por el mar Mediterráneo, frente a la intensificación de los flujos del extremo Oriente, adquieren importancia las grandes estructuras portuarias aptas para el *transhipment*. **El puerto de Gioia Tauro**, inicialmente concebido como puerto industrial vinculado a un proyecto siderúrgico que no se concretó, es transformado en una gran terminal de contenedores con una capacidad potencial para movilizar un millón de TEUs.

En el año 1993 se le otorga la concesión del puerto a la empresa transnacional Conship (operador terminal y armador), inicialmente integrada por grupos genoveses como accionistas mayoritarios sustituidos recientemente por un grupo holandés. Un contrato especial fue estipulado con la Agencia nacional ferroviaria (posee una participación accionaria minoritaria en el puerto), a fin de garantizar la redistribución de mercancías a través de servicios diarios de trenes a tarifa promocionada. En sus proyectos más recientes figuran la realización de una plataforma logística, un puerto seco, y la modernización ferroviaria, con el objetivo de mejorar las vinculaciones con los mercados europeos.

Respecto a sus relaciones con el sistema territorial que los alberga, las hipótesis sobre la endogeneización de sinergias locales/regionales son bastante restrictivas. Siguiendo su lógica de funcionamiento actual y teniendo en cuenta las restricciones del ambiente y la cultura empresarial local, las preocupaciones se centran en la profundización de las tendencias de dualismo físico, funcional y cultural.

Fuente: Seassaro, 1999

2.2. La administración de los puertos: escalas e institucionalidad territorial

Hasta fines de la década del '70 el modelo de gestión de la infraestructura portuaria seguía, en términos generales, los lineamientos de una política de monopolio estatal. Para los Estados nacionales, los puertos tenían importancia estratégica y eran considerados herramientas claves de la integración productiva del territorio nacional y entre éste con el resto del mundo. Entre otros roles importantes para el desarrollo económico, se destacaba la capacidad de generar empleos directos e indirectos.

La mayor parte de los puertos eran controlados directamente por el Estado, a través de su intervención en la estructura institucional portuaria, en la programación y financiamiento del flujo de inversiones en infraestructura, y en las relaciones capital/trabajo mediante diferentes pautas y regulaciones para los trabajadores portuarios.

Esta tendencia, propia de las transformaciones económicas, sociales y políticas de la época de posguerra, se inscribe claramente en la orientación de las políticas macroeconómicas en torno a los bienes y servicios públicos, con la creación de empresas estatales como instrumentos para su manejo.¹⁰ La racionalidad de la acción estatal en esos ámbitos de actividad, estaba guiada por un conjunto de objetivos y consideraciones mucho más amplio que la mera búsqueda de la eficiencia microeconómica.

Desde mediados de la década del 70, se ha originado una creciente modificación en los enfoques teórico-normativos que habían guiado la concepción pública y centralizada de la política portuaria. Las nuevas contribuciones teóricas (de orientación neoliberal) y los preceptos normativos derivados de ellas, han sido utilizadas para convalidar y dar operatividad a las transformaciones estructurales que se registraron en la economía mundial y en los sistemas portuarios nacionales, especialmente a partir de la década del 80.

El esquema anterior, basado en la intervención directa del Estado en la planificación, control y coordinación de la actividad portuaria, ha sido reemplazado por un diseño institucional y regulatorio que pretende dar una mayor preponderancia a la acción del mercado. Como el servicio público que prestan los puertos no tiene las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de los mercados competitivos, el "ámbito de acción del mercado" debe ser construido por medio de la reorganización productiva y a través de nuevos mecanismos institucionales y regulatorios. Naturalmente, la racionalidad de las decisiones de los actores privados no habrá de coincidir, necesariamente, con las finalidades sociales globales a las que deben responder infraestructuras públicas básicas como los puertos (las funciones de articulación territorial interna y externa, cobertura espacial de los servicios de exportación, calidad, costo.....) Por lo

10. En muchos casos, las funciones empresarias y regulatorias no tuvieron una clara separación dentro del aparato administrativo del Estado.

tanto, se requieren ciertos dispositivos institucionales y regulatorios que impidan apartamientos significativos entre aquella racionalidad y esas finalidades sociales básicas.

A pesar de la ascendencia que adquiere la privatización de servicios y bienes en manos de empresas estatales, la orientación predominante en el régimen de propiedad de los puertos es el dominio público (Estado central, local o regional). Esto significa que

Recuadro I.2

a. Regulación

La **regulación** constituye un conjunto de normas de carácter general y específico y de acciones o procedimientos, emanados de estamentos políticos y administrativos del Estado, que interfieren directa o indirectamente en las decisiones de los actores de oferta y demanda, alterando el libre juego de los mecanismos de mercado. La dimensión legal se vincula con la constitución de los marcos institucionales y el establecimiento de disposiciones generales y específicas para el funcionamiento de tales actividades, así como con la definición de procedimientos administrativos de control y fiscalización. Los aspectos políticos de la regulación se relacionan esencialmente con la discusión de los objetivos que deben guiar las acciones de intervención en actividades y mercados, que terminan plasmándose en principios y disposiciones regulatorias. Asociados con estos aspectos, existen conjuntos de funciones cuya naturaleza es claramente diferenciable.

Las funciones vinculadas a la política específica, orientadas por las directrices y líneas estratégicas de la misma, tienden a plasmar los marcos legales fundamentales y la normativa reglamentaria de los mismos (decretos y resoluciones). Dentro de esos marcos legales y disposiciones reglamentarias se incluye la definición de las características institucionales y las misiones atribuidas a los Entes de Fiscalización y Control, quienes tienen a su cargo otro de los conjuntos de funciones vinculados con la regulación.

La definición de dicho cuerpo normativo involucra necesariamente a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. Dentro del Poder Ejecutivo, las funciones políticas vinculadas a la regulación de una determinada actividad de servicio público estarán normalmente a cargo de un ministerio o secretaría especializados en ese campo. Normalmente, será también ese órgano político (o su equivalente en el ámbito federal) el que tenga a su cargo la potestad concedente sobre el uso de los recursos naturales de dominio social o sobre los monopolios naturales en el ámbito de los servicios públicos. Por tanto, tendrá a su cargo la misión de establecer las características de los contratos de concesión, que también deberán responder a las orientaciones de la política establecida para la actividad objeto de regulación.

Las funciones de fiscalización y control tienen esencialmente la misión de vigilar el adecuado cumplimiento de la normativa establecida en el plano político, incluyendo aquellas contenidas en los contratos de concesión, por parte de todos los actores involucrados operativamente en las correspondientes actividades y de dirimir los conflictos que entre ellos puedan surgir. Tales funciones tienen una naturaleza más asimilables a las del poder judicial, en tanto la entidad de fiscalización y control tiene a su cargo la misión de interpretar y hacer cumplir la normativa regulatoria, aplicar sanciones y dirimir conflictos. Sus resoluciones deberán estar vinculadas esencialmente con esas funciones. Incluso las posibles apelaciones a tales resoluciones o sanciones pueden ser normalmente apeladas por la vía administrativa o estrictamente judicial, pudiendo llegar en última instancia a la propia Corte Suprema de la Nación.

Por último, cabe tener en cuenta que el diseño de la intervención regulatoria puede comprender un conjunto amplio de objetivos, que excede largamente a la simple búsqueda de la eficiencia microeconómica: redistribución de la renta, promoción de ciertas actividades o sectores, incentivar el uso de recursos locales, etc.

b. Concesiones

Una **concesión** implica la garantía de ciertos derechos o privilegios para el concesionario (por ejemplo, la exclusividad en el manejo de una terminal), así como un conjunto de obligaciones que deben ser establecidas contractualmente. Las cláusulas contractuales pueden tomar la forma de normas regulatorias referidas a algunos o a todos los aspectos de las actividades desarrolladas por la firma concesionaria (inversiones, formas de uso, etc.). En consecuencia, la concesión no constituye necesariamente un sustituto de la regulación sino que puede proporcionar la base legal para las acciones regulatorias (por ejemplo la regulación de las tarifas).

Desde la perspectiva económica, la concesión constituye un mecanismo institucional que actúa como barrera de entrada a la actividad respectiva, establecida por el propio poder público. El uso de concesiones para la explotación de sitios portuarios, por ejemplo, ha sido tradicionalmente fundamentado por la existencia de monopolios naturales. Adicionalmente, las concesiones pueden justificarse por la necesidad de garantizar las habilidades requeridas para la prestación de determinado tipo de servicios requeridos (por ejemplo, el servicio de grúas en los puertos).

Es claro que las barreras a la entrada instituidas mediante concesiones limitan la competencia en el mercado, sea ésta efectiva o potencial. Sin embargo, ese tipo de competencia, que en el caso de los sitios portuarios resulta inviable, puede ser reemplazada por una competencia por el mercado. Este último tipo de competencia puede introducirse mediante un diseño adecuado del proceso licitatorio conducente al establecimiento de la concesión.

Fuente: Pistonesi, 2001

el territorio portuario pertenece a la propiedad marítima del Estado, y por su naturaleza integra la categoría de los bienes públicos al servicio de la sociedad. Siguiendo a Pistonesi (2001), la explicación a esta aparente paradoja resulta relativamente clara cuando se tiene en cuenta que la propiedad de los recursos de patrimonio común, como los puertos y otros recursos naturales (mineros, atmósfera, aguas –de río, océanos, acuíferos–, playas, etc.), no puede ser definida de manera exhaustiva y exclusiva. La administración comunitaria de tales recursos habrá de requerir una importante intervención pública de nivel local, nacional o internacional y esa intervención deberá tomar necesariamente la forma de instrumentos de tipo regulatorio.

El conjunto de elementos que hacen a un proceso regulatorio y al mecanismo particular de las concesiones se resume en el recuadro anterior.

Existen, diferentes modalidades en el ejercicio de la autoridad y administración del puerto, en un marco global que impulsa una mayor “empresarialidad” y eficiencia en la gestión. En términos generales, estas modalidades reflejan dos enfoques públicos contrapuestos en torno al rol de los puertos, uno macroeconómico y otro microeconómico. En el primero, la autoridad pública prioriza los objetivos del sistema portuario nacional sobre los fines individuales de cada puerto. Desde esta visión, el desarrollo y explotación de los puertos son considerados estratégicos para el crecimiento y desarrollo del país y, por lo tanto, constituye un objetivo central de la política pública. Cuando el puerto es visualizado bajo el segundo enfoque, las iniciativas en materia de construcción, desarro-

llo y explotación de los puertos están en la órbita de las empresas públicas y/o privadas.¹¹

Las diferentes experiencias internacionales permiten reconocer dos tipos institucionales básicos:

1. **Los puertos privados y autónomos:** no están sujetos al control directo de los poderes públicos, no perciben subvenciones estatales y para el Estado constituyen una entidad empresarial similar a la de otros sectores económicos. Este modelo nace y se desarrolla en Inglaterra, a partir de la profunda reforma organizacional y venta de los principales activos portuarios que se inicia en 1980. El puerto de Boston, fue el primer puerto municipal transferido al sector privado. Hoy son privados los puertos de Manchester, Liverpool, Felixstowe, Tilbury, entre los principales.
2. **El Modelo Latino o Mixto,** propio de todos los países del Mediterráneo, donde los puertos son estructuras públicas de interés nacional, sobre las cuales el Estado central siempre proyecta su poder y modelo de gestión de dominio público. Las grandes decisiones de inversión, dirección y control a nivel local están a cargo de un organismo con mayor o menor grado de vinculación con la Administración Central. No supone una centralidad absoluta, ya que los grandes puertos de cada país funcionan en forma autónoma, como Génova en Italia,¹² Le Havre en Francia y Barcelona en España.

Entre estos dos modelos pueden ubicarse, a su vez, dos grupos que combinan algunos de sus rasgos:

11. Dentro del enfoque macroeconómico, el grado y naturaleza de la intervención pública varía, desde sistemas de gestión totalmente controlados por el Estado hasta la formulación de estrategias y promulgación de medidas que fijan las bases para la construcción y explotación de los puertos, gestionados por una empresa pública o privada local, entera o parcialmente en poder de la actividad privada. En los sistemas con énfasis microeconómico, el Estado se limita a controlar que la actuación de las empresas privadas sea compatible con la política general del Gobierno, en esferas como la utilización de la costa, la protección del medio ambiente y de los usuarios del puerto, evitando que las situaciones de monopolio u oligopolio se traduzcan en obstáculos al libre juego de la oferta y la demanda. Desde esta óptica es el mercado quien garantiza la máxima eficiencia en la operatoria del puerto. (UNCTAD, 1992 b)

12. Durante la década del '90 este puerto atraviesa reformas sustantivas, impulsadas por el nuevo marco regulatorio para los puertos comerciales italianos que establece una clara distinción entre las funciones de programación y control, confiadas a la autoridad portuaria, y las relativas a los servicios portuarios atribuidos a los operadores privados autorizados y/o concesionarios. En el puerto de Génova, organizado en dos grandes polos (Voltri y Sampierdarena), se combinan diferentes formas de gerenciamiento. En el puerto de Voltri, existe un ente de administración único, mientras que las terminales de Sampierdarena son administradas por varios grupos de empresarios. (Seassaro, *op. cit*)

- a) **Los puertos públicos, en general estatales, gobernados por un Board, o “Port authority”,** cuyos integrantes suelen ser representantes de tres sectores: usuarios, gobierno con delegación en algunos agentes reconocidos y representantes de entes administrativos portuarios. El Board es el que traza la política para el puerto, elige a su administrador y, entre otras tareas, puede comprar y vender suelo. La propiedad y funcionamiento de las terminales corresponde por lo general a las empresas navieras o al dueño del producto que se moviliza, mientras que las instalaciones de carga general suelen ser dirigidas por los gobiernos, las empresas de terminales o las empresas marítimas. Es el caso de la mayoría de los puertos americanos.¹³
- b) **Los puertos de estatuto municipal** de la Europa del Norte, también llamado *modelo hanseático*, donde el puerto depende organizativamente de la administración pública local o regional. Los puertos de Róterdam, Amberes, y el de Hamburgo, con una administración de carácter regional, son los casos paradigmáticos de este modelo. La relación con el Estado, por parte de los operadores privados, pasa por el municipio, que aparece como un “filtro” a las tendencias “dirigistas” y, al mismo tiempo, un buen intermediario para la defensa de intereses comunes locales/regionales. Además, se busca una relación fuerte entre el nivel local y el Estado central, como forma de motorizar nuevas inversiones y estrategias de desarrollo para la ciudad-puerto. En los últimos años, los puertos de Róterdam y Amberes muestran procesos de readaptación institucional orientados hacia nuevas fórmulas de cooperación publico-privadas, en el marco de la evolución del estatuto municipal dentro de la lógica empresarial. Se resumen estos cambios en el Recuadro I.3.

En síntesis, las modificaciones en los procedimientos y técnicas portuarias, han incluido el contexto institucional (plano jurídico y administrativo) y a las formas de coordinación entre las empresas navieras, los operadores portuarios, y los prestatarios de servicios especializados. Desde el polo ultra-liberal anglosajón a la redefinición del estatismo de Europa del sur, pasando por los puertos municipales de la Europa del norte, la tendencia de las reformas en la gestión portuaria significa una ruptura con la concepción pública y centralizada que predominara hasta fines de la década de los '70.

13. Pese a la corriente privatizadora, hacia fines de los '80 se observaron algunos procesos de desprivatización alentados por el comportamiento del sector privado. En el puerto de Tampa, por ejemplo, se produjo la compra pública de terminales a empresas privadas para realizar las inversiones en infraestructura que éstas no estaban dispuestas a asumir. En el puerto de Baltimore, luego de un período de fuertes conflictos laborales, el gobierno estadual se hizo cargo del manejo de la terminal de contenedores. (CEPAL, 1990)

Recuadro I.3

La organización portuaria de **Amberes**, con el consenso del Consejo Municipal avanzó hacia la constitución de una entidad comercial (Sociedad Anónima) dirigida por un manager (y no más por un funcionario municipal) con capacidad para realizar operaciones financieras, joint ventures, etc. Por su parte, a partir de 1990 el Estado belga le otorga a cada región el dominio de la política portuaria y la responsabilidad del financiamiento de la infraestructura portuaria. Pero esta orientación regional no significa la exclusión del sector privado. En la Comisión portuaria de Flandes, por ejemplo, creada para redefinir el conjunto de relaciones entre la región y sus puertos (Amberes, Zeebrugge, Gante y Ostende) intervienen representantes de la comunidad privada de estos cuatro puertos, agrupados en la Asociación Portuaria Flandrense.

La actual posición de **Róterdam** entre los principales puertos del mundo es el resultado de inversiones realizadas durante las décadas de 1950-60, en el marco de la histórica trayectoria holandesa en el comercio, distribución y transporte. En ese período, fue también muy importante el activo papel desempeñado por el gobierno local y las autoridades del Municipal Port Management. Más allá del dominio de la ciudad sobre el puerto, en los últimos años se han desarrollado diversas fórmulas de articulación público-privada que buscan combinar los intereses comerciales locales/regionales, nacionales e internacionales. La administración portuaria municipal, tiene la responsabilidad de la política de desarrollo portuario, cuya valorización comercial es asegurada por las empresas y organizaciones privadas. Las terminales y los servicios son explotados en forma directa por empresarios privados, quedando en manos de la autoridad portuaria local el mantenimiento del mismo y del gobierno central todas las instalaciones y obras que permitan mejoras al contexto portuario en general.

Fuente: Collin, 1999; Kreukels, 1999

Capítulo 3

Comunidad portuaria, comunidad local y *governance* en la ciudad-puerto

La dinámica de los cambios en los sistemas portuarios plantea nuevas perspectivas analíticas en torno al funcionamiento del medio urbano y las interrelaciones puerto-ciudad. En el marco de esta problemática, se observa un esfuerzo por sistematizar las formas locales de organización de la actividad portuaria, otorgando un mayor énfasis relativo a los “componentes endógenos” que promueven el desarrollo del puerto y el ámbito territorial de pertenencia.

Estas ideas, ampliamente difundidas a través de estudios académicos, congresos y lineamientos propuestos desde organismos internacionales, estimulan formaciones mesopolíticas y económicas adaptadas a la nueva construcción institucional y gestión política de las ciudades portuarias. En lo que sigue, se presenta el andamiaje conceptual que da sustento a estas formulaciones.

3.1. Las funciones portuarias

Pueden reconocerse dos momentos históricos en la conceptualización de las funciones portuarias, y más en particular, en los análisis sobre los puertos y el desarrollo económico: (Starr, Slack, 1999)

- i. La concepción del puerto como puerta de entrada, que cobra impulso en las contribuciones realizadas hasta fines de 1950. Parten de la definición del concepto de *hinterland*, con desarrollos metodológicos para delimitar su extensión, considerando que constituye un factor clave para el desarrollo de la actividad portuaria. La competitividad entre puertos es el resultado del acceso diferencial a las zonas de producción interna y, por lo tanto, el éxito o fracaso de cada puerto depende de la capacidad para ampliar su esfera de influencia económica en relación a sus competidores. El rol de puerta de entrada a los mercados exter-

nos, en un contexto de economías cerradas, le otorgaba al puerto un papel estratégico en el desarrollo económico nacional. Además, como ya se reseñó, su función económica dentro de la ciudad o región de asentamiento se vinculaba a una serie de efectos eslabonados (empleo, provisión de diferentes servicios, impulsos industriales). Las políticas portuarias, concebidas en el contexto global de la planificación nacional de la infraestructura pública, se orientaban al mejoramiento de las redes de conexión física entre las áreas portuarias y los espacios de producción internos (industriales, de explotación de recursos naturales, etc), junto a la realización de inversiones en las instalaciones de los puertos.

- ii. El segundo cuerpo analítico, desarrollado a partir de los años 1970, hace hincapié en la pluralidad y complejidad de los dispositivos de coordinación funcional y espacial. Dos abordajes, complementarios, refutan la idea del *hinterland* y su papel en el desarrollo portuario:
 - Uno, se basa en el análisis de las alternativas de transporte y las estrategias de selección de los agentes económicos. Contrariamente a lo que plantea la tesis del *hinterland*, salvo en algunos productos a granel, éste ha desaparecido como elemento de decisión para los operadores navales. Los armadores (*shippers*), prefieren los puertos por su función como *ámbitos de carga y descarga* de mercaderías al más bajo costo, por el alcance y diversidad de los destinos en el interior, y la duración general del tránsito.
 - Otro enfoque, pone el acento en las características del sistema multimodal, y el desarrollo del sistema puerta a puerta, que transforma al puerto en un elemento más de la cadena logística. Su viabilidad económica está más vinculada a la capacidad para *atraer servicios de transporte* que a su control sobre el *hinterland*. En tal sentido, la concepción del puerto como puerta de entrada se sustituye por la de *puertos ligados*.

La visión de estos procesos, también pone en discusión las ideas tradicionales en torno al impacto de la actividad portuaria en el crecimiento y desarrollo de la economía. Por un lado, la apertura económica en el marco de la intensificación y extensión del comercio internacional a través de cadenas multimodales, **atenúa la importancia individual del segmento portuario**. Por otro lado, algunos negocios no son totalmente dependientes de los puertos. La existencia de una moderna terminal y facilidades de conectividad interna/externa son una condición necesaria pero no suficiente. Las compañías de transporte buscan facilidades que garanticen *in situ* la confiabilidad y eficiencia de los servicios portuarios y, a su vez, la complementariedad de otros servicios tecnológicamente avanzados extendidos espacialmente para el comercio y la distribución a nivel

nacional e internacional. Más aún, muchas veces, la localización del puerto en el contexto de las operaciones globales tiene mayor peso que sus atributos internos en la selección que estas empresas realizan. En tal sentido, jerarquizan aquellos que ofrecen mayor flexibilidad en los servicios marítimos a escala mundial.¹⁴ Por último, el aumento de la eficiencia del puerto implica reducción y transferencia de costos, provocando la caída de sus impactos directos en las economías locales (empleo, desplazamiento de actividades, entre los principales)

De aquí se infiere una redefinición en la visión del puerto como fuerza propulsora del desarrollo económico en el territorio de pertenencia. Si sus funciones están mucho más interrelacionadas con otros segmentos logísticos y espacios de negocios, donde las estrategias globales de las compañías de transporte multimodal son claves, y si además puede cambiar la intensidad e incluso el sentido de sus repercusiones económicas locales y/o regionales: cómo focalizar su nuevo rol en los procesos de crecimiento y desarrollo de la ciudad o región de asentamiento?

Recientemente, se han difundido nuevos conceptos que intentan extrapolar al ámbito del puerto y su sistema territorial el paradigma empresarial de la era de la flexibilización productiva y la globalización económica. Sin pretender realizar aquí una presentación y discusión exhaustiva, nos detendremos brevemente en algunos de ellos.

3.2. Conceptos y propuestas

Tres categorías analíticas, son utilizadas con frecuencia en las actuales propuestas sobre modernización portuaria:

- a) La noción de **comunidad portuaria**, inspirada en los nuevos aportes de la Economía de las Instituciones, alude a una configuración institucional intermedia entre el mercado y la empresa. Este dispositivo contractual (formal e informal) rige las relaciones de competencia de naturaleza conflictiva y, al mismo tiempo, de cooperación entre las empresas que intervienen en el transporte y los puertos. “La comunidad portuaria es en la práctica *la alianza de todos los principales grupos de la zona portuaria*, en el que los distintos grupos defienden sus intereses y promueven y coordinan sus actividades”, dado que: “el funcionamiento de una entidad tan compleja como un puerto requiere que todas las partes interesadas –la autoridad portuaria, las empresas explotadoras e incluso los usuarios– trabajen de conjunto para asegurar las mejores condiciones posibles para el paso del

14. Transformaciones recientes en los servicios de contenedor obligan a los puertos a operar no sólo con buques mayores sino también a lograr la instalación de líneas más frecuentes, de la mano de transportadores globales como por ejemplo, Sea-Land y Maersk.

tráfico por el puerto, reconociendo que tienen un interés permanente en alcanzar ese resultado, mientras que la obtención de una ventaja individual temporal puede poner gravemente en peligro el futuro de la comunidad y, por consiguiente, el de cada uno de sus miembros”.¹⁵ (UNCTAD, 1992, b; p. 41,73, destacado propio). Baudouin (op.cit.) extiende este concepto, de origen esencialmente portuario, a la ciudad: “Cada firma en la ciudad portuaria tiene evidentemente sus propios intereses, a veces perfectamente contradictorios a los de sus vecinas. Mas, por otro lado, todas tienen interés en hacer que el puerto atraiga más tráfico. Cooperar hace claramente que cada una pueda aportar un máximo de plusvalor a los flujos que no conseguirían atraer solas.” (Baudouin, op. cit; p. 34)

- b) La noción de comunidad portuaria está estrechamente vinculada a los cambios en la concepción del **puerto-empresa**. Las relaciones que se establecen entre los diversos agentes portuarios, en el marco de una competencia acrecentada, recrean espacios de cooperación y de competencia, e incluyen según los casos, relaciones de complementariedad (alianzas para el aumento de la productividad); de solidaridad (defensa de los intereses corporativos); y de competencia (entre empresas que concurren a un mismo mercado de transporte o distribución, para aumentar su participación en el mismo; entre proveedores y clientes, para la apropiación de los excedentes generados en el sistema portuario). Esta orquestación de intereses, puede ser representada como una “*mega-empresa*”. La codificación de un “lenguaje común” y de expectativas compartidas, acompañada por un sistema de relaciones extra-locales (propias del tráfico portuario), configura una organización productiva basada en la multiplicidad de empresas cuyas diferentes formas de coordinación son el resultado de las distintas características de las transacciones y condiciones institucionales, en la búsqueda de una mayor eficiencia común.
- c) Estas formas de concebir la nueva economía portuaria remiten, a su vez, al interés por la interfase ciudad-puerto. Se difunde el concepto de **plaza portuaria**, como ámbito en el que se desarrollan actividades que contribuyen al funcionamiento del puerto (la administración de aduanas, el área administrativa, empresas de manutención, bancos, agencias de seguros, etc.), y como espacio donde la

15. La comunidad portuaria de Amberes, por ejemplo, muestra la interdependencia de las tres funciones portuarias (consignación, almacenaje, expedición) entre diferentes empresas privadas y profesionales de cada sector, en el marco de una tendencia creciente a la conformación empresas integradas que definen estrategias comunes. Desde 1979, esta comunidad ha pretendido responder a dos objetivos fundamentales: i) uno político, relativo a la afirmación de los intereses privados del puerto, en el interior del ambiente socioeconómico en el que interactúan fuerzas públicas estatales y supranacionales. En este sentido, las empresas se han comprometido a no dar declaraciones sobre política portuaria sin el acuerdo previo de la Comunidad Portuaria; ii) otro objetivo, es el de adecuación técnico-económica a las transformaciones en el transporte marítimo. (Silva y Cocco, 1999)

ciudad y el puerto deben asociarse para trabajar juntos. Las acciones de reconversión de viejos sitios portuarios, la creación de los espacios requeridos por las modernas actividades logísticas, la cuestión medioambiental y, entre otros, la propia planificación y gestión del desarrollo portuario traducen este papel esencial de las relaciones sinérgicas puerto-ciudad y la necesidad de nuevos tipos de regulación.

Aún cuando se presentan especificidades en cada caso, la implementación de estas nociones conforma un proceso de cierta uniformidad en el cual la visión de la ciudad-puerto, como actor importante en la economía mundial, se encuentra en el centro del logro de mayores capacidades competitivas. Hasta hace poco, la concepción funcional del puerto como mera infraestructura de circulación de bienes y, a su vez, como un enclave dentro de la economía urbana, provocaba el distanciamiento político e institucional entre la gestión pública de la ciudad y la del puerto (excepto en los puertos municipales del Europa del norte). La nueva visión, revitaliza la importancia estratégica del sistema territorial, lo cual se expresa en tres áreas fundamentales: la competitividad económica, la integración socio-cultural, y la representación y gestión política.

3.3. Ciudad-puerto y *governance*

Investigaciones recientes utilizan la noción de *governance*, para enfatizar en los componentes institucionales que interactúan en los procesos de innovación, competencia global y desarrollo territorial.¹⁶ Esta categoría analítica, alude a los multifacéticos tipos de coordinación social y económica que se generan en los sistemas territoriales (ciudades, regiones, ámbitos supra-regionales), así como a la acción colectiva que tiene lugar en segmentos específicos de estas sociedades (sectores económicos, ámbitos de vida, etc.)

16. Originalmente, el concepto de *governance* ha sido propuesto para dar cuenta de las distintas formas de coordinación en los sistemas productivos industriales, desde perspectivas microeconómicas, macro y mesoeconómicas (Economía de los Costos de Transacción –ECT–; teorías de la Regulación, Neo-institucionalista, de las Convenciones). Según la ECT, las estructuras de *governance* surgen a partir de la sucesión de transacciones que se realizan a lo largo de una cadena productiva, en el marco del ambiente institucional y organizacional que contextualiza la búsqueda de una mayor eficiencia. En esta sucesión de arreglos contractuales, algunos pueden mostrar mayores niveles de eficiencia en la coordinación, y se expanden al conjunto del subsistema. De esta forma, los mecanismos de coordinación pueden llevar, según los casos, a la integración vertical, a transacciones en los mercados, o a sistemas estrictamente coordinados a través de diversas formas de contratos entre los agentes participantes. En el caso de cadenas globalizadas, la noción de *governance* ha sido utilizada por algunos autores para denotar la presencia de ciertas firmas con capacidad para establecer e imponer los parámetros bajo los cuales operan otras empresas de la cadena. La *governance* se asocia con la capacidad de control a lo largo de la cadena, y esta capacidad, crecientemente, está en manos de firmas globales. (Humphrey and Schmitz, 2001)

Respecto al papel del sector público, el término *governance* adquiere dos connotaciones opuestas. Desde la perspectiva neo-liberal, se pone el acento en la fusión de lo público y de lo privado a través de diferentes tipos de acuerdos y alianzas. En esta dirección, la concepción del gobierno como ámbito de relaciones políticas (en las que se dirimen conflictos y contradicciones en torno a objetivos y políticas) es sustituida por la de esfera pública, como conjunto relativamente limitado de arreglos, acuerdos e intervenciones orientado a la armonización de los intereses privados frente a estrictas fallas de mercado. El concepto de *governance*, en este caso, se asocia a los preceptos neo-liberales de sustitución de la confrontación entre intereses públicos y privados, a través de un abordaje tecnocrático relativo, por ejemplo, a la creación de un “clima de negocios” positivo. Se considera que lo que es bueno para las empresas es, necesariamente, bueno para el conjunto social. (Scott et. al, 2001) Como ya se señaló, la concepción de remediar las “fallas del mercado” por medio de la intervención directa del Estado en la coordinación de las actividades, ha sido reemplazada por el diseño institucional y regulatorio tendiente a crear los ámbitos para la acción del mercado donde ello sea posible.

Una segunda interpretación, ve a la *governance* como la configuración de un conjunto de relaciones institucionales complejas, producto de las problemáticas derivadas del ajuste social y económico al sistema global/local emergente. Según esta corriente institucionalista, inspirada en las teorías de la Regulación y de las Convenciones, la *governance* de la ciudad o región se asocia al conjunto de modos de regulación entre el mercado y la política (el Estado). El modo de regulación de las relaciones mercantiles y no mercantiles es, en general, la combinación de diferentes formas (redes, jerarquías, agencias públicas o para-públicas...), envolviendo la coordinación formal e informal entre las distintas escalas territoriales (global, nacional, local). En ese marco, las políticas locales deben contemplar el amplio conjunto de instituciones existentes, más allá de los mercados, las empresas y el Estado. Se pone el acento, en las acciones tendientes a contrabalancear el comportamiento competitivo de las empresas privadas, estimulando la cooperación y aprendizaje de largo plazo para potenciar los procesos de innovación y desarrollo territorial.

En economías más abiertas que en el pasado, los sistemas productivos locales, son espacios abiertos entrecruzados por múltiples “espacios institucionales” que coordinan y regulan la producción y el intercambio. La diversidad y pluralidad de soluciones organizacionales y estrategias de territorialización desarrolladas por los agentes presentes en estas actividades, genera diferentes combinaciones entre la lógica sectorial/global y la lógica territorial. Las lógicas sistémicas y las que surgen de los mecanismos regulatorios generales, que operan a través de diferentes niveles (global, sectorial, nacional, local), entran en tensión. (Boyer, 1995)

Las ciudades portuarias son un buen ejemplo en este sentido. En el marco de esta tensión: ¿cómo se definen los ámbitos de acción pública local en el entorno portua-

rio? En particular, cómo se produce la negociación inter-organizacional (puerto y ciudad)?

Distintas experiencias en los países desarrollados, muestran que el proceso de desestatización (total o parcial) de la explotación de los puertos ha impulsado cambios en la ingeniería regulatoria (e institucional), sin que ello sea contradictorio con un mayor rol de los mecanismos de mercado. Esta redefinición permite, a su vez, la reconstrucción de ciertas instituciones económicas que antes eran exclusivamente nacionales. La ciudad se convierte en un actor voluntario que pretende mejorar su relación con el puerto, a través de políticas urbanísticas, culturales, sociales, e incluso económicas.

Existen ámbitos “privilegiados”, que parecen capitalizar mejor los nuevos impulsos de cooperación/solidaridad entre ciudad y puerto. En particular, aquellos que surgen de la selección o revalorización de ciertos espacios portuarios para el uso social urbano, la obtención de nuevos negocios o áreas de desarrollo estratégicas. Se fortalecen, también, los ámbitos de negociación para la regulación de los impactos medioambientales del puerto (contaminación, y congestión del tráfico urbano).

En el otro extremo, se observan procesos de desarticulación de las relaciones puerto ciudad, cuando se produce la utilización del frente marítimo para la instalación de nuevos grandes puertos, provocando la obsolescencia y/o pérdida de competitividad de los antiguos puertos ubicados en el casco urbano. Tal como se analizó, éste es el caso de la mayor parte de los hub-ports.¹⁷

3.4. Algunos ejemplos

En los últimos años, la reconquista de los espacios portuarios obsoletos constituye un importante ámbito de acción para la integración puerto-ciudad. Estos procesos ponen en evidencia, a su vez, dos criterios alternativos en torno al carácter público o privado de las áreas recuperadas:

- La reordenación de los espacios marítimos al estilo anglosajón (*“waterfront”*), consiste en la recreación de un espacio económico siguiendo el concepto de Disney World. En los *waterfront* americanos, por ejemplo, funcionan puertos deportivos, deportes náuticos varios, actividades comerciales y turísticas, en general, explotados directa o indirectamente por la autoridad portuaria.
- La recuperación urbanística al estilo europeo o canadiense, prioriza el uso público de los espacios portuarios renovados. Edificios públicos, universidades, salas de

17. Este aspecto constituye un punto de discusión importante, por ejemplo, en el caso del proyecto Sepetiba como alternativa al puerto de Río de Janeiro.

espectáculos, etc, se localizan en estos ámbitos. En algunos casos, también se da lugar al emplazamiento de condominios, comercios y programas de vivienda.¹⁸

El caso del puerto de Barcelona ilustra la organización y gerenciamiento del proyecto de reordenamiento, así como la envergadura económica alcanzada por los nuevos espacios económicos y recreativos. (Recuadro I.4)

Recuadro I.4

El Port Vell de Barcelona

En 1985 el Puerto autónomo de Barcelona constituyó la Comisión del Port Vell con el fin de analizar alternativas de reconversión urbanística de las zonas portuarias obsoletas. La evolución del estudio sentó las bases del Plan Especial del Port Vell y condujo a la constitución de la Gerencia Urbanística Port 2000, entidad instrumental o de gestión del Puerto con personalidad jurídica propia. Actualmente, esta gerencia tiene facultades para realizar la explotación comercial de los espacios públicos y para realizar actividades de mantenimiento, conservación y vigilancia de la zona remodelada.

El Plan Especial del Port Vell, siguió los procesos de información pública, alegaciones, modificaciones y ajustes hasta obtener la aprobación final del Puerto Autónomo, el Ayuntamiento de Barcelona y el Gobierno de Cataluña. El proyecto, aún sin terminar, ha canalizado una inversión privada de uno 450 millones de euros y una pública de 150 millones de euros.

En el Port Vell hay 204 empresas, incluidas concesiones, firmas de servicios, comercios, restaurantes, industrias y rubros de ocio, que generan unos 4700 empleos directos y unos 2000 más durante los fines de semana y temporada alta. En conjunto, la actividad económica de esta zona remodelada para uso comercial y recreativo representa un 21% del total facturado por el puerto de Barcelona. Según estimaciones, el número de visitantes por año ha rondado entre 10 y 18 millones contemplando el período 1996-2000.

Fuente: Ponencia institucional presentada en la X Reunión de Puertos Latinoamericanos, Santa Marta, 17-19 de julio de 2001

Otro ámbito de las relaciones puerto-ciudad es el medioambiental. Un tema de creciente interés en la agenda individual e internacional de las ciudades portuarias que, además, constituye una de las exigencias para la financiación de proyectos por organismos nacionales e internacionales. (Ver Recuadro I.5)

Las actividades logísticas, vinculadas a la organización de los flujos de transporte, son también contempladas en las nuevas relaciones puerto-ciudad. Se desarrollan algunas fórmulas de cooperación efectiva en el proceso de análisis, propuestas, planificación

18. En el caso del puerto de Montreal, luego de varios años de debate en torno al proyecto de reordenación del "Vieux Port", se impuso el criterio de uso público. Hoy, la mayoría de las riveras del Saint Laurent son públicas y para uso recreativo o cultural. (Lemair, 2001)

y promoción conjunta de agentes (públicos y privados) especializados en estas actividades. Estas funciones de servicios no tienen, en general, una única localización; pueden ubicarse en el puerto (especialmente en las terminales de contenedores); en áreas especializadas próximas al puerto donde, junto a las actividades de almacenaje y organización de transporte, se ubican empresas que realizan ciertos tratamientos de las mercancías; en la malla urbana de la ciudad a través de los servicios terciarios de transporte y ciertos depósitos de distribución local; y, en los departamentos de logística de las propias empresas que integran el tejido productivo local. En general, crean menos empleo directo en el propio puerto, aunque inducen mayor cantidad de empresas y puestos de trabajo en las áreas logísticas próximas y en la propia ciudad.

Recuadro I.5

Conclusiones de la Conferencia internacional de Marsella (2000): "La ciudad portuaria como modelo de desarrollo sostenible":

1. Se debe integrar la problemática del medio ambiente en el ámbito de la concepción de todos los proyectos de renovación o de extensión de las infraestructuras portuarias. Estudiar las soluciones conjuntamente con todos los actores públicos de la ciudad portuaria y con actores comunitarios (grupos ecológicos, de ciudadanos)
2. Establecer en cada puerto un plan de gestión ambiental. Es decir, un documento formal que involucra a las autoridades portuarias en la gestión controlada de los recursos naturales, midiendo los impactos de la actividad portuaria con criterios bien identificados.
3. Se debe considerar a la ciudad portuaria y el transporte marítimo o fluvial como una excelente alternativa ecológica a los modos de transporte terrestre. Así, la ciudad portuaria tendrá un papel importante en el desarrollo sostenible de su área regional, del territorio nacional y/o internacional.
4. Esto es posible sólo si en el territorio propio, la ciudad portuaria –puerto y ciudad– llegan a un modo de gestión que integra la problemática del medioambiente. Por lo tanto, el acuerdo puerto-ciudad es la primera condición para llegar al desarrollo sostenible.

Por último, se observan nuevos ámbitos de cooperación en el área comunicacional. La antigua visión del puerto, como ventaja comparativa natural, ha dado paso a cierta utilización emblemática y simbólica de una imagen urbana ligada al puerto en las estrategias de *city marketing*. En estas acciones, se produce la coordinación directa e indirecta de las autoridades locales y las portuarias, especialmente en la comunicación mediática, organización de exposiciones y reuniones, y las relaciones con otras ciudades y países. Al respecto, el caso de Barcelona es muy elocuente.

A modo de conclusión

Relaciones puerto-ciudad

El panorama expuesto hasta aquí presenta los rasgos generales de las nuevas dinámicas portuarias, en el marco de los procesos experimentados por los puertos y ciudades portuarias de los países desarrollados. En este sentido, las características específicas se relacionan con cuatro elementos centrales:

- Con la lógica funcional y territorial del sistema portuario.
- Con la naturaleza de los procesos de desestatización efectuados, la configuración de las autoridades portuarias y las formas que ejercen poder.
- Con la capacidad de intervención política y económica de las administraciones locales/regionales.
- Con el papel de la comunidad portuaria, y en un sentido más amplio la comunidad local/regional, en las acciones de reconversión y modernización del puerto.

El nuevo marco conceptual se diferencia drásticamente del imperante en décadas anteriores. Desde la perspectiva de la ciudad, el énfasis está puesto en las **fórmulas de cooperación entre el puerto y la ciudad**. Más allá de ciertas visiones idílicas, o interesadas, en torno a la coordinación de los intereses sociales y privados en la explotación económica de un bien público como el puerto, es necesario destacar que esta forma de governance funciona desde hace mucho tiempo en las ciudades portuarias de los países avanzados, especialmente en las de Europa del norte.

Desde el ámbito público, se deposita una mayor responsabilidad en los gobiernos locales y/o regionales partiendo de una fuerte trayectoria histórica de descentralización territorial político, institucional y económica. En tal sentido, las capacidades y competencias de estos ámbitos públicos presentan pocas discusiones. Por otra parte,

la naturaleza y densidad del tejido institucional facilita el ejercicio de cierto liderazgo para motorizar la participación del sector privado y acompañar las definiciones en torno a nuevas actividades y negocios locales.

Respecto a los modelos de gestión portuaria, las soluciones organizacionales apuntan a resolver los principales problemas derivados de la anterior explotación pública de los puertos:

- La organización rígida y el exceso de mano de obra
- La burocratización de la administración
- El financiamiento de las infraestructuras
- Los diferentes ámbitos de ineficiencia en el funcionamiento del puerto

Desde la perspectiva del proceso que se avecina en el puerto de la Ciudad de Buenos Aires, las evidencias recogidas en el presente documento enriquecen y profundizan el marco conceptual y analítico para el debate institucional, y la pertinencia de los diversos enfoques. Entre estos aspectos se destacan:

- la definición del puerto como un sistema –sistema portuario– a partir de la estructuración de intereses económicos, las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes que intervienen en la actividad, y los procedimientos de coordinación que dirigen las distintas estrategias empresariales. En otros términos, una visión más amplia que la del volumen de carga movilizadora, las tarifas, y las técnicas utilizadas;
- el análisis del sistema portuario desde una perspectiva dinámica: explicar cómo funciona y cómo sus modos de gestión se transforman, en un contexto sectorial en continua evolución. Avanzar en la comprensión de los procesos que explican las condiciones de estabilidad y cambio de la actividad portuaria, los factores de perturbación endógenos y exógenos, la rapidez de respuesta frente a los impulsos externos;
- los problemas que enfrenta la regulación y sus instituciones frente a ciertas estrategias empresariales (globales) y los cambios en la modalidad de coordinación de las actividades de transporte y los puertos (desregulación y privatización); tales estrategias constituyen desafíos para el diseño institucional y la definición de instrumentos regulatorios;
- la importancia de las articulaciones del sistema portuario con el resto del sistema territorial y con los mercados mundiales; como espacio de posicionamiento,

confrontación y consensos de lógicas económicas e intereses (privados, públicos, políticos.);

- el rol jugado por las instituciones del puerto y la ciudad en dicha articulación sistémica, desde una visión crítica de las concepciones economicistas centradas en su papel como substitutos de las fallas de mercado. Los dispositivos institucionales pueden jugar un papel determinante en la densidad y calidad de las relaciones puerto-ciudad. A este nivel, interaccionan con el conjunto de normas, reglas, e intervenciones que enmarcan el accionar del puerto e involucran la discusión de los objetivos que deben guiar las acciones de intervención de la ciudad en el entorno portuario.

Referencias bibliográficas

- Baudouin T. (1999): “A cidades portuaria na mundialização”, en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Boyer R. (1995): “Secteurs, régions et modes de régulation”, En Allaire G. et Boyer R (Ed.) *La grande transformation de l'agriculture*, INRA, Economica. Paris.
- Collin M. (1999): “A evolução do estatuto dos portos na Europa”, en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- De Roo, P. (1993): *Les villes, lieux d'Europe*, DATAR, Editions de l'Aube.
- Green R.; Hy M.; Lanini L. (2000): *L'enjeu d'une industrialization du transport pour les activités alimentaires*, INRA, Departement ESR, Paris.
- Humphrey and Schmitz (2001): *Governance in global value chains*, mimeo, Institute of Development Studios, Sussex.
- Kreukels A. (1999): “Rotterdam: as relações entre porto e cidade sob as perspectivas nacional e internacional”, en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Lemair, O. (2001): “Identidad de objetivos Ciudad-Puerto para beneficio de la comunidad”, *X Reunión de Puertos Latinoamericanos*, Santa Marta, Colombia.
- Massey D. (1984): *Spatial divisions of labour. Social structures and the Geography of Production*, MacMillan, Gran Bretaña.
- Megatrade (2001), Año X, Num. 104.
- Monié F. (2001): *O novo papel dos portos na era da globalização: o caso do porto de Sepetiba-RJ*, (mimeo)
- Naciones Unidas-CEPAL (1992): “La Reestructuración de Empresas Públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”. *Serie Cuadernos de la Cepal* N° 68. Santiago de Chile.

- (1990): “Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe”. *Serie Cuadernos de la Cepal* N° 65. Santiago de Chile.
- Naciones Unidas-UNCTAD, (1992, a): *La Comercialización del puerto y el puerto de 3° Generación*. Informe de la Secretaría de la UNCTAD.
- (1992, b): *Desarrollo y mejora de los puertos. Los principios de la gestión y la organización moderna de los puertos*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD.
- Pistonesi H. (2001): *Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas*, Instituto de Economía Energética (Asociado a Fundación Bariloche), San Carlos de Bariloche.
- Poma L. (1999): “La producción de conocimiento: nuevas dinámicas competitivas para el territorio”, en Boscherini F. y Poma L.: *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Ed., Buenos Aires
- Rallet, A. et Torre, A. (1996): “Dynamiques industrielles et dynamiques spatiales: la question de la coordination des acteurs”, *Revue d’Economie Régionale et Urbaine (RERU)*, 4, Bordeaux.
- Scott A., Agnew J., Soja E. e Storper M. (2001): “Ciudades. Regiões globais”, *Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 41, Ano XVII, San Pablo.
- Seassaro L. (1999): “O sistema portuario italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto.cidade”, en Silva y Cocco (Org.), en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Silva G. y Cocco G. (1999): *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaço do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Starr J., Slack B. (1999): “Porto como porta de entrada: discutindo a concepção tradicional”, en Silva y Cocco (Org.) en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.

Estudio II

Reforma portuaria y modelos de gestión en Argentina. Los puertos de Rosario y Bahía Blanca



Índice

INTRODUCCIÓN	53
CAPÍTULO 1	
LA REFORMA INSTITUCIONAL RECIENTE EN EL SECTOR PORTUARIO	55
1.1. Características y evolución del sistema portuario nacional	55
1.2. Contexto económico y consensos en la política de los '90	57
1.3. El nuevo marco regulatorio	63
CAPÍTULO 2	
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PUERTOS PRINCIPALES	65
2.1. El debate en torno a la conformación de los Entes	65
2.2. El cambio de rumbo en el puerto de Buenos Aires	66
2.3. Entes portuarios y regulación	68
CAPÍTULO 3	
EXPERIENCIA INSTITUCIONAL EN LOS PUERTOS DE BAHÍA BLANCA Y ROSARIO	73
3.1. Características y funcionamiento económico de los puertos	73
3.2. El nuevo modelo de gestión portuaria:	
Consejo de Gestión Puerto de Bahía Blanca (CGPBB)	
Ente Autónomo Puerto de Rosario (ENAPRO)	79
3.2.1. Esquema organizativo	79
3.2.2. Funciones y atribuciones	82

52 Tres estudios sobre la perspectiva institucional en el sector portuario

3.2.3 El ambiente de las decisiones: los actores públicos y privados	85
3.3. La intervención de los gobiernos locales	98
CONCLUSIONES	103
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

Introducción

El tema portuario durante la década del '90 en la Argentina remite a dos procesos interrelacionados: la definición de un nuevo diseño institucional y el tránsito hacia modelos de gestión descentralizados y autónomos. En un contexto internacional marcado por las profundas transformaciones en el sector, el programa implementado en el país siguió la orientación privatizadora que rodeó a las reformas encaradas en materia de servicios e infraestructura pública, con las necesarias adecuaciones a las características peculiares de la actividad.

Los puertos públicos no fueron privatizados globalmente; se han otorgado monopolios legales al sector privado en parte y a veces la totalidad de las instalaciones, por un período largo (de 10 a 30 años o más) a través de contratos de concesión de uso o locación, en el marco de un esquema mixto de autoridad portuaria que supervisa la utilización de las instalaciones, fija las tarifas y asume la responsabilidad de los planes de inversión. El nuevo régimen legal también habilita el funcionamiento de puertos privados.

Las transformaciones en curso, se fundamentan en el cuestionamiento del patrón de desarrollo centralizado anterior y en la necesaria complementación público-privada. El tema es amplio y controvertido, particularmente en términos de los criterios empleados para modificar el régimen regulatorio y sus efectos económicos, sociales y políticos. El contexto político, la lógica económica y los consensos teóricos que orientaron las acciones en los años '90 parecen resistir mal la realidad presente, poniendo en cuestión ciertos criterios rectores. En efecto, las preocupaciones por avanzar en un ambiente portuario más competitivo, tras pasando las funciones gerenciales y operacionales del Estado, hoy plantean preguntas que son decisivas en términos de las normas regulatorias y su reflejo sobre las estrategias empresariales y dinámica de acumulación sectorial. Interrogantes que remiten a los nuevos espacios de maniobra conformados en el marco de la institucionalidad provincial y local, particularmente, en términos de los diferentes mecanismos de captación de rentas y cuasi-rentas.¹

1. En la literatura económica, todos aquellos beneficios que no se derivan de las actividades productivas sino de operaciones especulativas y monopólicas, o bien, por diferencias en el poder de negociación o el acceso a la información.

El propósito del presente estudio es examinar estas problemáticas, a partir del conocimiento del proceso global de cambio institucional y de aquellos casos que más estrechamente remiten a su implementación. Los pasos dados en estas experiencias constituyen una base de aprendizaje, y ofrecen ideas para la reflexión sobre la orientación de la reforma en el puerto de Buenos Aires tanto desde la órbita pública como en términos de los diversos agentes comprometidos en el proceso.

El capítulo 1 resume las principales etapas en la evolución histórica del sistema portuario nacional, profundizando en el contexto que dio origen a las recientes redefiniciones normativas. Allí, se tratan de rastrear los rasgos económicos principales y las convicciones teóricas del tiempo político en el que se produjo la reforma portuaria. Esta mirada sobre el pasado inmediato, por un lado, permite explicar la orientación del régimen institucional implementado y, por otro lado, tiende algunos puentes de unión con el debate actual sobre la transferencia del puerto de Buenos Aires. En el capítulo 2 se discute aspectos relacionados con la conformación de los Entes portuarios, sus funciones, competencias, y el rol que ejercen como organismos de control y regulación. Desde esta perspectiva, en el capítulo 3 se examinan dos casos especiales: el puerto de Rosario y el de Bahía Blanca, seleccionados por su dimensión y porque ya han atravesado un período prudencial con el nuevo diseño institucional. El tratamiento de estos casos concretos, hace hincapié en las características del modelo de gestión y brinda un balance preliminar de sus trayectorias en términos de las relaciones público-privadas y ciudad-puerto. Finalmente se presentan un conjunto de reflexiones en torno a las perspectivas y limitaciones abiertas por estas experiencias portuarias.

Capítulo 1

La reforma institucional reciente en el sector portuario

1.1. Características y evolución del sistema portuario nacional

El sistema portuario nacional está integrado por los diferentes puertos distribuidos en la ribera de los ríos de la Plata, Paraná, Uruguay y el litoral Atlántico (unos 4000 Km) La mayoría de ellos se concentra en la región pampeana, entre el área Metropolitana de Buenos Aires y la zona santafecina de San Martín-San Lorenzo.

La conformación de este sistema puede ubicarse durante la década del 80 del siglo XIX. En esa época comienza la inversión en infraestructura básica (muelles, obras de abrigo, canales...) para adecuarla a las exigencias del creciente comercio exterior de granos, en combinación con el trazado del sistema ferroviario que permitía la vinculación entre las zonas de producción agropecuaria y las salidas portuarias del litoral pampeano. (Ortiz, 1943; Rofman y Romero, 1997)

El puerto de Buenos Aires, que desde el período del Virreinato del Río de la Plata monopolizaba el comercio exterior, se constituye en el principal nodo de interconexión interna y externa. En él se ubicaron las cabeceras de las líneas marítimas internacionales, las terminales de las líneas troncales del ferrocarril y las corrientes de inversión pública para la construcción del puerto Madero, mientras se convierte en una importante fuente de recursos fiscales para el Estado. En relación con este último aspecto, Ortiz (1987) subraya la importancia de su rol importador: “El Estado realizaba la casi totalidad de sus actividades mediante el recurso de los derechos aduaneros, y en consecuencia cifró su mayor empeño en asegurar una estricta vigilancia sobre las mercaderías importadas a fin de evitar las filtraciones de renta. Nunca juzgó conveniente autorizar este tipo de comercio en otro lugar que en Buenos Aires, donde la centralización de todas las demás funciones del Estado le acordaban una cómoda seguridad”. (Ortiz, *Ibid.*, p. 623-624)

Otros puntos de vinculación internacional de la producción local se constituyeron en centros litorales sobre la ribera del río Paraná y el frente Atlántico, como La Plata, Rosario y Bahía Blanca. El primero de ellos, construido durante 1880 sobre el puerto

natural de la Ensenada de Barragán, fue vendido por la Provincia de Buenos Aires al Estado Nacional en los primeros años del siglo XX.² En el puerto de Rosario, que hasta principios de siglo funcionaba sobre la base de condiciones naturales, se implementó la modalidad de la concesión para la construcción de un puerto comercial, a ser explotado por cuenta y orden de la empresa de capital francés ejecutante (“Puerto de Rosario de Santa Fe”) por un plazo que finalmente alcanzó cuarenta años. En el sur bonaerense, los puertos de Ingeniero White y Galván del complejo de Bahía Blanca fueron construidos y concesionados a la empresa de ferrocarriles inglesa. El puerto de Dock Sud, vecino al puerto nacional de Buenos Aires, también fue concesionado a la misma empresa

De este modo, durante la etapa agroexportadora coexistieron puertos privados y públicos, con predominio de los primeros en términos de titularidad de las explotaciones. El Decreto 1860/43 marcó el fin de este sistema. Se decide la estatización y centralización portuaria, a partir de la cual todos los puertos en manos privadas pasaron a ser fiscalizados por la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. La Ley 10059/43 extendió la fiscalización a obras, instalaciones, desembarques, almacenamiento, embarques y traslado de las cargas, previéndose también el traspaso de las instalaciones al ámbito nacional una vez cumplidos los quince años de la correspondiente habilitación.

Más adelante, por el Decreto Ley 7996/56 se creó la AGP (Administración General de Puertos), quedando bajo su órbita todos los puertos comerciales del país sobre los que ejercía plenas funciones, a excepción del control aduanero. Diez años después, la coordinación de ciertas actividades portuarias recae en la Capitanía General de Puertos, particularmente, el arbitraje entre las compañías navieras y los trabajadores, fijación de normas y tarifas de la estiba, y la habilitación de empresas para estas tareas. En tal sentido, se determina que la Secretaría de Trabajo delegue en la Capitanía General de Puertos, la función de policía del trabajo incluyendo sanciones y calificación de tareas.

El régimen del sistema público portuario se completa con otras instituciones: i) la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, encargada de la construcción y mantenimiento de las vías navegables (obras de dragado y defensas, señalización y balizamiento de las vías primarias y secundarias, accesos a puertos y áreas portuarias); ii) la Junta Nacional de Granos, ente regulador del comercio de granos en el país, propietaria de unidades de embarque y almacenaje en los principales puertos y encargada del control de la calidad de los granos embarcados, tanto en los puertos oficiales como en los privados, así como de la fijación de las tarifas de los servicios de silos y elevadores; iii) la Administración Nacional de Aduanas, cuyas funciones se mantienen y tienen que ver con la supervisión de los flujos de importación, exportación o mercaderías en tránsito y la cumplimentación de los gravámenes fiscales, como así también el

2. Este puerto lideró la salida de los embarques de lana, carnes y cuero hasta que se finalizó la construcción del puerto de Buenos Aires (Carriquiriborde, et. al, 2000)

movimiento de mercaderías entre puertos argentinos; iv) la Prefectura Naval Argentina, con poder de policía y seguridad en todos los ríos y costa atlántica del país, de regulación de los servicios marítimos, la seguridad a la navegación y la preservación ecológica; y, v) la intervención de otras reparticiones públicas y empresas estatales, como la Dirección Nacional de Migraciones, Servicio de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal, la Junta Nacional de Carnes, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, astilleros estatales, etc.

Este marco institucional no alteró la configuración original del sistema portuario argentino, basado en el predominio del puerto de Buenos Aires. En definitiva, una expresión más de la dinámica concentradora en lo económico y espacial que históricamente ha caracterizado al proceso de crecimiento y desarrollo del país.

La especialización del puerto capitalino en el tráfico de manufacturas y cargas generales se profundizará durante el proceso contemporáneo de apertura económica, dentro de una dinámica de acumulación económico-territorial que impulsa ciertas redefiniciones en sus nodos de conectividad espacial.

En efecto, hacia fines de 1980, el complejo porteño es desplazado por el de San Lorenzo/San Martín como la vía de salida principal para la exportación de productos agroalimentarios (granos, aceites y subproductos oleaginosos), seguido por los puertos pampeanos del litoral Atlántico de Bahía Blanca y Quequén. También resigna su primer posición en los volúmenes de importación, ocupada por el puerto de San Nicolás que concentra los requerimientos de la industria siderúrgica localizada en sus inmediaciones, mientras se profundiza la competencia inter portuaria en el área metropolitana. Otros puertos, en la Patagonia, fortalecen su presencia en cargas específicas como frutas, pesca y commodities energéticos. Buenos Aires se convierte en un puerto especializado en contenedores, moviendo alrededor del 60% del tráfico contenedorizado y manejando el 70% de las importaciones y un 40% de las exportaciones.³ Esta evolución profundiza su liderazgo portuario en América Latina y lo ubica entre los 30 puertos más importantes del mundo en tráfico de contenedores. (Ver Estudio III)

En varios aspectos, las tendencias operativas que se expresan en el sistema portuario nacional han respondido a impulsos provenientes de los cambios en el marco institucional y político que a continuación se analiza.

1.2. Contexto económico y consensos en la política de los '90

El análisis de la reforma institucional en materia portuaria, no puede separarse del proceso global de transformaciones económicas, y los cambios en las reglas que gober-

3. El tráfico total de contenedores pasó de unos 640.000 TEUs, en 1995, a un poco más de 1.080.000 TEUs en el 2000. (Banco Mundial, 2001)

naban los procesos de producción y distribución del producto social efectuados desde fines de la década del '80.

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en la Argentina, seguidas con mayor o menor intensidad en todos los países de América Latina, reconocen algunos rasgos comunes en el contexto general que marcó la orientación de las reformas socioeconómicas: el condicionamiento impuesto por el endeudamiento externo, el fuerte deterioro del aparato del Estado y el predominio de las concepciones neoliberales en el manejo de la Políticas Públicas.⁴ Las empresas públicas, las promoción industrial y la protección comercial comienzan a descartarse y cobran auge las políticas que promueven las privatizaciones, la desregulación de la economía y el libre comercio.

El replanteo crítico del esquema de sustitución de importaciones de orientación interna, así como del “estatismo” que predominara en los regímenes anteriores, se sustentaba en cuatro argumentos básicos: i) la liberalización económica reduce las ineficiencias estáticas provenientes de la mala asignación y el desaprovechamiento de recursos; ii) la liberalización económica incrementa el aprendizaje, el cambio tecnológico y el crecimiento económico; iii) las economías orientadas al exterior son más capaces de enfrentar las conmociones externas adversas; y, iv) los sistemas económicos basados en el mercado son menos propensos al derroche a través de las actividades del tipo *rent-seeking* (Rodrik, op.cit.)

Siguiendo el análisis de Martín (1994) para el conjunto de los países latinoamericanos, la dinámica de los procesos de reestructuración económica pueden resumirse en cuatro movimientos:

- la transición de economías semi-cerradas hacia una mayor apertura, tanto por la integración con el resto del mundo como por la participación en acuerdos de cooperación y de libre comercio con otras naciones (conformación del Mercosur; asociación al NAFTA);
- el cambio de una economía regulada y con amplia participación estatal en la producción (directa e indirecta) de bienes y servicios, a un esquema sustentado en la iniciativa privada y el funcionamiento de los mercados;

4. En realidad, las condiciones impuestas por los préstamos de los organismos internacionales constituyen un factor explicativo importante de la notable uniformidad que caracterizó a los planes implementados en los países latinoamericanos. Estas condiciones se inspiraban en el marco intelectual provisto por el “Consenso de Washington”, cuyos lineamientos sustentaron las reformas en las políticas públicas. El Banco Mundial lideró este proceso, a través de sus Prestamos para el Ajuste Estructural (PAE). De hecho, casi todas las grandes transformaciones de esta etapa (privatizaciones, descentralización de la gestión gubernamental, etc.) fueron estimuladas y/o apoyadas por este programa de financiamiento. En el contexto de intensos diálogos entre los gobiernos, el banco y el FMI, se otorgaban fondos de ayuda a mediano plazo de acuerdo con el Servicio Financiero Ampliado de Ajuste Estructural y con el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural. (Rodrick, 1995)

- el desplazamiento del aparato de gobierno central, que cede potestades hacia arriba –como consecuencia de la mayor apertura e integración de la economía– y delega atribuciones hacia abajo, en procesos de descentralización territorial de diversa amplitud (provincias, municipios); y,
- las crecientes restricciones financieras, las dificultades organizacionales y tecnológicas del gobierno central para responder al conjunto de demandas que se expresan en el plano político.

Las corrientes doctrinarias que propugnaban la liberalización y desregulación de los mercados tuvieron un impulso decisivo en la privatización de las empresas e infraestructura pública.⁵ Como a nivel mundial, la concepción de la intervención directa del Estado en la planificación, control y coordinación de los bienes públicos fue reemplazada por orientaciones normativas que promovían una mayor competencia. Tal como ocu-

Recuadro II.1

“La mayoría de los problemas institucionales que hacen frente los puertos de América Latina y el Caribe son una consecuencia del marco contradictorio de objetivos económicos, convenios laborales y legislación, dentro del cual se les pide que funcionen. Ese marco exige frecuentemente que los puertos actúen como si fueran instituciones sin fines de lucro, en vez de empresas que deben proporcionar servicios eficaces en términos de costo y productivos. Así se crean dos mundos incompatibles para los puertos, los que deben proporcionar servicios comercialmente viables y, al mismo tiempo, satisfacer gran número de objetivos socio-políticos. En el mundo actual de funciones de distribución desreglamentadas, intermodales y vinculadas electrónicamente, los puertos deben tener un marco institucional que permita el logro de objetivos comerciales, facilite las inversiones del sector privado, permita a los usuarios tener voz y voto en asuntos portuarios, establezca la autonomía de la dirección, aumente la autoridad de los directores para adoptar decisiones comerciales, exija responsabilidad por el cumplimiento, racionalice las necesidades de mano de obra, se preocupe de que se están adoptando decisiones realistas de inversión y establezca la competencia entre puertos y dentro de los puertos.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe hacen frente a la tarea de definir de nuevo las funciones de sus puertos a la luz de los cambios habidos en los servicios, en los mercados y en los aspectos tecnológico y legal. Ya no pueden permitir que unas instituciones portuarias anticuadas disminuyan las oportunidades del comercio de exportación del país, y deben procurar que tales instituciones sean flexibles y dinámicas como el comercio. Los esfuerzos en esta esfera deben comenzar con las administraciones portuarias. La dirección portuaria debe establecer una credibilidad mediante la reorganización de su propia estructura burocrática.”

Fuente: CEPAL (1992; p. 95) “Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe”

5. Para una presentación detallada del escenario político, social y económico en el cual se enmarca el proceso de privatización argentino, véase Schwarzer (2001); Basualdo y Azpiazu (2002).

rrió en la segunda posguerra, cuando la experiencia estatizadora de los sectores claves de la economía europea se difundió en los países de América Latina, el giro ideológico y político impulsado por la ola privatizadora de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra tuvo un fuerte impacto en la región.

El balance sobre el funcionamiento de los puertos y el debate en torno a las reformas requeridas partió, entonces, de un amplio consenso en cuanto a las ineficiencias económicas provocadas por el régimen de explotación público y la necesidad de abordar los nuevos problemas de regulación en sus diferentes aspectos: económicos, institucionales, legales y políticos. (Ver Recuadro II.1)

En el sector portuario argentino, los primeros ensayos hacia el cambio de rumbo se produjeron a fines de la década del '70. La Ley de Granos de 1979, rompe con el monopolio portuario estatal en el rubro de cereales y subproductos al habilitar a los agentes de la comercialización de granos como posibles propietarios de los elevadores terminales, autorizando la venta y/o arrendamiento a asociaciones y cooperativas agrarias.⁶ El desarrollo del complejo oleaginoso, y las estrategias de integración hacia delante de la industria aceitera durante los '80, acompañaron las iniciativas en el mismo sentido de los grupos locales de interés (nacionales y extranjeros), quienes realizaron importantes inversiones en terminales portuarias, infraestructura de almacenaje y movimiento de granos. Como resultado de este proceso surgieron diez terminales a granel privadas, en el área San Martín-San Lorenzo del río Paraná, que fueron desplazando a la Junta Nacional de Granos (JNG) en la prestación de servicios de comercialización.⁷ Otro caso testigo es el del puerto de Buenos Aires, donde se concedió a un grupo de empresas privadas un permiso de utilización por un período de 10 años, para que construyan y hagan funcionar una terminal de contenedores.

La orientación de esta estrategia se profundiza al inicio del gobierno justicialista del Dr. Menem.⁸ Con los fundamentos de una política destinada a producir un drástico cambio en la participación del Estado en las actividades productivas (Ver Recuadro II.2), y contando con los instrumentos legales que permitían pivotar este nuevo rumbo

6. La Ley de Política Portuaria (22.080) del mismo año, si bien contiene algunas pautas y objetivos, carece de contenidos normativos. (Zucchi, 1994)

7. Como se verá más adelante, estos puertos hoy concentran niveles superiores al 70% de los embarques oleaginosos del país, alrededor del 65% del almacenaje de granos y derivados, y una capacidad anual de molienda de 27 millones de toneladas.

8. En realidad, la necesidad de efectuar una reforma radical en el sistema portuario ya se percibía en las manifestaciones de funcionarios del gobierno anterior: "...en los últimos cuarenta años existió la tendencia a considerar a los puertos como un objetivo centralista en algunas épocas, o como objetivos estratégicos para la defensa en otras. Es cierto que los puertos son importantes dentro de una política de grandeza nacional y prosperidad popular, pero no son distintos, ni más importantes que otras actividades de servicios, productivas o comerciales que requieren para prosperar libertad y competencia antes que nada" (Interventor Administración General de Puertos, Bolsa de Comercio, citado en Tonelotto, 1998)

(la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica)⁹, el gobierno se propuso impulsar la privatización y desregulación del sistema portuario.

Recuadro II.2

“La razón profunda del programa de reforma ha sido *el fracaso del sector público* en promover el crecimiento económico a través de su gestión monopólica en áreas de infraestructura. La falta de competencia, el peso de las regulaciones, la influencia excesiva en las empresas de sus proveedores y sindicatos, la carencia de incentivos adecuados en el aparato burocrático y la ausencia marcada de criterios de rentabilidad (privada y social) han sido suficientemente analizados en la literatura, incluyendo los trabajos de FIEL, como para que sea necesario insistir aquí sobre sus efectos negativos. La crisis fiscal aceleró el deterioro de la inversión pública llevándola a niveles históricamente muy bajos. En estas condiciones iniciales, el programa de reforma enfrenta el desafío de recuperar la capacidad de producción de servicios de infraestructura, *transfiriendo la responsabilidad al sector privado*, dentro del apropiado marco regulatorio exigido por las características de cada servicio, y que el cambio de gestión genere los incrementos de productividad y de calidad en los servicios, sin los cuales el programa de crecimiento argentino carece de viabilidad.”

Fuente: FIEL (1992: p. 11), *Capital de infraestructura en la Argentina. Gestión pública, privatización y productividad, destacado propio*

Los diagnósticos (oficiales y de centros académicos) señalaban, de modo más o menos explícito, que las dificultades y fallas estructurales que rodeaban a la actividad portuaria nacional obedecían a una política inapropiada de inversiones en infraestructura. Además, ponían el acento en el crecimiento sostenido que habían experimentado las tarifas desde mediados de los años '70, junto a la pérdida de competitividad de los principales puertos del país.¹⁰ Situación que se agravaba por diversas razones sociales y políticas: las barreras impuestas por los “círculos de interés” conformados en el manejo público del negocio portuario, los conflictos subyacentes entre los distintos órganos de la administración, el bajo perfil de los responsables del gerenciamiento, el exceso de mano de obra permanente y la carga de las regulaciones laborales,¹¹

9. La ley de Reforma del Estado autorizaba al Poder Ejecutivo a intervenir en todas las empresas públicas, suprimiendo sus directorios y otros órganos de control a modificar su forma social, a dividirlos y privatizarlos. La ley de Emergencia Económica, entre otros aspectos, establecía un nuevo régimen para las inversiones al derogar todas las normas que diferenciaban al capital nacional del extranjero, habilitando su ingreso a las áreas privatizables (previamente restringidas)

10. Según estas evaluaciones, las inversiones públicas desarrolladas en el período mostraban un bajo nivel de utilización, particularmente las compras de utillaje portuario destinado a la manipulación de cargas y estructura portuaria (grúas, equipo de dragado), mientras las tarifas registraban un aumento del 18% en el período 1973-90 y las de estiba un 250%, considerando valores entre 1980 y 1991 en el puerto de Buenos Aires. (FIEL, 1992)

11. En tal sentido, los resultados de la reforma implementada en el sector portuario son elocuentes: de unos 8300 puestos de trabajo, en el año 1992, se pasó a sólo 1600 en el año 2000. (Banco Mundial, *op. cit.*)

las restricciones de fondos para encarar nuevas inversiones, la presión de la deuda externa, etc.

En estos trabajos (entre los que se destaca el realizado por FIEL), se diagnosticó que la infraestructura pública preexistente demandaría fuertes gastos de mantenimiento en el futuro. Se afirmaba, a su vez, que la inversión privada constituía una de las causas principales del aumento de la productividad experimentado por el sistema portuario durante los últimos años, así como del progreso tecnológico que permitía la operatoria con contenedores y neogranales. Por esta razón, era necesario efectuar un cambio sustancial en la política portuaria consistente en el retiro del Estado y la desregulación del sector. En el siguiente Recuadro, se condensa la evaluación de FIEL.

Recuadro II.3

“.. Puede concluirse que en estas dos décadas en la República Argentina se ha desarrollado un proceso en el cual *el sector privado tuvo una reinserción en los puertos que fue resistida por parte del Estado regulador*. Reinserción, por cuanto el sector privado en los puertos tuvo a principios de siglo un rol de liderazgo. A consecuencia de la resistencia a esta participación del sector privado, el Estado con sus diferentes organizaciones, en lugar de concertar y coordinar áreas de acción de los diferentes sectores, compitió con las empresas privadas. Como agravante adicional el Estado desatendió sus roles principales en este campo: el dragado, construcción de obras de abrigo, muelles, etc.

Finalmente el Estado no tuvo la capacidad en estas dos décadas de efectuar una reforma organizativa de los puertos. Ante la incursión del sector privado, no adoptó *medidas desregulatorias*, sino por el contrario complicó aún más el esquema regulatorio del sector”

Fuente: FIEL, 1992, p. 223, destacado propio

Estos elementos estuvieron presentes en la evaluación sectorial, que daba marco a la propuesta oficial de reforma del sistema portuario nacional, elevada al Congreso Nacional. El consenso obtenido respecto a las razones principales de los problemas portuarios del país, y las fuertes convicciones teóricas en torno a las ventajas de la privatización, jugaron un rol decisivo en el debate parlamentario sobre la nueva institucionalidad. Sin embargo, las diferencias de criterios y perspectivas que se plantearon en el escenario legislativo, sugieren que el clima político no fue acompañado por la homogeneidad. Los intereses y posiciones en juego, así como las resistencias (externas e internas) planteadas en los niveles de decisión, no siempre son claros, ni pueden explicitarse, si bien pueden inferirse en términos de hipótesis para avanzar en una reflexión sobre las relaciones de fuerzas que se reflejan en los resultados.

1.3. El nuevo marco regulatorio

Con las orientaciones que emanaban de los lineamientos generales mencionados, y bajo el impulso de las ópticas surgidas de los procesos de transformación encarados una década atrás en los principales puertos mundiales, el Congreso Nacional debatió y concretó un nuevo marco regulatorio para la actividad portuaria nacional.

La sanción de la ley 24093 (3 de junio de 1992), su decreto reglamentario (769/93) y otros decretos precedentes en materia desregulatoria (2284/91; 2074/90; 906/91; y 817/92) que acompañaron la Ley de Reforma del Estado, producen modificaciones sustantivas en materia portuaria. Entre los principales elementos de cambio, se destacan:

- i) la sustitución del principio público y centralizado que regía la administración y gestión del sistema portuario nacional, junto con la disolución y/o eliminación de numerosas empresas y organismos del estado vinculados a esta operatoria (Administración General de Puertos –AGP–, Capitanía de Puertos, Junta Nacional de Granos, etc.), reestructurando dentro del ámbito nacional la autoridad de aplicación y fiscalización portuaria de los organismos mencionados anteriormente;
- ii) la transferencia de los puertos del dominio público nacional al provincial, en el caso de los llamados puertos principales (Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca y Buenos Aires). Los restantes se transfieren a las provincias si éstas lo solicitan, pudiendo permanecer o no dentro de su dominio público o convertirse en propiedad privada, según fuere la decisión de las respectivas legislaturas;
- iii) la separación de la administración, a cargo de entes públicos no estatales o sociedades de derecho privado, de la explotación transferible a sectores particulares, en el caso de los puertos principales;
- iv) un tratamiento específico para los puertos privados (capítulo III de la ley), admitiéndose su existencia y funcionamiento;
- v) la desregulación de la prestación de los servicios portuarios, permitiendo su libre contratación,¹² y el traspaso al sector privado de los elevadores terminales, ubicados en recintos portuarios o en sus inmediaciones (de conformidad con la defi-

12. Los Decretos 2284/91 y 817/92 ya habían avanzado en materia de desregulación de la actividad portuaria, liberando los horarios y días de trabajo, estableciendo la caída de los convenios laborales para el personal embarcado y portuario; la eliminación del número mínimo obligatorio de personal para tareas de estibaje y navegación; desregulando la entrada a los puertos de empresas prestadoras de remolque y barquilla, etc.

nición proporcionada por la resolución 11.130/67 de la JNG, disuelta por el decreto 2284/91 de desregulación económica, con un marco regulatorio establecido en el decreto 351/92). (Zucchi, *op. cit.*)

En suma, el esquema de descentralización y privatización concebido permite la coexistencia de dos situaciones. Por un lado, autoriza y regula a los puertos privados y, por otro lado, promueve transferencias de gestión en los puertos públicos. La Ley 24.093, define todos los aspectos vinculados con la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes (o a crearse en el territorio nacional, (art. 1º),¹³ y establece que requieren habilitación del Estado Nacional todos los puertos comerciales e industriales que involucren el comercio exterior o interprovincial (art. 4º)¹⁴ La reforma también contempla la implantación del régimen de mercado para los precios de los servicios portuarios; en los puertos principales, las tarifas deberán fijarse según el principio de libre competencia de precios y condiciones entre las partes. (art 12)

La Administración General de Puertos, ente que monopolizaba la administración, explotación y operatoria portuaria pasó a la categoría de “sociedad en liquidación”. Su disolución, dispuesta en el decreto 817/92, se efectivizaría una vez privatizados, transformados o transferidos los puertos bajo su jurisdicción. En el caso de los llamados puertos mayores o principales del país –Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca y Quequén–, la transferencia prevista a las provincias respectivas estaba sujeta a la constitución de sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrían a su cargo la administración de estos puertos.

Este nuevo tipo de Autoridad portuaria produciría, entonces, una nueva configuración de poder en los puertos públicos transferidos. En este contexto, y con las transformaciones en el marco regulatorio, se esperaba romper con un sistema portuario poco competitivo, producto de la centralización y las restricciones impuestas al sector privado. Sobre estas cuestiones se avanza en los capítulos siguientes.

13. Se excluyen del régimen establecido por esta ley a los puertos destinados, exclusivamente, al uso militar o el ejercicio del poder de policía estatal (art. 3º)

14. En el decreto reglamentario de la Ley, 769/art 5º, se establece que los demás puertos si bien están excluidos de la obligación de tramitar la habilitación ante el Poder Ejecutivo Nacional, deben cumplir con las disposiciones que dicten las autoridades competentes nacionales y provinciales respecto a seguridad de la navegación y contaminación ambiental.

Capítulo 2

La descentralización de los puertos principales

2.1. El debate en torno a la conformación de los Entes

La cuestión de los Entes que pasarían a administrar los principales puertos del país no fue de fácil resolución. Uno de los ejes de la discusión en el Congreso, giró en torno al principio federal sostenido por dos posiciones distintas.

El argumento de la mayoría parlamentaria –detentada en ese momento por el Partido Justicialista–, fue la necesidad de que las provincias recuperasen el dominio, la administración y la explotación de los puertos, destrabando así el esquema burocrático e ineficiente producido por la administración nacional. La conformación de administraciones locales e independientes, en cada uno de estos puertos, proveería el marco participativo a la diversidad de intereses involucrados en la actividad portuaria.

La posición de la minoría no negaba la necesidad de provincializar los mayores puertos. Sin embargo, introducía una óptica distinta al principio federalista invocado por la mayoría. Al tratarse de grandes puertos nacionales, sus actividades de exportación e importación comprenden diferentes corredores y áreas de producción en distintas provincias que quedan al margen del ámbito de decisión.¹⁵ Para evitar esta situación, el Estado nacional también debería formar parte de los entes portuarios, junto a los restantes sectores contemplados en el proyecto de la mayoría, ejerciendo su rol armonizador de los diferentes intereses en juego.¹⁶

15. En una de sus intervenciones, el diputado Bisciotti (Partido Radical) se pregunta: “ por qué, en base a un falso federalismo vamos a hacer que se dirija la política portuaria desde un enfoque provincial que pueda dejar de lado o no el enfoque que tengan las restantes provincias?” (Zucchi, op.cit., p. 227)

16. Según esta línea argumental, la participación de los sectores privados en los entes administradores, significa la concentración de una vasta variedad de intereses económicos del país. “Para que halla equilibrio y armonía entre los intereses en juego hace falta anteponer una fuerza tan grande como la que tienen ellos. Por ello se justifica la presencia del Estado nacional” (conceptos vertidos por el diputado Fescina –Partido Federal–, citado en Zacchi, op. cit, p. 229)

A pesar del intenso debate, se impuso la preocupación por reducir el protagonismo del gobierno central delegando atribuciones a las provincias respectivas. Las nuevas entidades, dotadas de personalidad jurídica, debían integrarse por los “sectores interesados en el quehacer portuario, comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad. Las provincias en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto y el o los municipios en cuyo o cuyos ejidos se halle situado el puerto también tendrán participación en los entes, de acuerdo a la modalidad que establezca el estatuto respectivo de cada puerto.” (art 12, Ley 24.093)

Estos principios rectores para la constitución de la nueva autoridad portuaria en los principales puertos, se vieron plasmados en soluciones organizacionales que enfatizaron el carácter público de la autoridad transferida. Tanto la ley sancionada por la provincia de Buenos Aires (11.414) como la de la provincia de Santa Fe (11.011), establecen la creación de Entes públicos de naturaleza no estatal en los puertos transferidos. Este tema será retomado en el capítulo siguiente.

Posteriormente, el proceso de transferencia fue vetado para el puerto de Buenos Aires, bajo el argumento de que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires era un ente descentralizado que actuaba dentro de la esfera del Gobierno Federal (Decreto 1029/1992) y, por lo tanto, su proceso de privatización y transformación sería ejecutado por el poder Ejecutivo Nacional.

2.2 El cambio de rumbo con el puerto de Buenos Aires

La primera pregunta que cabe responder es sobre los criterios que acompañaron, directa o indirectamente, la marcha atrás en el proceso de transferencia del puerto de Buenos Aires. Estos criterios no siempre son claros, por la propia naturaleza conflictiva que encarna el proceso de decisión; aún así, puede formularse la hipótesis de que los intereses y posiciones en juego ya eran presumibles en el momento que se debatía la nueva Ley de Puertos.

La discusión parlamentaria sobre la conformación de los llamados Entes refleja, de algún modo, el primer hito del bloqueo posterior a la descentralización y autonomía del centro porteño. Tal como se señaló, el principio federal que guiaba la provincialización de los principales puertos del país fue objetado por la opinión de la minoría que argumentaba la necesaria inclusión del estado nacional en los organismos portuarios a conformarse.

Desde esta visión, brindaron una línea argumental clave a la posterior inclinación del fiel de la balanza. En efecto, se sostenía que no podía quedar en manos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el manejo del principal puerto del país, por donde salen la mayor parte de las exportaciones y entran las importaciones nacionales. Esta idea fuerza sobre el federalismo y el rol del puerto porteño fue acompañada por

algunas posiciones sectoriales, como la de la Unión Industrial Argentina (UIA), que veían en tal política una vía de controlar la renta de situación que le otorgaba la salida de casi el 40% de las exportaciones nacionales y la entrada de casi todas las importaciones.

Así, pese al fracaso de la iniciativa parlamentaria de otorgar representación al Estado nacional en los nuevos organismos de gestión de los principales puertos, esta corriente de opinión se impuso con energía para bloquear el traspaso del puerto de Buenos Aires. De hecho, la reciente propuesta oficial sobre la constitución de una Sociedad Administradora del Puerto (SAP), como entidad de derecho público con gestión mixta del gobierno nacional, el de la Ciudad y los sectores privados intervinientes, reorienta el juego político en esta dirección.

En segundo lugar, y más allá de los fundamentos legales que acompañaron el veto parcial al artículo 11 de la Ley 12.093 –establecidos en el Decreto 1029/92–, la división de la gestión y administración del puerto de Buenos Aires en tres sectores (Puerto Nuevo, Puerto Sur y Dock Sud) también marcan un punto de inflexión en las posibilidades de transferencia a la Ciudad.¹⁷ De modo más o menos explícito, el gobierno central reconocía la necesidad de un tratamiento diferente para el negocio portuario porteño; la salida buscada consistía en contemplar los intereses de la provincia de Buenos Aires, cediéndole la gestión de una parte de este negocio (el puerto de Dock Sud), mientras se buscaba la asociación con los intereses privados en los dos ámbitos restantes.¹⁸

La concentración del poder de decisión política en manos del gobierno central –a través de la AGP (Sociedad de Estado en disolución) y el Ministerio y/o secretaría sectorial– favorecía la concreción de este proceso privatizador a pasos más rápidos y con menores instancias de conflictos de intereses. En tal sentido, cabe destacar que ciertas corrientes de opinión en la literatura económica fundamentan las ventajas de la concentración del poder político frente a cambios institucionales y regulatorios de esta naturaleza. El sistema federal, puede convertirse en un obstáculo a la capacidad de compromiso del gobierno por que suele introducir mayor conflictividad y nuevos problemas a resolver. (Sánchez y Gimballi, 1999)

Nótese, que la necesidad de finalizar el proceso licitatorio y otras gestiones de cambio en las terminales portuarias, es uno de los argumentos de peso del gobierno central para el período de transición propuesto antes del traspaso al gobierno de la Ciudad. Esta propuesta es compartida, con algunos matices diferenciales, por los sectores privados involucrados.

17. La zona de Puerto Madero fue desafectada del uso portuario y transferida a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1989.

18. El mencionado Decreto establecía que la administración del sector denominado Puerto Nuevo estaría en manos de una sociedad Administración Puerto Nuevo S. A, a crearse. El decreto 1019/93 dispuso el llamado a licitación pública e internacional para efectuar la concesión de las seis terminales de Puerto Nuevo y previó la conformación de la sociedad mencionada, según las modalidades contempladas en el artículo 12 de la Ley de Puertos. (Zucchi, op.cit.)

Finalmente, la anunciada liquidación de las entidades nacionales que intervenían en el accionar portuario fue generando reacciones entre ciertos grupos de actores. La decisión provocó un período inicial de alta conflictividad, y una fuerte resistencia a causa de la previsible racionalización del personal ocupado en los diferentes organismos de la administración pública portuaria. La intensidad de estos conflictos no fue igual en todos los puertos y, en buena medida, dependió de las características propias de los sectores afectados. En 1990, por ejemplo, los principales sindicatos que actuaban en el puerto de Buenos Aires realizaron unas 15 huelgas y presentaron un proyecto al Congreso en el que se defendía el principio público de explotación de los puertos y se rechazaba la participación del sector privado. (CEPAL, 1992) Existían, además, otros intereses afectados dentro de la estructura burocrática del estado, que veían amenazadas áreas que manejaban presupuestos de cierta importancia. El peso numérico y de lobby estaba, naturalmente, más concentrado en las sedes centrales ubicadas en Buenos Aires.

La transformación político-institucional de la Capital Federal durante el último quinquenio, ha intensificado el debate y los reclamos por la transferencia del puerto. Los dos enfoques (gobierno central-gobierno de la Ciudad), convergen en torno a la participación local en la administración del centro portuario. En cambio, hay diferencias de criterios respecto a la naturaleza de esta intervención. Si se siguen los preceptos legales que acompañaron la provincialización de los principales puertos (traspaso de dominio) o, por el contrario, se promueve una nueva instancia legislativa para redefinir el caso del puerto de Buenos Aires.

La situación legal no es el único obstáculo para la Ciudad. A la relación con las instancias de decisión en el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, se le suman sus propias vinculaciones con los actores privados y laborales que actúan en el centro portuario, pues ellas van a condicionar y/o favorecer su desempeño en el nuevo contexto institucional. En tal sentido, la visión pormenorizada del rol de los Entes en los puertos transferidos, puede brindar algunas pistas sobre la estructura más adecuada del futuro organismo autónomo del puerto de Buenos Aires.

2.3. Entes portuarios y regulación

La conformación de los Entes portuarios contemplada por la Ley 22093, reformula el ejercicio de la autoridad y administración de los principales puertos del país. Los criterios seguidos parecen inspirarse en el modelo estadual norteamericano, donde el dominio y administración del puerto está en manos de un *Board*, ente público integrado por actores de la comunidad portuaria y representantes de los gobiernos estaduales y locales.¹⁹

19. Véase el primer Estudio de este documento, sección 2.2 (p.10) donde se examinan los diferentes formatos de autoridad portuaria a la luz de las experiencias de los países desarrollados.

En el capítulo siguiente se detallan las funciones y competencias de los Entes, siguiendo las normativas vigentes en los puertos de Bahía Blanca y Rosario; aquí tan solo se pretende explorar la autoridad que ejerce este organismo dentro del régimen regulatorio del sector.

Es claro que su accionar afecta, de manera directa o indirecta, a las transacciones e inversiones que se realizan en el ámbito portuario de referencia. Según la teoría económica de la regulación²⁰, las nuevas modalidades de coordinación de las infraestructuras y actividades de servicio públicos, plantean dos tipos básicos de problemas que requieren de respuestas en términos de esquemas regulatorios. En primer lugar, las disposiciones y mecanismos que impidan un distanciamiento significativo entre la racionalidad de las decisiones de los actores privados y las finalidades sociales globales a las que deben responder estas actividades básicas. En segundo lugar, buena parte de las actividades de servicio público no tienen las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de los mercados competitivos. Se requiere, entonces, un diseño institucional y regulatorio tendiente a crear los ámbitos para la acción del mercado donde ello sea posible.

En el sector portuario, los fines sociales globales que deben compatibilizarse con las estrategias económicas del capital privado se asocian directa o indirectamente con: el papel de los puertos en el proceso de desarrollo económico, los costos e inversiones, la forma e intensidad en el uso de las instalaciones, la calidad y alcance de los servicios, las cuestiones medioambientales, entre las más importantes. La “brecha” entre las demandas de la sociedad (implícitas y/o de largo plazo) y el comportamiento de las empresas es la que debería cubrir el Ente –en su carácter de autoridad portuaria–, a través de las tareas de supervisión, control y planeamiento previstas en la normativa vigente. Naturalmente, estas funciones deben adecuarse a las orientaciones de las políticas portuarias establecidas en el ámbito provincial y nacional.²¹

La gestión de un puerto involucra una serie de figuras o formas de explotación de las instalaciones²², con mecanismos de regulación que intentan introducir las fuerzas del mercado competitivo o atenuar los “privilegios” de las situaciones de monopolio. Entre los aspectos económicos contemplados, se destacan:

20. En esta corriente teórica, sustentada en las bases conceptuales del modelo neoclásico, convergen las nuevas concepciones sobre los temas regulatorios desarrollados durante los últimos veinte años. Además del cambio de enfoque con relación al rol y a las modalidades de la regulación en las actividades que tradicionalmente han sido reguladas (bienes y servicios públicos, monopolios, etc.), el campo de estudio se ha ampliado, especialmente, a los temas ligados con la calidad ambiental, calidad de los productos y la seguridad en el trabajo. Para una discusión teórica sobre estas contribuciones, véase: Pistonesi, 2001.

21. Aunque habitualmente se alude a la “autonomía” de los entes portuarios, se trata de la utilización del concepto con referencia a la facultad de autosuficiencia económico-financiera y no desde el punto de vista político-jurídico. (Zucchi, op.cit.)

22. La separación en terminales, por ejemplo, que significa la creación de uno o más puestos de atraque especializados en el manejo de determinada clase de carga.

- La existencia de subsidios encubiertos en la explotación de la infraestructura portuaria, habitualmente originadas en transferencias públicas directas e indirectas que permiten financiar una parte o la totalidad de las inversiones (escolleras, esclusas, canales de acceso, etc.). De este modo, se otorgan derechos legales de explotación exclusivos, a cambio del pago de un “canon” o suma a “tanto alzado”. Esto es, un mecanismo que intenta valorizar y compensar la “renta de posición” de las empresas por la utilización de este tipo de bienes públicos. (UNCTAD, 1992)
- La presencia de economías de escala y otras barreras de entrada (ventajas absolutas de costos), que dan lugar a monopolios naturales o situaciones oligopólicas. La regulación apunta a la introducción de cierta competencia, favoreciendo el ingreso de nuevos competidores para evitar los abusos de las prácticas no competitivas. Los costos hundidos²³, por ejemplo, constituyen una de las barreras de entrada a la actividad portuaria (equipamiento de transporte e instalaciones en el puerto, una “marca” de servicio de carga o pasajeros, etc.), y el mercado correspondiente no presenta las condiciones potenciales de disputabilidad que daría la libre entrada y salida de competidores. La intervención regulatoria tiende a buscar el balance adecuado entre las ventajas que este tipo de costos le da a la firma establecida, con posibilidades de extracción de cuasi-rentas monopólicas, restringiendo los riesgos de la conducta oportunista motivada por el poder de mercado que detenta. A su vez, los costos hundidos implican generalmente una falta de flexibilidad para adaptarse a condiciones o a entornos tecnológicos, económicos y políticos con evoluciones no previstas del mercado. En este caso, la regulación a través de contratos de largo plazo, públicamente administrados, permite mitigar los riesgos de la negociación.
- La utilización de las tarifas como instrumento de las políticas de ingreso, inversiones y explotación del puerto. La acción regulatoria consiste, entonces, en combinar un conjunto de criterios a fin de mejorar la utilización de las instalaciones y el equipo portuario, capturar un mayor tráfico, y alentar nuevas inversiones. Para ello, resulta importante identificar los costos más relevantes, tanto por su

23. Se trata de inversiones que no pueden transformarse fácil y rápidamente en capital líquido conservando al mismo tiempo el valor del capital inicialmente invertido. Ese tipo de costos deben ser afrontados por el potencial ingresante y, en cambio, no deben ser erogados nuevamente por la o las firmas ya presentes en el mercado. Por ejemplo, frente a la renegociación de contratos de terminales portuarias, las firmas establecidas ya han erogado estos costos (instalaciones de almacenamiento, sistemas de mejoramiento de carga y descarga, etc.) y, por lo tanto, a diferencia de los posibles competidores no deben considerarlos dentro de sus decisiones presentes o futuras. Si la tecnología incorporada en el sitio portuario, implica la presencia de costos hundidos, entonces esos costos también constituirán una barrera a la entrada

significación para el posicionamiento competitivo a nivel sectorial como en términos de costos de oportunidad a nivel microeconómico-empresario. En esta dirección, la fijación del nivel o base de las tarifas, debe contemplar varios factores: asegurar como mínimo la cobertura de los costos totales de las empresas explotadoras; ofrecer, también, un flujo de ingresos adecuado para encarar un plan global de inversiones, más un beneficio tal que estimule el interés del sector privado; y, la consideración de la elasticidad de la demanda que puede afectar el tráfico portuario²⁴. (UNCTAD, *op.cit.*)

Tal como se ha señalado, la orientación teórica de la reforma institucional implementada reconoce la importancia del marco regulatorio para la inducción de los mecanismos de mercado. Siguiendo esta visión, *el entorno institucional no es neutro respecto a los resultados esperados*. Cuando mejores y más confiables sean las características institucionales de un país, jurisdicción y, particularmente, del sector implicado, se atenúa el poder discrecional del regulador (oportunismo ex-post y riesgo de expropiación) y, por lo tanto, aumenta la sustentabilidad de la obra concesionada y los incentivos a la inversión. En el mismo sentido, cuando más mecanismos de mercado libre sean asimilados al diseño regulatorio, más eficiente será el funcionamiento del mercado concesionado y menores los riesgos de “oportunismo de la firma” (riesgo de captura).

Las instituciones autónomas que regulan a sectores privatizados, como los puertos, son vistas entonces como un instrumento que otorga previsibilidad a los contratos público-privados en presencia de costos hundidos, permitiendo el incremento de inversiones y el desarrollo del sector. (Sánchez y Gimballi, *op.cit.*; Urbiztondo et. al., 1998) No obstante, también se reconoce que pueden convertirse en un arma de “doble filo”; por un lado, pueden evitar ciertos males (oportunismo político) pero, por otro lado, suelen facilitar otros (inefectividad regulatoria).²⁵

En este marco, los Entes ejercen el control operativo dentro del ámbito portuario de su competencia. Sin embargo, las evidencias sugieren dificultades en esta materia. Está claro que el esfuerzo dirigido a controlar el desempeño empresario resultará una tarea sumamente compleja, especialmente debido a que el ejercicio de las funciones de control de los Entes se encuentra a merced de la propia firma/sector regulado.²⁶ La compo-

24. Los costos de sustitución de la demanda de servicios portuarios, frente a la competencia de otros puertos y/o distintos modos de transporte que pueden reemplazar la utilización del puerto considerado.

25. En relación a la debilidad regulatoria que emerge de la mayor parte de las privatizaciones efectuadas en el país, Aspiazu y Basualdo (2002) aluden a las “propias idiosincrasias del proceso privatizador” y, desde una óptica teórica diferente, realizan una lectura analítica detallada de los elementos políticos, históricos, sociales y económicos involucrados.

26. Un ejemplo cercano que ilustra este fenómeno, aún bajo un formato de Administración pública, es el que se ha dado recientemente en el puerto de Buenos Aires con la renegociación de los contratos de concesión realizados por AGP. Se autoriza a las firmas concesionarias de las terminales 1 y 2 (P&O Australia Ltd., Word Latin American Fund

sición mixta (público-privada) de este organismo plantea, a su vez, la posibilidad de que se generen conflictos en el momento de proceder a la definición de las políticas de expansión y competencia del puerto.

Estos aspectos son objeto de un tratamiento particularizado en el próximo capítulo, a partir del análisis de las dos experiencias portuarias seleccionadas.

y socios internacionales) para realizar una fusión con Terminales Portuarias Argentinas (TPA), concesionario de la terminal 3. Sin entrar en el debate sobre la “seguridad jurídica” –uno de los argumentos centrales del recurso interpuesto por el operador de la terminal de Zárate–, lo que aquí interesa subrayar es que las acciones emprendidas por el organismo de control (AGP) implicaron la aplicación de criterios ad hoc para la modificación de las cláusulas contractuales, favoreciendo la lógica de acumulación y reproducción de las empresas involucradas.

Capítulo 3

Experiencia institucional en los puertos de Bahía Blanca y Rosario

En 1993, el puerto de Bahía Blanca adopta el marco institucional determinado por la Ley de Puertos, mientras que el puerto de Rosario lo hace un año después (octubre de 1994). En los dos casos se crea un Ente Público –*Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca* (CGPBB) y *Ente Administrador Puerto Rosario* (ENAPRO), respectivamente– siguiendo los lineamientos de dicha normativa.

En las secciones siguientes, se presentan elementos analíticos sobre el diseño y funcionamiento de estos organismos, con especial referencia a la interacción público-privada y las relaciones ciudad-puerto. Antes de avanzar en la trayectoria de ambas experiencias, se resumen ciertas características distintivas de los dos centros portuarios, como forma de anticipar algunos sesgos que rodean al accionar de los Entes respectivos.

3.1. Características y funcionamiento económico de los puertos

En términos generales, los dos puertos comparten el mismo tipo de especialización de las cargas (agrograneles, aceites, subproductos y combustibles). Se caracterizan también por recientes redefiniciones comerciales e innovaciones tecnológicas que responden, en cada caso y en formas particulares, a un contexto marcado por el aumento de las presiones competitivas en el sistema agroalimentario y el efecto de las medidas privatizadoras y desregulatorias en la comercialización externa de granos desde fines de la década del 70 en adelante.

Un análisis más detallado revela, sin embargo, ciertos aspectos diferenciadores (físicos, operativos, posicionamiento económico, y estructura privada) que influyen directa o indirectamente, en las prácticas institucionales. Entre ellos, merecen destacarse los siguientes:

i) Contexto operativo y atributos portuarios:

Ambos puertos se distinguen en términos geográficos (emplazamiento fluvial y marítimo, respectivamente), lo cual se traduce en el contexto operativo.

El **sistema portuario del Gran Rosario**²⁷, situado sobre el río Paraná, está integrado por un número importante de puertos y terminales, tanto públicos como privados, ubicados en las localidades de Puerto San Martín-San Lorenzo y Rosario. Esta región posee ventajas por sus excelentes condiciones naturales, altas barrancas e importante calado natural, a las que sumó una densa trama de interconexiones terrestres constituidas por vías férreas y rutas nacionales de máxima jerarquía. En conjunto, constituyen un nudo estratégico multimodal para la concentración y operación de cargas, quedando en una situación privilegiada dentro del contexto económico nacional que, entre otros aspectos, se expresa en su liderazgo sobre las exportaciones primarias del país, en especial sobre las manufacturas de origen agropecuario (MOA).

El puerto de Rosario cuenta con tres áreas perfectamente diferenciadas, tanto desde el punto de vista físico como administrativo. El llamado “Puerto Norte” con terminales de agrograneles, emplazadas próximas al centro urbano, cuya desafectación del uso específico forma parte de las estrategias locales encaradas en los últimos años. La segunda área, mucho más extensa y compleja es el puerto público, que pertenece operativamente al ENAPRO y se extiende hasta el límite sur, el Arroyo Saladillo. Finalmente, las instalaciones portuarias ubicadas en Gral. Lagos y Alvear fuera del distrito Rosario conforman la tercer área, que a los efectos de su identificación se los considera integrados. En General Lagos, funciona el puerto de mayor capacidad instalada –la Terminal Dreyfuss–, tanto en graneles secos como aceites, siendo sus instalaciones portuarias las más nuevas en la zona. La empresa ACBL Hidrovías, filial del grupo norteamericano CSX, construyó en esta área (Pueblo Esther) su base de operaciones, reparaciones, mantenimiento y centro de entrenamiento para la Hidrovía Paraná-Paraguay. Recientemente, se concretó la habilitación de un dique flotante para el tráfico de barcazas provenientes del Alto Paraná y Paraguay con cargas en tránsito.

El **sistema portuario de Bahía Blanca**, ubicado en el sur de la costa bonaerense, se integra con la zona portuaria de la ciudad del mismo nombre y los ámbitos acuáticos lindantes, hasta el límite correspondiente a los puertos de Coronel Rosales y Puerto Belgrano. Es el de mayor calado de la región pampeana (entre 45 y 50 pies), sólo comparable en su profundidad a los puertos patagónicos, y es el único puerto de la pampa húmeda que permite la carga completa de los grandes barcos graneleros. Sus conexiones terrestres (viales y ferroviarias) le otorgan una buena accesibilidad a las distintas áreas productivas del ámbito pampeano y patagónico.

27. Los elementos de caracterización y funcionamiento económico de este centro portuario han sido tomados de Castagna, et. al, 1998.

Cuenta con dos áreas diferenciales (Ingeniero White y Galván) donde se distribuyen las instalaciones para carga de granos y combustibles: cuatro terminales especializadas en cereales, subproductos y oleaginosos, y una posta para inflamables, carga y descarga de gases y subproductos petroquímicos. Existe un cuarto grupo integrado por los fertilizantes a granel, rollizos preslingados y gases, operados desde los nuevos muelles cedidos a las plantas industriales instaladas recientemente.

Es necesario plantear, además, ciertas características que inciden implícitamente en los costos reales de embarque y transporte de granos por el puerto bahiense. En primer lugar, el hecho de que los grandes barcos que cargan cereal en los puertos del Río de la Plata y Paraná, deban completar su carga aquí, significa un aumento de costos. Si cargan desde el inicio en Bahía Blanca, entonces se hace necesario canalizar mayores volúmenes de cereales desde zonas más distantes. Se trata de situaciones que plantean una comparación de costos, en la que juegan tanto las distintas tarifas internacionales de transporte para grandes barcos como los fletes internos donde, además, incide la precariedad del sistema ferroviario. Cabe hacer notar que pese a la privatización del servicio de carga de la conexión ferroviaria con el puerto de Rosario (operada por la empresa Ferro Expreso Pampeano), sigue predominando la recepción del cereal vía camión, que concentra más del 70% de los flujos que convergen al puerto.²⁸

Un factor que condiciona la diversificación de las cargas del puerto bahiense, es la posición diferencial que gozan los puertos patagónicos. Desde principios de la década del '80, han contado con una política de promoción (reembolsos) que ha favorecido el desplazamiento de ciertos flujos de exportación, como la fruta y la pesca, antes realizadas desde Bahía Blanca.

Por último, la forma en que se han desplegado en el territorio las interrelaciones del espacio urbano y portuario, constituye otro aspecto distintivo entre ambos casos. El puerto de Bahía Blanca está enclavado en la localidad de Ingeniero White²⁹, y relativamente alejado de las áreas centrales de actividad urbana de la ciudad. Pese al crecimiento de la mancha urbana, el espacio portuario sigue fragmentado por los efectos de un proceso de urbanización que, en buena medida, ha valorizado la distancia física al puerto, si bien en los últimos años sus zonas aledañas han sido ocupadas por importantes emplazamientos industriales. (Complejo Petroquímico, planta de fertilizante, planta procesadora de gases).

28. Esta comparación entre distintos medios de transporte adquiere una relevancia definitiva en términos futuros, en función de la orientación del comercio internacional de cereales. Y aquí se plantea una rigidez operacional derivada precisamente de las características físicas del puerto de Bahía Blanca. Si Argentina sigue vendiendo cantidades significativas de cereales (y por ende trigo) al Mercosur, podría incrementarse la tendencia en la utilización de barcos de menor calado que pueden operar en los puertos de río (Rosario) sin que se manifiesten diferencias de costos por tarifa de transporte. Por el contrario, si el flujo mayoritario se vende en el Hemisferio Norte, esto significa un transporte marítimo basado en grandes barcos y, por lo tanto, ventajas relativas para el puerto de Bahía Blanca.

29. Un poblado de pescadores y obreros ferroviarios surgido a fines del siglo XIX

Rosario, en cambio, “muestra una dinámica urbana que ha tratado de resolver y encauzar el proceso de ordenamiento y la mejora de viejas estructuras portuarias heredadas”, ubicadas en el corazón de la ciudad. (Carrquiriborde, *op. cit.*, p. 111) Una situación territorial con cierta semejanza a la de la Ciudad de Buenos Aires, aunque con características diferentes en las problemáticas asociadas a la accesibilidad y congestión del transporte terrestre.

ii) Funcionamiento económico

Dadas las características físicas y operativas señaladas, el sistema portuario rosarino manifiesta una estructura de propiedad y funcionamiento de mayor complejidad. La zona se caracteriza tanto por la cantidad como por la importancia de sus instalaciones, particularmente aquéllas construidas en los últimos quince años, para el embarque de granos, subproductos y aceites. Esta infraestructura es el resultado de las inversiones efectuadas por las grandes empresas nacionales y multinacionales del sector en los distintos puertos a lo largo del litoral fluvial del Paraná.

Las terminales operan con diferente tipo de carga. Las emplazadas hacia el sur de la ciudad se especializan en la operatoria de granos en tanto que en el norte, sector de Puerto San Martín-San Lorenzo, predomina la de subproductos y aceites. Por su parte, Rosario tiene gran participación en los embarques de aceites y son diversificadas las cargas que se comercializan por sus muelles (fertilizantes, palanquillas, frutas, etc.).

El Cuadro 1 presenta información sobre la capacidad de almacenaje en productos agroalimentarios, distribuida por terminales portuarias del complejo portuario del Gran Rosario y el de Bahía Blanca. En el primer caso, la capacidad instalada comparada con el mismo indicador para el conjunto de puertos nacionales, representaba en 1995 algo más del 67% para cereales y un 53% en el caso de los aceites. (Castagna et. al, *op. cit.*) El puerto bahiense, con volúmenes de almacenaje sustantivamente menores, también ha registrado inversiones en los últimos años. A partir de la privatización, el grupo Bunge y Born, concesionario de la principal terminal portuaria (Terminal Bahía Blanca, antes de la JNG), incrementó en unas 50.000 toneladas la disponibilidad de acopio, mientras que la empresa Cargill construyó silo, elevadores, un muelle, planta aceitera y una molturadora de cebada cervecera.

Las estadísticas presentadas en los Cuadros N° 2 y 3 describen la importancia y evolución reciente de ambos centros portuarios en las exportaciones de granos, aceites y subproductos.

Esta información, permite ilustrar dos aspectos distintivos. En primer lugar, el peso que reviste el sistema rosarino para los flujos de exportación del complejo agroalimentario nacional. En conjunto, las exportaciones que se realizan desde las terminales rosarinas, San Martín y San Lorenzo representan casi el 70% de los embarques de granos,

Cuadro N° 1
**Capacidad de almacenaje de granos, aceites y subproductos
 en terminales de los puertos del Gran Rosario y Bahía Blanca**

	PUERTO	EMPRESA	CAPACIDAD DE ALMACENAJE GRANOS, ACEITES Y SUBPROD. (TONELADAS)	
SISTEMA GRAN ROSARIO	Gral. Lagos	Louis Dreyfus	857.000	
	Pta. Alvear	Pta. Alvear SA	260.000	
	Rosario	Serv. Portuarios ExJNG.	80.000	
	Rosario	Serv. Portuarios ExJNG.	140.000	
	Rosario	Muelle nuevo-GUIDE	101.000	
	Rosario	Unidad III ExJNG.	87.130	
	Rosario	Genaro García SA	75.000	
	Rosario	Agroexport SA. ExJNG.	22.800	
	Rosario	FACA	19.140	
	San Lorenzo	Pecom-agra	175.000	
	San Lorenzo	Vicentin SSAIC	277.500	
	San Lorenzo	ACA	223.000	
	Pto.San Martín	DEMPA-La Plata Cereal	214.000	
	Pto. San Martín	Tránsito-Toepffer	110.000	
	Pto. San Martín	Pto. Lapacho SA	15.000	
	Pto. San Martín	IMSA.Nidera	334.000	
	Pto. San Martín	Cargill SACI. Quebracho	567.500	
	Pto. San Martín	Terminal 6 SA	410.000	
		TOTAL PARCIAL		3.734.070
	PUERTO DE BAHIA BLANCA	Ing. White	Terminal Bahía Blanca SA	191.600
Ing. White		Plastestiba SAC	55.000	
Ing. White		Cargill SAIC	64.560	
Ing. White		Terminal Glencore – Toepfer	20.000	
Galván		Terminal Oleaginoso		
		Moreno SA (Glencore)	134.134	
	TOTAL PARCIAL		465.294	

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de Castagna et. al. 1998, Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca e informes de la Dirección Nacional de Mercados Agropecuarios-SAGPyA, y el sitio www.puertosdeargentina.com.ar

subproductos y aceites del país. La distancia con los volúmenes operados desde Bahía Blanca es significativa; su peso en el total de las cargas realizadas por ambos puertos ha sido de un 15% en el año 2001, aunque ha detentado participaciones superiores al 20% en los años 1993-95 y 1997-98. En segundo lugar, existe cierto perfil de especialización derivado del mayor peso relativo de las exportaciones de trigo y, en menor medida, derivados de girasol, por el puerto bahiense, mientras que el maíz, soja y subproductos se exportan por el rosarino.

En cuanto a la distribución de las exportaciones de granos, subproductos y aceites entre los puertos del Gran Rosario, se observa que las terminales privadas del tramo San Martín-San Lorenzo del río Paraná concentran entre el 65 y 70% de los embarques de la zona. Un análisis más detallado permite visualizar que, en el período 1993-2000, no sólo se produjo un aumento sustantivo del tonelaje embarcado sino también un crecimiento en la participación del puerto de Rosario. Esta tendencia creciente se explica por la habilitación de las terminales emplazadas hacia el sur de la ciudad, (Gral. Lagos y Alvear)

Cuadro N° 2
Exportaciones de granos, aceites y subproductos.
Año 2001, en toneladas

Producto	Sistema Rosario		Puerto de Bahía Blanca
	Rosario	San Martín - San Lorenzo	
Granos	5.998.923	11.587.742	4.732.126
Girasol	16.796	—	13.019
Maíz	2.478.996	4.979.979	1.060.501
Soja	1.896.085	3.447.682	675.213
Sorgo	210.404	214.911	2.929
Trigo Pan	1.255.201	2.942.422	2.828.142
Otros	141.441	2.748	152.322
Aceites	1.065.513	2.721.402	334.695
Girasol	48.240	247.085	265.495
Maní	45.724	6.649	—
Soja	971.299	2.440.635	69.200
Otros	250	27.033	—
Subproductos	2.774.192	12.814.660	593.386
Pellets Maíz	22.176	16.974	—
Pellets Girasol	101.016	435.878	268.357
Pellets Sorgo	—	3.556	—
Pellets Soja	2.651.000	12.117.403	297.906
Otros	—	240.849	27.123

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información de SAGPyA.

Cuadro N° 3
Exportaciones anuales de granos, aceites y subproductos (en toneladas)

Año	Rosario	San Martín – San Lorenzo	Bahía Blanca
1993	4.179.223	10.481.318	3.465.429
1994	4.634.606	10.687.280	4.321.009
1995	6.013.805	12.232.634	4.576.844
1996	7.514.208	13.329.790	3.581.320
1997	7.556.664	14.500.726	4.999.099
1998	10.240.062	19.046.296	7.032.854
1999	9.881.137	20.972.595	5.155.345
2000	11.051.786	23.544.538	5.525.269
2001	9.838.628	27.123.804	5.660.207

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la SAGPyA

Una visión de conjunto de la estructura económica de los dos sistemas portuarios, sugiere que las diferencias en términos de capacidad operativa y propiedad de las terminales portuarias pueden resultar potencialmente importantes en términos institucionales. El proceso decisorio en el seno de una autoridad portuaria conformada por actores privados relativamente homogéneos y concentrados, como los que operan en las terminales agro-exportadoras del puerto de Bahía Blanca, puede suscitar menos conflictos potenciales y/o enfrentamientos con relación a los que surgirían en el caso rosarino, bajo el impulso de estrategias y posicionamientos empresariales más heterogéneos. Como se verá más adelante, existen también cuestiones relativas a la competencia entre los distintos puertos privados del sistema rosarino (San Lorenzo-San Martín) que pueden plantear dificultades en el mismo sentido.

3.2. Consejo de Gestión Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) Ente Autónomo Puerto de Rosario (ENAPRO)

3.2.1 Esquema organizativo

El diseño de estos organismos, según los Estatutos vigentes, contempla la composición, selección y remoción de sus miembros, financiamiento, obligaciones, restricciones y potestades basados en el régimen de las estructuras administrativas que tienen facultades de autodeterminación decisoria y autosuficiencia económica.

En los dos casos, el cuerpo directivo está compuesto por 9 miembros, que ejercen la representación del gobierno de la provincia, la municipalidad, los sindicatos de los tra-

bajadores portuarios, y de las asociaciones u organismos privados de las actividades vinculadas al accionar portuario:

- empresas importadoras y exportadoras;
- empresas de transporte por agua y/o agencias marítimas que las representen;
- concesionarios y/o permisionarios de terminales e instalaciones del puerto;
- prestadoras de servicios a las mercaderías y los buques; y,
- productores del área

La representación de la fuerza laboral es ejercida por dos miembros, mientras que el resto de los sectores cuenta con un sólo representante.

La renovación del Consejo Directivo del ENAPRO se realiza por mitades cada dos años, manteniéndose la composición por sectores y el ejercicio de la presidencia a cargo del funcionario designado por la provincia. Se fija en cuatro años el mandato del sector privado, pudiendo ser reelectos sin límite de períodos; la condición de representante en el Ente no confiere el carácter de funcionario público, salvo a los designados por el gobierno provincial y municipal. En el CGPBB el período del mandato es de tres años, sin lapso intermedio de renovación parcial del cuerpo.

El patrimonio y los recursos de ambos Entes están conformado por:

- todos los bienes muebles, valores, créditos o derechos de cualquier otra naturaleza, conforme con el inventario de transferencia efectuado por la Provincia respectiva y/o del Estado Nacional;
- los importes obtenidos por cánones y tarifas que perciba de los concesionarios, permisionarios y/o titulares de derechos de anticresis de las terminales o muelles de uso comercial, industrial o recreativo, instaladas o que se construyan en su ámbito de actuación;
- las tarifas que perciba por los servicios que preste a la navegación a los buques y a las cargas, realizadas por sí o a través de terceros;
- los importes de multas, recargos e intereses, indemnizaciones u otros conceptos que perciba por incumplimiento de las obligaciones de concesionarios, permisionarios y usuarios de las instalaciones o el medio ambiente marítimo/fluvial de su actuación;
- subsidios, legados o donaciones.

En el Estatuto del CGPBB se establece, además, que los sectores privados con representación en el Directorio deben hacer un aporte “ por haberse así decidido o para hacer frente al déficit que se produzca o las obligaciones que excedan la capacidad económica o financiera del ente” (art 8º, inc. i. del Estatuto, Anexo I de la Ley 11.414 de la provincia de Buenos Aires) De este modo, el Consorcio responde a sus obligaciones con su

patrimonio, recursos y “los aportes que a los efectos deberá efectuar el sector privado con representación en el órgano de conducción “ (art. 4º, inc. g del Estatuto), si bien en el mismo artículo también se refiere a la administración y disposición de fondos del Estado (inc. a y e). En cambio, en el marco normativo del ENAPRO sólo se establece que el Estado Provincial no concurrirá en apoyo económico del Ente, salvo autorización concedida por Ley especial.

Otra diferencia se observa en las regulaciones sobre las utilidades líquidas y realizadas del ejercicio económico-financiero de los Entes. La Ley 11.011 de la provincia de Santa Fe, establece la forma y porcentajes de distribución de las mismas.³⁰ El Estatuto del CGPBB contempla destinos similares aunque sin fijar las proporciones respectivas.

El presidente (representante provincial) del CGPBB tiene poder de veto sobre las decisiones del Directorio y puede ejercerlo en cuestiones relativas a:

- el destino o uso de los subsidios públicos;
- protección y restauración del medio ambiente portuario y marítimo;
- la continuidad y generalidad de los servicios portuarios;
- endeudamientos y garantías;
- el plan de desarrollo a largo plazo

El estatuto del ENAPRO, no prevé las atribuciones de veto de su presidente pero contempla el doble voto frente a situaciones de empate.

Las razones de intervención de los Entes por parte de los Ejecutivos provinciales, también plantean algunas diferencias. En el ENAPRO, éstas se agrupan en:

- i) incumplimiento de las funciones de administración o explotación del Puerto;
- ii) apartamiento del destino comercial, la actividad portuaria específica y el uso público del puerto;
- iii) acefalía total o parcial del Consejo Directivo; y,
- iv) suspensión o caducidad de la habilitación por la Autoridad Portuaria Nacional.

En el CGPBB, el gobierno de la provincia puede intervenir en el caso de controversias en materia de representación del sector privado o sindical en el Directorio, o por denuncia de cualquiera de los miembros del Directorio.

La fiscalización del ENAPRO es ejercida por una Sindicatura cuya constitución y régimen de funcionamiento se establece en su estatuto. La Autoridad Nacional de Aplicación tiene acceso a los registros contables y de las operaciones realizadas. En la provin-

30. Las utilidades se deben aplicar de la siguiente forma: el 10% como reserva a posibles quebrantos, el 85% como fondo de inversión para mejorar el funcionamiento y modernización del equipamiento de infraestructura portuaria, muelles, accesos, etc. y, el 5% restante como fondo de asistencia de previsión social del personal de su dependencia. (Ley 11.011, art. 11)

cia de Buenos Aires, la normativa vigente establece que la Dirección Provincial de Actividades Portuarias (dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos) está a cargo de la fiscalización de los puertos bonaerenses, incluidos aquellos administrados por entes autónomos como el de Bahía Blanca.

3.2.2. Funciones y atribuciones

En el rol de los Entes se agrupan las decisiones en torno a la utilización y reserva de los terrenos en la zona portuaria; la construcción de ciertas instalaciones (como los canales de acceso, escolleras y obras análogas); las reglamentaciones de los movimientos de buques dentro del puerto; la fijación del régimen tarifario y otros aspectos que hacen a la utilización de las instalaciones públicas, los accesos al puerto y, en general, el funcionamiento global del centro portuario. En este sentido, los Entes asumen las principales funciones de gobierno, también llamadas el núcleo de la actividad portuaria, y constituyen la instancia de concertación con los organismos gubernamentales (provinciales y nacionales) que intervienen en la política portuaria.

Respecto a las funciones de explotación, se observan diferencias en las facultades otorgadas entre las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. En el primer caso, la ley provincial le asigna al ente portuario la posibilidad de explotación directa, mientras que la normativa bonaerense establece que sólo puede hacerlo en forma transitoria, o bien, cuando se trate de prestar servicios a los buques en los muelles que el Consorcio conserve. Sin embargo, la tendencia evidente en ambos casos es la concentración en las funciones de gobierno y la delegación en el sector privado de las actividades de explotación. En el Recuadro II.4 se sintetizan los objetivos y atribuciones de los Entes portuarios, según la normativa nacional y provincial.

Los operadores y empresas privadas son responsables, entonces, de la explotación de las instalaciones portuarias, concesionadas o bajo régimen de locación, así como la utilización de los equipos para el servicio de los buques y para el almacenamiento y transporte interno de las mercancías, y otros servicios de tráfico (practicaje, remolque...). Los concesionarios de las terminales, tienen un elevado nivel de autonomía en la gestión comercial, mientras que los Entes complementan la actividad comercial del puerto con tareas de información y promoción general.

Esta distribución de responsabilidades refleja, a grandes rasgos, una de las tipologías de gestión portuaria difundida en las principales experiencias internacionales: el Puerto Patrón (*Landlord Port*).³¹ Un esquema que está presente, por ejemplo, en Alemania, Holanda, Bélgica, New York, y algunos puertos españoles.

31. Según el estudio de la UNCTAD (1992), se pueden identificar cuatro modelos de autoridad portuaria teniendo en cuenta el núcleo de funciones asumidas: i) el puerto propietario (*Janlord-port*), que detenta la propiedad de los

Los Entes tienen la obligación de invertir en el puerto el producto de su explotación. De este modo, la posibilidad de captación de “rentas de posición” por parte de los sectores privados que intervienen en la actividad, es acompañada por otro principio importante de la reforma: *el retorno de parte de la renta apropiada para inducir el mejoramiento y el desarrollo de las instalaciones portuarias*. Cabe aquí una serie de interrogantes relativos a los criterios que guían la distribución de estos componentes en la fijación del régimen tarifario del puerto, y sobre la performance de los contratos, particularmente, en aspectos críticos como inversiones, áreas de ocupación de tierras, y tecnologías.

Una primera observación sobre la consistencia empírica del mencionado principio, es de carácter instrumental. Algunas concesiones se concretaron antes de la constitución de los Entes.³² La concesión no constituye necesariamente un sustituto de la regulación, en la medida que puede proporcionar la base legal para las acciones regulatorias de los Entes³³, pero es claro que, en estos casos, el diseño de las licitaciones y los contratos posteriores ya han definido las normas operativas y, entre otros aspectos, el régimen de inversiones en las áreas privatizadas. Además, el proceso de calificación de los potenciales inversores (sus condiciones económicas, financieras y técnicas), como primer paso que asegura que el sector privado puede hacer frente a sus obligaciones, se ha efectuado en una órbita distinta a la de los Entes. Por otra parte, tal como señala Pistonesi (*op. cit.*, p. 94) “las condiciones que pudieron parecer adecuadas en el momento de proceder al proceso licitatorio constituyen una imagen necesariamente estática, especialmente, respecto de la dinámica de incorporación de las innovaciones tecnológicas”.

terrenos portuarios, concierto arrendamientos o concesiones, y realiza otras actividades encaminadas a asegurar el funcionamiento eficiente de las instalaciones portuarias. La Administración del puerto provee la infraestructura básica y los servicios generales o especiales y, particularmente, efectúa la promoción de la utilización de los bienes públicos asumiendo la responsabilidad del adecuado funcionamiento y desarrollo del puerto. El equipamiento e instalaciones son provistos por las empresas privadas a cuyo cargo está la prestación de los servicios. El Estado central, regional o municipal puede tener la titularidad de los terrenos y la infraestructura, mientras que difiere el alcance de su intervención en la construcción de nueva infraestructura; ii) el puerto instrumento (*tool-port*), una variante del tipo anterior, donde la autoridad portuaria también puede ejecutar obras y adquirir equipos de utilización común, que luego pone a disposición de las empresas a través de contratos de corto plazo. Este modelo se presenta especialmente en puertos franceses y parcialmente en puertos españoles; iii) el puerto explotador (*operating port*), además de proveer instalaciones la autoridad del puerto también se encarga de su explotación, si bien puede hacerlo a través de diferentes empresas en las que tiene una participación mayoritaria o minoritaria. Es el modelo tradicional y de uso extensivo, hasta la pasada década, en América Central, América del Sur y África; iv) el puerto terrateniente (*landowner port*), donde la autoridad pública propietaria de los bienes inmuebles cede los mismos para sustento físico del puerto –por ejemplo el terreno–, bajo la figura de la concesión de uso o mediante arriendo, a efectos de desarrollar actividades portuarias, bajo condiciones genéricas de uso y sin intervención pública en la fijación estándares, precios, etc. ni en el control del desempeño del operador. Un ejemplo de este modelo portuario, con operación de uso privado, se presenta en la denominada Terminal Privada del Puerto de Nueva Palmira en Uruguay.

32. En el caso de los puertos de Bahía Blanca, Quequén, Rosario, Santa Fe y Buenos Aires, ya el Decreto Nacional 2074/90 dispuso la concesión de obras y servicios a cargo de la AGP.

33. El Recuadro I.2 del Estudio anterior, detalla estos aspectos.

Una segunda observación del mismo carácter es que los resultados de las concesiones, permisos de usos y locaciones, otorgadas desde mediados de los '90, forman parte del ejercicio de las nuevas autoridades portuarias. Consecuentemente, habrían detentado la sumatoria de la capacidad de negociación y estarían ejerciendo un control pleno a fin de obtener aquellos resultados deseables. Sin embargo, el cumplimiento de tales objetivos despierta serias dudas. Tal como se ha sugerido previamente, las empresas o sectores que deben ser regulados intervienen a través de sus instituciones representativas en la toma de decisiones de los Entes, planteando asimetrías que pueden afectar tanto los principios de "mercado" perseguidos por el nuevo sistema como el objetivo de captación de parte de la renta de situación apropiada.

Estas objeciones, son parcialmente rescatadas por algunos planteos críticos recientes sobre el esquema de representaciones adoptado en los casos portuarios que aquí se analizan. Particularmente, se cuestiona el hecho de que los operadores de las terminales integran ambos órganos de decisión, sesgando el ejercicio de las acciones de control sobre estos intereses involucrados en el negocio portuario.³⁴

Otra problemática vinculada a las inversiones, es el grado de autonomía económica que han alcanzado los puertos transferidos. Como se analiza más adelante, esta cuestión redefine el debate en torno al rol federal y provincial, y supone negociaciones complejas para las nuevas autoridades portuarias. Pero, además, sugiere la necesidad de identificar los diferentes mecanismos de extracción de rentas y cuasi-rentas, a la hora de examinar el juego de intereses que se dirime en los entes portuarios.

Recuadro II. 4

Decreto 769/93, reglamentario de la Ley de Puertos (24.093)

Las sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales a constituirse en los mayores puertos tendrían los objetivos siguientes: 1) administración, modernización, explotación y control del puerto, asegurando la amplia participación y la libre competencia del sector privado, evitando las prácticas desleales o monopólicas; 2) asegurar la participación de los importadores y exportadores, empresas de transporte por agua, concesionarios de terminales, empresas de estiba, demás prestadores de servicios portuarios, y trabajadores del ámbito portuario quienes tendrán representación en los órganos de dirección, junto con los representantes de los gobiernos provinciales y municipales en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto.

34. Al respecto, Palomar y Cohen (1999) señalan: ". la participación de estos operadores en los órganos de administración resta transparencia a ciertas acciones de la gestión e impide la confidencialidad en el tratamiento de cuestiones referidas al control de los operadores." En el mismo informe se subraya la diferencia con importantes experiencias internacionales, donde estos agentes no integran el órgano administrativo y de gestión.

*Ley 11.011 (Provincia de Santa Fe) Creación del Ente Administrador
Puerto de Santa Fe y el Ente Administrador Puerto Rosario*

Se delega la administración de los puertos de Rosario y Santa Fe en entes públicos no estatales. Entre sus funciones y atribuciones se destacan: i) administrar el puerto de su jurisdicción en forma directa y explotarlo por sí o a través de terceros, asegurando amplia participación y libre competencia del sector privado, evitando práctica desleales y monopólicas; ii) otorgar autorizaciones, permisos y habilitaciones, iii) fijar el régimen tarifario; iv) asumir las atribuciones y obligaciones que le competan como empleador del personal bajo su dependencia; v) participar en la resolución de las cuestiones de dragado, balizamiento y peaje que afecten su competencia; y, vi) cumplir y hacer cumplir las normas de sanidad y protección del medio ambiente, y proponer la redacción de sus Estatutos.

*Ley 11.414 (Provincia de Buenos Aires) de los Consorcios
de Gestión del Puerto de Bahía Blanca y Quequén*

Se crean las entidades de derecho público no estatales: Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca y Consorcio de Gestión del Puerto de Quequén. Sus objetivos y funciones principales son:

i) administración y explotación del puerto, otorgando las concesiones, locaciones, permisos o derechos reales de anticresis, conforme al régimen legal vigente para la explotación comercial, industrial o recreativa de las terminales portuarias; ii) administrar y prestar por sí o por terceros los servicios a los buques y a las cargas, en aquellas terminales portuarias o muelles que transitoriamente no hayan sido otorgadas para su explotación a particulares; iii) administrar y prestar por sí o por terceros los servicios a los buques o artefactos navales en los muelles que el consorcio conserve, a los fines de amarre para aquellos que prestan tareas de auxilio o apoyo a la navegación o actividad portuaria (comercial, industrial, de transporte de personas y/o turísticas); iv) autorizar la construcción de terminales portuarias (comerciales, industriales o recreativas en general) en su ámbito de actuación otorgando oportunamente la habilitación de sus funciones; v) planificar, dirigir y ejecutar por sí o por terceros el dragado y balizamiento del puerto y del área de actuación del consorcio vi) celebrar convenios con entes públicos o privados (nacionales o extranjeros) de cooperación y de asistencia técnica; vi) coordinar los distintos servicios portuarios a la navegación, a los buques y a las cargas, especialmente, los de remolque, maniobra o practicaaje; y, vii) arbitrar los medios y dictar las medidas apropiadas a fin de optimizar la eficiencia de los servicios portuarios, a los efectos de reducir los costos.

3.2.3. El ambiente de las decisiones: los actores públicos y privados

Existe consenso respecto a los logros globales del proceso de descentralización y autonomía portuaria, entre los que se destacan: la obtención de una mayor eficiencia operativa del puerto, el mejoramiento de los cuadros técnicos y el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Las opiniones también coinciden sobre la incipiente madurez institucional de los Entes, con una distancia apreciable respecto a las autoridades portuarias de los puertos europeos o norteamericanos.

La cantidad y variedad de decisiones adoptadas en un contexto en el que interactúan sectores (públicos y privados) con objetivos y funciones diferentes, vuelven incompleto cualquier detalle y selección al respecto, así como un balance pormenorizado de resultados obtenidos. Desde la perspectiva de este estudio, interesa examinar los aspectos que convergen en las negociaciones y relaciones entre los representantes públicos y privados en ambos organismos.³⁵

Estilizando el análisis, el proceso decisional en los Entes puede ser visto como el resultado de la interacción dinámica de las competencias desarrolladas a lo largo de su gestión, los desiguales marcos interpretativos que surgen de las culturas organizacionales relacionadas en la estructura de gobierno, y el ambiente que actúa como homogenizador de los criterios que guían el proceso de toma de decisiones.

Aún cuando se presentan especificidades en cada caso, la trayectoria institucional expresa algún grado de uniformidad en términos de ciertas problemáticas de interacción y otras vinculadas a influencias exteriores. En tal sentido, pueden distinguirse dos grupos de restricciones o barreras organizacionales: 1) las endógenas, derivadas de la lógica de los actores y la naturaleza del proceso participativo que sustenta la toma de decisiones; y, 2) las exógenas, asociadas al marco provisto por las políticas sectoriales (nacionales/provinciales) y las condiciones de la competencia interportuaria.

La interconexión de estos elementos se manifiesta en los aspectos que se detallan a continuación.

i) Rasgos diferenciales de las representaciones sectoriales

En la nueva autoridad portuaria, la representación pública provincial tiene un papel importante en la programación y coordinación. Como se trata de un ámbito de concertación (público-privado), en general, los responsables provinciales –en el ejercicio de la presidencia–, impulsan y arbitran aquellos consensos que facilitan el logro de los objetivos específicos del puerto.

Desde esta perspectiva, el papel de los operadores de terminales y otras empresas de la actividad portuaria puede verse bajo dos ópticas distintas. Por un lado, como sujetos del negocio, se constituyen en el objetivo central de las acciones orientadas a mejorar su entorno competitivo con el fin de avanzar hacia un mejor posicionamiento del puerto.

35. En esta sección y la siguiente la fuente principal de información ha provenido de entrevistas realizadas a funcionarios públicos, instituciones de las comunidades portuarias respectivas e informantes claves del sector, junto a una extensa revisión de publicaciones especializadas y artículos publicados en la prensa. Los elementos recogidos deben entenderse como una aproximación general a las problemáticas analizadas. Debido a los “ruidos” políticos y diferentes ópticas existentes, las respuestas pueden estar sesgadas por distintas motivaciones. Ello fue así especialmente en temas relacionados con el perfil de los gestores públicos (provinciales y locales), el de los representantes privados, y ciertos aspectos que hacen a la interacción público-privada para la proyección futura del puerto.

Más adelante, se muestra de qué forma interactúan las estrategias que favorecen o condicionan los mercados de las cargas y la competencia interportuaria. Por otro lado, como actores económicos (individual y/o institucional) con poder decisonal, adquieren relevancia por su capacidad de imponer condiciones a la representación pública.

Desde esta última visión, encarnada en el funcionario político del gobierno provincial, el ejercicio de los agentes que operan como articuladores entre la autoridad portuaria y las empresas privadas (representantes sectoriales) es objeto de observaciones críticas. Si bien la interrelación no es nítida, se puede inferir que los elementos destacados convergen en la preocupación general del regulador público en términos de los riesgos de “captura” por parte de los sectores regulados.

Dos aspectos centrales se desprenden de este tipo de cuestionamiento. En primer lugar, la naturaleza de la responsabilidad de los directores del sector privado, en tanto no están regidos por las normativas que regulan el desempeño de los funcionarios públicos, como la “garantía patrimonial” y otro tipo de disposiciones del régimen de la Administración. De este modo, las obligaciones que vinculan a los agentes de ambos sectores (público-privados) no sólo puede incidir en las decisiones sino también en la flexibilidad de las posiciones asumidas; los márgenes de discrecionalidad decisonal del regulador público se verían acotados frente a la variedad del entorno de selección de los representantes privados.

En segundo lugar, la performance de los agentes y la intermediación que ejercen dentro de la institución portuaria. Este fenómeno es visualizado desde dos perspectivas:

- i) una, relacionada fundamentalmente con el perfil del individuo y su doble rol de traductor/intermediario en la gestión de gobierno. Existen heterogeneidades, aunque un factor obvio para el mejor desempeño es su formación y/o competencias en materia portuaria, junto con la cultura organizativa y directiva de la institución representada;
- ii) otra visión, refiere a la naturaleza de la relación representante-entidad sectorial. Las vinculaciones fuertes y permanentes, por lo general, se traducen en agentes enraizados en el directorio del organismo portuario. De este modo, mientras los ciclos de los funcionarios públicos están sujetos a decisiones políticas provinciales y municipales, se observa cierta permanencia entre los intermediarios del sector privado.

Esta débil capitalización institucional de los períodos de renovación, previstos en la normativa vigente, constituye una fuente de perturbación organizacional (menos obvia). En efecto, puede bloquear ciertas dinámicas de innovación propias de la circulación/ renovación de información y conocimientos que surgen de la interacción sistémi-

ca entre los diferentes agentes y sectores.³⁶ Debe señalarse que este rasgo ha sido resalta- do por actores del CGPBB, dadas las particulares circunstancias que ha atravesado el ENAPRO con la representación de los sectores privados del puerto. Este tema será examinado en el próximo acápite.

El grado de estabilidad y continuidad de los agentes públicos involucrados en la dirección, puede producir otro tipo de impactos sobre la gestión global de los entes. En un sector de actividad que enfrenta una fuerte transformación, el ejercicio de un lideraz- go gerencial potenciado en una trayectoria de aprendizaje no es neutro. Por un lado, favorece los vínculos externos y puede ayudar, sin duda, a conseguir influencia en dis- tintas esferas y organizaciones relacionadas con la actividad del puerto. Por otro lado, se traduce en la propia relación interna de control y coordinación. Este aspecto ha sido marcado por la mayoría de los agentes entrevistados. Más aún, algunas referencias críti- cas sobre la política gerencial del CGPBB aluden a la falta de un hilo conductor motiva- da por las sucesivas presidencias con perfiles diferentes.³⁷

De aquí se infiere otro fenómeno importante. Se requiere un umbral mínimo de capacitación, y algunos conocimientos genéricos que pueden ser adquiridos, ya sea a través de la participación y/o utilización de personal calificado. En ambos casos, se observan fortalezas derivadas de la consolidación de una estructura técnica de gerencia- miento y los distintos procesos de capacitación (formal e informal) encarados desde la transferencia de los puertos. Los organismos portuarios están bien equipados y han efectuado avances en materia de comunicación, información y marketing.

ii) Interacción y segmentación de intereses

¿Cómo funciona la nueva administración portuaria con parcelas de poder compar- tidas entre el sector público y los segmentos privados involucrados en la actividad? En la práctica, ¿cómo se compatibiliza la visión global de los objetivos e intereses públicos con las ópticas empresariales?

Según el enfoque ortodoxo de la regulación, estaríamos en presencia de un diseño de autoridad portuaria apropiado. Como los usuarios directos son escasos y/o concen- trados (armadores, agencias marítimas, entidades intermedias), y existe un solo conce- dente con pocos concesionarios, se trata de un caso de pocos actores con una fuerte

36. La apertura y renovación de las organizaciones favorece la difusión de los avances y conocimientos (específicos y/ o genéricos), evitando el peligro del bloqueo de la red así como el perjuicio de los comportamientos de referencias propias. (Amin, 2000)

37. Hasta el momento, se han dado tres ciclos presidenciales. Según observaciones de algunos informantes calificados, el primer periodo fue marcado por una orientación técnica y centrada en el mejor manejo del puerto, en cambio, tanto en la segunda como en la tercer representación provincial han predominado ópticas políticas diferentes. En la última gestión, existiría una visión instrumental del puerto como ámbito de construcción de poder político local/regional.

necesidad de acuerdo e intereses adecuadamente balanceados, lo cual impone un poderoso límite informal a los oportunismos. (Urbiztondo, *op.cit*)

Vale la pena entrar en algún detalle sobre este supuesto equilibrio entre las partes.

En primer lugar, la representación del sector privado tiene una mayoría evidente en el cuerpo directivo (cinco miembros sobre nueve). Naturalmente, esta primacía surge cuando los actores vinculados a la actividad económica del puerto actúan como bloque.

La información disponible indica que además de las tarifas, o como parte de esta discusión, la naturaleza de muchas decisiones que le competen a los entes, vuelven bastante habitual el común acuerdo entre los representantes del sector privado. Más allá del poder de veto o doble voto de los presidentes del CGPBB y el ENAPRO, respectivamente, las relaciones de asociación de los intereses privados hacen posible que algunas decisiones estratégicas sean adoptadas priorizando la lógica económica empresarial /sectorial.³⁸

Una breve mención al tema de las tarifas puede ilustrar las afirmaciones anteriores. El régimen tarifario contempla ciertos servicios comunes, cubiertos por los entes, que son objeto de negociaciones dentro del propio organismo. Lo que importa discutir aquí es cómo se distribuyen los ingresos, generados por las operaciones portuarias, en función de los diferentes roles.

La situación se ejemplifica con los costos operativos en el puerto de Bahía Blanca³⁹, donde los conceptos percibidos por el CGPBB (uso de vía navegable, tasa de uso de puerto, y tasa a las cargas) representan un 14% de la tarifa total pagada por el buque (incluyendo el movimiento de la mercadería), mientras que la terminal capta más del 59% del mismo y el resto se reparte entre la empresa naviera y el exportador. Esta posición diferencial, refleja parcialmente la dimensión de los intereses económicos que interactúan en el ente portuario. Pero, además, revela que la participación del sector privado en procedimientos regulatorios competitivos (como las tarifas) no libera la necesidad de fiscalizar o, según el caso, guiar su comportamiento a los fines del manejo comercial del puerto.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, la presencia de los representantes de los trabajadores del puerto agrega la posibilidad adicional de que se planteen otro tipo de contradicciones. Este grupo de interés, no necesariamente homogéneo⁴⁰, incorpora cuestiones relativas a los efectos laborales de las decisiones y exigencias específicas de política portuaria. Pero el cambio de propiedad de las terminales, y las nuevas condiciones de los contratos de trabajo, replantean las prácticas habituales de las representaciones gre-

38. Cabe hacer notar que en el CGPBB, hasta el momento, no se ha ejercido el poder de veto.

39. Calculados sobre la base de una operación de exportación en un buque granelero que carga unas 19.050 toneladas con una estadía en puerto de tres días y 5 días estimados de almacenamiento. La facturación por día al buque es de \$ 9.647,53, con un costo por tonelada general de \$ 6,96 (\$ 1,52 por ton al buque más \$ 5,44 por ton a la mercadería). Información del CGPBB, marzo del 2002.

40. La fuerza laboral de los puertos se agrupa en diferentes entidades gremiales, pero en los entes intervienen sólo dos representantes sindicales, uno con presencia permanente (estibadores) y otro en forma rotativa.

miales. La convergencia sistemática con las posiciones del sector privado, es una alternativa a considerar. En cierto modo, un símbolo del cambio de tendencias, que puede modificar los criterios sostenidos por el sector público dentro de la autoridad portuaria.⁴¹

El proceso decisional puede tornarse positivo y trazar círculos virtuosos en la medida que las relaciones de fuerza entre los sujetos públicos y privados se tornan equilibradas y resultan de una cooperación. Por el contrario, su resultado será negativo bajo relaciones donde los operadores privados ejercen su mayor peso numérico, afectando la capacidad de iniciativa del ámbito público en cuestiones estratégicas y/o de largo plazo. Además, las decisiones de los entes pueden estar sujetas al riesgo de posturas pendulares (estrategias privadas versus públicas y viceversa) propias de contextos que operan como monopolios bilaterales.

Una breve descripción del reciente conflicto en el ENAPRO servirá al análisis de estas potenciales situaciones, y de un conjunto de elementos que pueden bloquear el desempeño institucional.

Por segunda vez en tres años se licitó la terminal multipropósito del puerto de Rosario, ante el fracaso de la concesión anterior (grupo Ictsi) otorgada en el marco de la primera acción regulatoria del ente.⁴² En la instancia final de la nueva licitación, tres de los representantes por el sector privado (Cámara de Exportadores, Empresas de transporte por agua y de la Cámara de Comercio Exterior de la Federación Gremial del Comercio e Industria) presentaron su renuncia poniendo al organismo portuario al borde de la intervención del gobierno provincial. El conflicto surgió por las objeciones al oferente y propuesta seleccionada, tanto a su capacidad económica como por las garantías presentadas.⁴³ Sin embargo, el desglose de algunos elementos que componen a las partes en pugna, permitiría aproximar otras razones subyacentes.

41. Este aspecto ha sido destacado por informantes calificados del CGPBB, bajo la presunción de comportamientos clientelares: canje de ingresos/trabajo a cambio de apoyos en determinadas votaciones. En el ENAPRO, en cambio, pareciera que los conflictos que se plantearon en la primera concesión habrían derivado en otra asociación de intereses (público-laborales).

42. A diferencia de la segunda licitación, donde sólo se presentó un oferente, al primer llamado concurren once operadores nacionales e internacionales, de los que precalificaron siete y, en base a una calificación del ENAPRO, sólo cinco continuaron en el proceso licitatorio: International Containers Terminal Service Inc. (Filipinas); FHB Inversora S.A. y Murchison S.A.E. y C.I.C. (Argentina); Port de Barcelona, Puerto de Huelva, Urbaser S.A., TPS Tarragona Port Services, Servicios de Transporte de Automóviles y Mercancías S.A. (SETRAM), Terminal de Contenedores de Barcelona S.A. y Malvicino S.A., (España); Exolgan S.A. (Argentina), International Trade Logistics S.A. y Multimar S.A.; Seaport Terminal NV (Bélgica), ZFM Bahamas Limited y Fábrica Nacional de Papel S.A. Resultó adjudicataria ICTSI (asociada a Buenos Aires Container Terminal Service SA). La empresa tomó posesión de dos terminales, con un compromiso de inversión de 76 millones de US\$ en los diez primeros años y un pago en concepto de canon de 146 millones, por el término de 30 años. En abril del año 2000, la justicia ordenó a la firma desalojar las instalaciones portuarias, luego que el ENAPRO rescindiera el contrato de concesión por discontinuidad en el pago del canon y la falta de ejecución de las mejoras previstas en el pliego (sólo se efectivizó un aporte en inversiones de 6 millones de dólares). (Castagna, op. cit; Raposo, 2001)

43. La firma que licitó está conformada por un pull de empresas hispano-argentinas que encabezan operadores del puerto de Tarragona: Tarragona Port Services y Silos de Tarragona, Losster Company, Fruport, Cementos Goliat,

Las tratativas en torno al puerto de Rosario, exhiben la presencia de intereses más amplios y heterogéneos que los involucrados directamente en este centro. Para las terminales privadas que operan en el área (San Martín-San Lorenzo) la pérdida de posiciones del puerto de Rosario (falta de inversiones, conflictos laborales, y deficiencias operativas), puede favorecer su captación de cargas de cereales y oleaginosos. En tal sentido, en el seno del ENAPRO ha quedado definido cuál debería ser el nuevo perfil del puerto rosarino: terminales multipropósito, que si bien podrían operar granos y subproductos, básicamente deberían incorporar cargas generales (minerales, pulpa de papel, frutas y automóviles de la planta de General Motors, en Alvear). Ello implicaría atenuar la competencia entre los puertos de la región. Por lo tanto, las exigencias de inversión que se plantean al concesionario, así como sus proyecciones del negocio, constituyen elementos importantes para poder asegurar dicho perfil operativo. Sin embargo, estas medidas no siempre logran su objetivo y pueden no ser suficientes, como lo demuestra el fracaso de la anterior concesión. Es probable, entonces, que las posiciones contrarias a la licitación trasciendan los argumentos esgrimidos bajo la influencia de los intereses opuestos mencionados.

Por otra parte, la sensibilidad pública frente al puerto, dada su relevancia en el desarrollo económico de la ciudad, opera sobre el atractivo político y social de la obra concesionada. Como señala Pirez (2000), “poder y necesidad”, dos lógicas básicas de la construcción urbana. El puerto se vuelve, entonces, condición para la acumulación política y no solamente el objetivo de la relación de representación en la conducción del organismo portuario. La gestión pública puede quedar subordinada a la lógica político partidaria. Si ocurrió o no, forma parte de las polémicas internas y externas del ENAPRO, pero la hipótesis acerca de esta situación es fuerte. Más aún, las contradicciones que inicialmente se plantearon entre la provincia y el municipio propician la tesis de la instrumentación política.⁴⁴

Esta conflictividad político-partidaria también suele expresarse en el marco de ciertas áreas críticas de la gestión de ambos organismos portuarios. Los representantes municipales y provinciales, hasta ahora, han pertenecido a gestiones de distinto signo partidario, lo cual puede perturbar la gobernabilidad del sistema institucional. En el apartado relativo a las relaciones ciudad-puerto se profundizan estos aspectos.

Obrascon Huarte Lain, constructora SGA y Naviera del Odiel. El concesionario administrará el puerto de Rosario (terminales 1 y 2) por 30 años, abonando un canon mensual de \$150.000 e invirtiendo 17 millones de dólares durante el primer año y medio de gestión. (La Nación, on line)

44. Inicialmente, el representante municipal en el ENAPRO puso reparos al proceso licitatorio por que los avales exigidos al oferente no fueron presentados. Respecto a esta postura inicial del municipio, la presidenta del ENAPRO señaló: “La de Blanco (representante del municipio de Rosario) es la postura de Binner (Intendente de la Ciudad) que no se suma al esfuerzo que está haciendo la provincia para poder amortiguar la alta tasa de desocupación de Rosario. Me cansé de invitarlo a Binner para que conozca la situación del puerto pero es un agnóstico en materia de producción”. (Rosario/12, on line, agosto 2001)

Por último, algunos observadores coinciden en que la nueva gestión portuaria alimenta una tendencia de creciente subordinación a la lógica de los capitales privados más concentrados. Esta visión se plasmaría en el proceso decisorio, y podría poner en conflicto el futuro rol del puerto como bien de uso público. Decisiones estratégicas, que en otras épocas eran fervorosamente discutidas desde la órbita pública, se tomarían en el seno de consensos coyunturales donde predominan criterios empresariales y relaciones comerciales que escapan al escrutinio público y, muchas veces, al control del estado provincial y municipal.

Un buen ejemplo de las debilidades del control público, es la política de tierras desarrollada por el CGPBB. Si se observan los lineamientos del plan director del puerto (1995), surgen con nitidez los aspectos estratégicos contemplados en materia de reserva y uso de tierras. Sin embargo, el frente marítimo ha sufrido una afectación sustantiva con los permisos de uso otorgados en los últimos años (muelle de la empresa Profértil y de la planta MEGA), y esta situación puede complicar el futuro proyecto de la terminal de contenedores.⁴⁵ Además, el espacio otorgado (600 metros de muelle de atraque a la planta MEGA, por casi 90 años) altera la división funcional del puerto (cereales y subproductos oleaginosos, posta de combustibles) en la medida que significa la ubicación de cargas inflamables en la cercanía de las terminales agroalimentarias. Como se analiza más adelante, este proceso también involucra al gobierno municipal y su rol contradictorio con relación al puerto, las nuevas inversiones industriales, y otras políticas urbanas.

El énfasis microeconómico-empresarial, habría perturbado otras políticas que apuntan a objetivos de mediano y largo plazo del puerto de Bahía Blanca. La presión de los agentes del sector privado, como mediadores que canalizan la representación política empresarial en el órgano colegiado, dilataría decisiones relativas a proyectos de nuevas inversiones vinculadas a sectores y cargas diferentes a aquellas que constituyen el eje central del negocio que manejan.

En el puerto de Rosario, ha existido una alta conflictividad laboral desde su transferencia a la gestión del ENAPRO. De hecho, este fenómeno se agudizó con la primer concesión de las dos terminales (grupo Ictsi), y ha constituido un punto de negociación importante con los nuevos concesionarios. Para desbloquear la situación, el ente se ha hecho cargo de pagos indemnizatorio del personal desafectado por el operador anterior.

45. Respecto a la zonificación de las tierras del puerto de Bahía Blanca, el documento señala: “.. el litoral marítimo deberá preservarse para el uso exclusivo de terminales, escapando a la tentación de cederlo para necesidades especiales de la industria. Se debe ser extremadamente cuidadoso al ceder áreas del litoral, ya que cualquier actividad (comercial o social) que allí se establezca será de muy difícil remoción por la resistencia que invariablemente ejercerán sus tenedores” (Plan Director Puerto de Bahía Blanca, 1995, p. 21)

iii) Las restricciones exógenas

La posibilidad de impulsar la organización del puerto, con mecanismo de reducción de los costos y mejora de sus posibilidades competitivas, también supone otros ámbitos de coordinación e interlocutores institucionales. Dicho de otro modo, en la capacidad de gestión de los entes interactúan las funciones dispersas en los diversos organismos del gobierno central, provincial y otros ámbitos descentralizados, directamente vinculadas al accionar portuario.

Con relación a estas limitaciones externas, la visión de directivos y personal técnico de los entes sugiere distintos planos, según el puerto, y aunque abarcan diferentes temas, destacan: política sectorial, condiciones heredadas, y acceso al financiamiento de las infraestructuras básicas. Este escenario está, a su vez, influido por las condiciones que impone a cada puerto el nuevo marco de negocios y competencia interportuaria. A los fines de una mejor organización expositiva, este aspecto se analiza en el acápite siguiente.

La primer restricción está asociada, entonces, al inadecuado funcionamiento, o la ausencia de lineamientos, de *la política portuaria* del país. ¿Dónde reside el problema? Sin duda, la falta de una visión global para abordar el conjunto de las problemáticas portuarias nacionales es uno de los fenómenos a ser abordado,⁴⁶ aunque no es el único. La transferencia de los puertos a las provincias, aún no se ha reflejado en la jerarquización y desarrollo de instancias de coordinación apropiadas.

La provincia de Buenos Aires, pese a la existencia de una Administración Portuaria Bonaerense⁴⁷, no tiene una política global para el sistema portuario provincial, y esto tendría incidencia directa sobre los costos, el flujo de información, las inversiones proyectadas y, en general, el potencial de cada uno de los puertos. Algunas opiniones, argumentan la necesidad de instrumentar una banda de flotación para las tarifas portuarias, junto con mecanismos de intercambio y cooperación en diferentes acciones de comercialización, inversiones y sistematización de información.

Por su parte, en la provincia de Santa Fe el organismo público con competencia es la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Co-

46. En el nuevo marco regulatorio el modelo de Administración nacional de los puertos no fue definido de forma específica, ya que se fijó la competencia provincial, aunque se establecieron principios generales relativos a la intervención de la Autoridad Portuaria Nacional como organismo regulador, dentro de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SPVN) en el ámbito del Ministerio de Economía. Desde el momento de la transferencia se determinaron facultades en: régimen de libre competencia, reglas antimonopolio, optimización de la infraestructura portuaria, redacción de planes maestros de desarrollo para cada puerto, etc.

47. Antes, Dirección Provincial de Actividades Portuarias. Depende de la Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia y administra los puertos comerciales de uso público de la jurisdicción, con excepción de los puertos de Bahía Blanca, Quequén y La Plata. Es la autoridad de aplicación de la Ley 11.206 y responsable de la administración del Fondo Provincial de Puertos. Bajo su dependencia funciona, entre otras, la Dirección Provincial de Desarrollo Portuario.

mercio, y la ley de creación de los Entes Administradores de los puertos prevé la posibilidad de intervención del Poder Ejecutivo Provincial. Sin embargo, se observan falencias en materia de orientaciones de la política portuaria provincial. Este fenómeno suele apuntarse como una limitación, bajo el argumento de que sería necesario desarrollar una visión sistémica para los puertos del Gran Rosario y Santa Fe, a fin de potenciar el aprovechamiento de las complementariedades entre las diferentes terminales.

En períodos de rápido cambio como el presente, resulta importante la función de articular y proyectar perspectivas más allá de las posibilidades de los puertos y de cada actor o grupo económico por separado, anticipando consecuencias de las tendencias globales. Sin embargo, las percepciones al respecto son diferentes.

Para los funcionarios públicos, este rol debería integrarse de algún modo al proceso decisorio de las nuevas autoridades portuarias por una triple razón: implica manejo de información, armonización de racionalidades diferentes y asegurar la sustentabilidad del sistema institucional. En este punto, se destacan las funciones de supervisión del cumplimiento de normas, el control de la capacidad de gestión según estándares nacionales/internacionales, y la aplicación de acciones correctivas de apoyo. En cambio, estas posibilidades de coordinación entre distintos niveles institucionales de gobierno son resistidas por los representantes del sector privado.

Pasando ahora a la segunda restricción mencionada por los actores entrevistados en los puertos de Bahía Blanca y Rosario, existen *situaciones heredadas* que condicionarían el accionar de los organismos portuarios. En los dos puertos se han efectuado concesiones y/o permisos de uso, durante el período previo a la transferencia provincial. Ejemplifican esta situación las instalaciones de la ex Junta Nacional de Granos concesionadas al grupo Bunge y Born, en el puerto de Bahía Blanca, y a la Empresa Servicios Portuarios en Rosario. En el primer caso, el concesionario tributa su canon a la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación, si bien el CGPBB controla la mencionada cláusula de productividad. En el segundo, la concesión por 30 años de las dos mayores y mejor equipadas unidades de la ex-JNG (Unidades VI y VII) ha significado la reorientación hacia las cargas generales. Más allá de los resultados económicos, los marcos legales que rigen la explotación de estos sitios portuarios permanecen como herencia, por un largo período, para el ejercicio de la autoridad portuaria y están sujetos a disposiciones establecidas desde otro organismo estatal.

Otro ejemplo en el mismo sentido es el espacio no funcional que operaba YPF en el puerto de Bahía Blanca, cedido por la ex AGP a la empresa Cargill para la construcción de su terminal. Posteriormente, los planes de expansión de la firma (planta aceitera y molturadora de cebada) condicionaron la política de tierras enunciada por el CGPBB. Se le otorgó una concesión de 30 has de tierras aledañas (por 30 años), alterando la propuesta del plan regulador portuario.

Por último, la restricción vinculada con *el financiamiento de infraestructuras básicas* tiene grados muy diferentes de prioridad entre los puertos.

Este aspecto es particularmente decisivo para Bahía Blanca, por la importancia del dragado sobre su capacidad operativa. El debate en torno a este tema ha resurgido recientemente en el ámbito bonaerense, generando posiciones encontradas entre el gobierno provincial y los representantes del complejo agro-exportador que operan en los mayores puertos provinciales.⁴⁸ Tanto Bahía Blanca como Quequén siguen solventando gran parte de estas inversiones a través de aportes del Estado nacional y provincial, y no parece factible la reversión de esta situación. Un tema cuyo carácter estratégico también se revela en ciertas experiencias internacionales de descentralización y privatización del sistema portuario, y que sugiere la importancia del juego de intereses presentes y futuros que se dirimen en el sector.⁴⁹

La situación concreta del puerto rosarino es sustancialmente distinta en términos de infraestructuras básicas. Se han mencionado las importantes inversiones (público-privadas) ejecutadas en la última década. La implementación de la Hidrovía Paraná-Paraguay, la construcción del puente Rosario-Victoria y, entre otros, los proyectos de un nuevo esquema de interconexión ferroviaria para vincular las terminales portuarias de todo el área, ilustran un escenario de reposicionamiento estratégico frente a las nuevas dinámicas comerciales impulsadas por el Mercosur. Naturalmente, estas redefiniciones se enmarcan en las estrategias de los grandes grupos económicos que operan en la región y la integración virtuosa de sus efectos económico-territoriales no es ajena de las acciones que se emprendan desde distintas instancias de gobierno.

iv) Competencia interportuaria

La información recogida también revela preocupaciones vinculadas a la competencia entre operadores marítimo-fluviales y los operadores portuarios. Como los factores que inciden en el costo de transporte internacional por vía marítima están fuera del alcance de la política portuaria,⁵⁰ el tema de mayor discusión es el de la concentración de cargas y especialización portuaria en el nuevo marco de competencia interportuaria.

48. La cuestión del dragado ha sido históricamente conflictiva, y aún bajo la órbita del Estado Nacional se daban procesos difíciles de negociación que involucraban diversos intereses económicos y políticos.

49. Al respecto, resultan ilustrativas recientes apreciaciones sobre esta problemática en el caso de los puertos norteamericanos: "El dragado así como la seguridad portuaria, son los tópicos importantes que exigen gente interesada en Washington. Esto lleva a los puertos a tener más cuidado para tomar decisiones en esas cuestiones (...) Una asociación de fuerte lobby en EE:UU es el World Shipping Council que está formada en su mayoría por navieras extranjeras que apuntan a influenciar en la política americana. Sus objetivos prioritarios, como se señaló al crearse el año pasado, son: el asegurar que esas navieras no paguen por el dragado de los puertos americanos y que EE:UU continúe brindando la inmunidad antitrust para fijar precios y crear contenciones artificiales en capacidad (...) Los armadores no pueden imponer los grandes buques en los puertos y esperar que los contribuyentes paguen la cuenta de los costos de dragado e infraestructura" (Conrad Everhard, Consultor Marítimo, Revista Megatrade, Num.104, 2001)

50. Los niveles de fletes marítimos dependen de diferentes elementos exógenos (tipo de producto, su valor unitario, el precio del combustible, distancia, etc.) entre los que se destacan los mercados de fletes de los buques y el grado de

La consideración de los rubros predominantes puede permitir una mejor interpretación de las condiciones de competencia. Ambos puertos poseen su propio hinterland y carga “cautiva” para los productos a granel, como resultado de la integración vertical en la cadena comercial. De este modo, para este tipo de cargas los mercados del puerto están sujetas al comportamiento de aquellos operadores portuarios que tienen el poder de canalizar los flujos de exportación y contratar los servicios de transporte. Resultado semejante produce una articulación empresaria que vincula operadores portuarios con las fases finales de la cadena petrolera o gasífera.

¿Cómo enfrentar el desafío de la competencia, cuando uno o varios grupos empresarios participan de las instalaciones y operaciones de otros complejos portuarios? Cuál es el resultado, cuando este proceso es conducido por el recrudescimiento de la competencia entre estos grandes operadores?

En el puerto de Bahía Blanca, el mercado de las cargas de agrogranales y subproductos oleaginosos, está sujeto al comportamiento cartelizado de las terminales. La explicación trasciende a las dinámicas del sector portuario. Se trata de estrategias empresariales dirigidas a mejorar el posicionamiento de mercado en el “negocio agro-exportador”, con la finalidad de incrementar las posibilidades de captación tanto de las rentas de posición como de las cuasi-rentas mono u oligopólicas derivadas del control de las últimas fases de las cadenas agroalimentarias respectivas.

La integración “hacia adelante” de los principales conglomerados empresariales del agrocomercio, a partir de la privatización de los sitios portuarios y la desregulación de las actividades de acopio, ha generado un mayor control sistémico del canal exportador y un aumento de las economías de competencia. Así, el principio básico que opera en la comercialización externa es la competencia concentrada. (Gorenstein et. al. 2000) Las instalaciones se distribuyen en los distintos centros portuarios de la pampa húmeda (Rosario-Santa Fe, Bahía Blanca, Quequén, Buenos Aires), y el uso de estos puertos está muy vinculado a las políticas empresariales relativas a las zonas de “originación” (acopio) y elaboración.

Sin bien los contratos de concesión de las terminales contemplan una cláusula de productividad, destinada a restringir el desplazamiento hacia otros puertos, la integración vertical y la diversificación locacional de los principales operadores de las cargas agroalimentarias define, en última instancia, las proyecciones comerciales del puerto en el marco de su reubicación estratégica en el sector agro-exportador.

Una visión de conjunto de los puertos rosarinos en estos años, revela que la búsqueda de rentabilidad y capacidad competitiva ha llevado a las principales firmas de cereales

concentración alcanzado por la industria naviera internacional. Tal como se analizó en el primer capítulo del estudio anterior, esta tendencia de concentración técnica y económica se traduce en el aumento de las economías de escala por medio de buques más grandes, empresas o redes de transporte.

y oleaginosos a la adopción de estrategias basadas en: el aumento en la escala de operaciones y, particularmente, la disminución de los costos operativos a lo largo del circuito de distribución y transporte. En este marco, se ha producido el endurecimiento de las pujas por la captación de tráficos entre los puertos de la región. En el caso de las cargas generales, el puerto de Rosario también tiene alternativas competitivas cercanas, como Zárate, Campana y/o Buenos Aires.

Se ha hablado de la importancia asignada a la participación privada en el nuevo modelo de gestión, para intensificar la competencia y promover la mayor competitividad de los puertos. Estos fueron los principios rectores de la reforma institucional en los principales puertos del país. Sin embargo, es claro que por su naturaleza, los más importantes mercados de cargas de los casos portuarios analizados son controlados por los operadores integrados; son ellos los que básicamente definen el alcance y dinámica de la política comercial del puerto.

Si se acuerda con la afirmación anterior, caben algunos interrogantes: la intervención de estos grupos privados en los entes no significa, en realidad, otorgarles la totalidad del control empresario sobre el manejo del puerto?; ¿se trata de una discusión cuantitativa (número o porcentaje de esta representación) o, por el contrario, de cuestiones más de fondo en torno al carácter de la reforma institucional implementada?

Aunque las condiciones y mercados del puerto de Buenos Aires son diferentes, vale la pena retener el sentido de los interrogantes anteriores a los efectos de profundizar en la propuesta sobre su modelo de gestión. En cualquier caso, parece necesario introducir aquellos aspectos que marcan un contexto de discusión relevante para encuadrar dicho análisis.

El punto central es que los diversos mercados de cargas involucrados (importaciones-exportaciones) en la operatoria del complejo porteño, tienen un mayor grado de disputabilidad. La estructura marcadamente oligopólica de los operadores portuarios intensifica la competencia en el sector y estos actores ven limitado su manejo de los precios debido a la entrada de otros competidores internacionales especializados en operaciones portuarias (asociados o no con operadores locales). Ejemplifican esta situación la competencia intra e interportuaria que se ha desatado entre los operadores internacionales de las terminales del puerto de Buenos Aires, Dock Sud, Zárate, Campana y Montevideo.⁵¹

La autonomía de los concesionarios para negociar aspectos comerciales (tarifas, uso de espacios, realización de obras, etc.) deriva en diferentes estrategias para mejorar su posición en pujas por captación de tráficos. El manejo tarifario de las terminales del puerto de Buenos Aires, revela que la competencia se despliega apuntando a la diferenciación de servicios y la constitución o refuerzo de las barreras a la entrada. Estos meca-

51. Para un análisis de la evolución reciente del tráfico de mercaderías en estos puertos, veáse el Estudio III de este documento.

nismos inciden sobre las tarifas que se pactan entre las terminales/clientes. El intento de las terminales, por ejemplo, de retener a los grandes usuarios (importadores-exportadores) puede implicar el ofrecimiento de mejores condiciones de precio para éstos en detrimento de mayores tarifas para otros usuarios (cautivos o no).⁵²

En definitiva, a pesar de la transferencia del monopolio público al sector privado, y no obstante la segmentación realizada (terminales con distintos operadores), en mercados de estas características los precios son en general establecidos por estas empresas y la competencia se despliega apuntando a mejorar las porciones de mercado. Por tanto, la competencia intra e interportuaria actúa sobre el nivel de las tarifas incidiendo, de ese modo, sobre la renta. La eventual ausencia de intervención regulatoria en la determinación de las tarifas internas que fijan las terminales plantea, entonces, la necesidad de instrumentos de política tendientes a incidir sobre el nivel y la distribución de tales rentas.

3.3. La intervención de los gobiernos locales

El nuevo modelo de gestión incorpora la participación de la conducción pública de las ciudades de Bahía Blanca y Rosario, pero subordinada a las definiciones y orientaciones (sectoriales/territoriales) del estado provincial. En este sentido, cabe subrayar el predominio del papel político ejercido por este nivel de gobierno en los entes portuarios respectivos. Una posición diferente a la que asumiría la Ciudad de Buenos Aires, en el caso de una transferencia sustentada en el traspaso del dominio del puerto y el ejercicio pleno de la responsabilidad pública a través de este nivel de gobierno.

La incorporación de la representación comunal a la gestión y administración del puerto, tiene algunos rasgos que son comunes a las dos ciudades:

- Los municipios desempeñan un rol importante en la interacción de la comunidad portuaria. Su integración al ente significa el logro de una histórica reivindicación local, pese a que esta participación política se ve ampliamente mediada por el poder de decisión de los sectores privados y la autoridad ejercida por el representante provincial. Dicho de otro modo, la intervención local ha contribuido a fortalecer la identificación simbólica del puerto en y de la ciudad, re-

52. Si bien cierto tipo de articulaciones (terminales-naviera) pueden, en algunos casos, dar lugar a una competencia que haga disminuir los precios, una vez consolidada la posición en el mercado (con una concentración creciente) no sería extraño que signifique en realidad una mayor apropiación de la renta y/o de cuasi-rentas derivadas de un mayor poder mono u oligopólico en el sector portuario. Al respecto, es conocida la discusión entre AGP con los concesionarios de las terminales y los agentes marítimos, por la doble imposición de algunas tarifas y los sobrecostos aplicados a las cargas. Esta cuestión también ha sido centro de reclamos por parte de diferentes usuarios.

talizando iniciativas destinadas a la integración socio-territorial y cultural en el cuerpo común que es la propia ciudad portuaria.

- Esta tendencia ha sido acompañada por la adopción de nuevas perspectivas en el ordenamiento y la planificación del espacio urbano, cuya lógica refleja las concepciones y desarrollos de las modernas corrientes urbanísticas. De allí la debilitada línea divisoria entre ciudad y puerto, que conlleva la necesidad de incorporar al espacio portuario como parte relevante del sistema urbano. El puerto es percibido como un componente de la gestión del territorio local, especialmente, en aspectos relacionados con las zonas de expansión y vinculación ciudad-puerto, accesos viales, ferroviarios, y medioambiente.
- Se introducen nuevas formas de fijación de objetivos urbanos, replanteando los roles y articulaciones público-privadas. En este marco, la cuestión portuaria tiene una presencia clave en una de las herramientas de política local con cierta capacidad de interlocución con sectores técnicos y empresariales: los planes estratégicos (PE). Así, las líneas estratégicas del plan de Rosario definen diferentes proyectos urbanos para “abrir la ciudad al río” y “articular el área portuaria con la ciudad”, mientras que el PE de Bahía Blanca enfatiza en las nuevas “oportunidades” económicas vinculadas con el puerto, como la zona franca y las recientes radicaciones industriales.
- En este contexto, y con los matices que impone cada caso (tamaño, historia, posicionamiento), la redefinición institucional de los puertos implica un funcionamiento dual de los gobiernos locales. Por un lado, asumen nuevas regulaciones y proyectos orientados al rescate del valor cultural y social del espacio público portuario, levantando también iniciativas que apuntan al sector portuario como ámbito estratégico de la economía local. Por otro lado, la autonomía para negociar estos aspectos económico-territoriales (uso de espacios, realización de obras, etc.) se ve limitada por los mecanismos específicos de evaluación y decisión dentro de la institución portuaria. En ella, tal como se señaló, los actores privados –asociados o no con el gobierno provincial y los trabajadores portuarios–, tienen una alta capacidad de definición en cuestiones vinculadas con el uso y explotación de la infraestructura portuaria.

Estas dos dimensiones contradictorias del accionar local, reflejan algunos de los problemas de governance que pueden darse en las ciudades portuarias, es decir aquellos que se generan por la necesidad de coordinación con diferentes niveles e instancias institucionales. Las políticas locales basadas en el aprovechamiento del potencial del puerto en la conformación y dinámica de la ciudad, envuelven la coordinación y la negociación

inter-organizacional que pueden verse limitadas o dificultadas por la fragmentación y privatización de los segmentos que integran el nuevo sistema portuario.

Con relación a este último punto, pueden esbozarse algunas diferencias entre ambos casos.

La representación municipal en el ENAPRO parece sustentar un discurso urbano que pone el acento en el puerto como eje fundamental en el funcionamiento de la ciudad; condición vital para la aglomeración tanto desde el punto de vista social como económico. Un aspecto importante de este fenómeno es el que se relaciona con el valor simbólico del espacio público en el proceso de redefinición de imágenes de la ciudad portuaria rosarina. Si bien estas políticas locales se iniciaron antes de la transferencia del puerto, las nuevas iniciativas en torno a los vínculos ciudad-puerto reflejan, entre otros aspectos, la armonización de objetivos entre el gobierno local y el ente portuario. Así, por ejemplo, la concesión de la Estación Fluvial de Rosario efectuada por el ENAPRO ha quedado inserta en el programa de ampliación y remodelación del Parque Nacional a la Bandera ejecutado por el municipio, en el marco de las estrategias de reconversión y consolidación de la costa y zonas aledañas. Por su parte, la recuperación de la “zona de reserva portuaria” para el desarrollo de un espacio logístico moderno contempla proyectos y acciones que involucran a la Ciudad (Castagna, *op. cit.*).

En términos generales, el caso rosarino es ilustrativo del fortalecimiento de la función integradora del espacio público en cuanto a su capacidad de interrelación social y cultural, con un enfoque orientado a frenar los procesos de segregación socio-territorial de la actividad portuaria. Unido a este rescate de la ciudad, se desarrolla una dinámica ligada a las nuevas formas de coordinación de las políticas locales que ha instalado la reforma institucional del puerto. Más allá de las evidencias puntuales arriba mencionadas, se presentan numerosas incógnitas sobre el futuro, particularmente por los problemas de articulación público-privada y las contradicciones intrasectoriales que se han puesto de manifiesto en el ENAPRO. Además, tal como se ha señalado, en la región portuaria de Rosario están muy presentes los intereses y proyectos de infraestructuras de grandes grupos económicos cuyo impacto urbano-regional merecería un tratamiento que escapa a los alcances del presente trabajo.

En el caso del CGPBB, la visión local es portadora de una mezcla de percepciones políticas difíciles de decodificar. Las entrevistas realizadas revelan que no existe un consenso claro respecto a la cuestión portuaria y sus derivaciones para la ciudad, ya que se manifiestan prioridades diferentes según el tipo de área y/o competencias al respecto.

La representación municipal en el ente, parece enfatizar en los aspectos técnico-sectoriales como ámbitos que pautan el ejercicio de la autoridad comunal en este organismo. Desde esta perspectiva, adquieren importancia las decisiones vinculadas con la explotación económica y la difusión de actividades que incentiven la mayor competitividad del puerto, mientras se desdibujarían otras preocupaciones e iniciativas generadas en otras esferas del gobierno comunal. Así, por ejemplo, las proyecciones y valores que

promueven nuevos usos del espacio público portuario, gestadas en el área de planeamiento estratégico, detentan una percepción diferente por parte del intermediario local en la gestión del puerto. También, se han planteado diferencias de criterios (explícitas o implícitas) con el ámbito de control y políticas ambientales del municipio.⁵³ Si estas contradicciones expresan, en algún sentido, la falta de una definición estratégica sobre el rol del puerto a nivel comunal, también estarían señalando las restricciones bajo las que deben desenvolverse las políticas urbanas relacionadas con el puerto del Bahía Blanca.

Desde esta perspectiva, la situación es muy distinta a la del caso rosarino. Más allá del mejoramiento y ampliación de los ejes de comunicación, las iniciativas locales de recuperación del ámbito portuario para la ciudad (áreas articuladoras de esparcimiento y proyectos culturales), encuentran un serio límite por las especificidades geográficas del puerto bahiense que traban la posibilidad de revertir la histórica fragmentación del espacio urbano-portuario.

A pesar de estas debilidades, surgen conjuntos de relaciones motorizadas por otro tipo de temáticas. Se observa un mayor grado de articulación entre ciudad-puerto en torno al proyecto de la Zona Franca Bahía Blanca-Punta Alta, y en ciertas acciones vinculadas a la radicación de nuevas inversiones industriales. En estos casos, uno de los ámbitos en el que se expresa el acuerdo entre la provincia y el municipio es el CGPBB.

53. El reciente proyecto de localización de una planta de metanol en terrenos portuarios, ha puesto en evidencia la falta de homogeneidad en las posiciones asumidas por el municipio. Por un lado, bajo la presión de una sociedad local muy sensibilizada por la contaminación ambiental que estarían produciendo las nuevas plantas industriales, la Secretaría de Políticas ambientales del gobierno comunal asumió una postura contraria a esta localización. Por otro lado, con el argumento de que se trataba de la asignación de uso de terrenos del puerto se derivó la responsabilidad decisoria al CGPBB donde el representante comunal, en principio, estuvo a favor de esta instalación si bien asumió la posición mayoritaria de negar, por el momento, dicha autorización.

Conclusiones

Las transformaciones en el contexto económico, social y político durante la última década y media, en un marco de intensificación de las dinámicas globales que motorizan cambios funcionales y espaciales en el sistema portuario mundial, acompañan la profunda reestructuración del sector en la Argentina.

La división del trabajo entre los puertos públicos, que de alguna forma cristalizaron los modelos de acumulación anteriores (agro-exportador y las diferentes etapas sustitutivas), ha experimentado ciertas alteraciones bajo las tendencias contemporáneas (apertura de la economía, desregulación de los mercados, conformación del Mercosur, etc.). Las articulaciones entre las lógicas económicas sectoriales y las territoriales, basadas en formas de competencia e inversiones globalizadas, dan cuenta de un fortalecimiento del rol importador del puerto de Buenos Aires, y su “vocación” hacia las cargas generales por contenedores. Han surgido nuevas terminales que compiten en la región metropolitana y áreas próximas, mientras el sistema Rosario-San Lorenzo-San Martín se ha convertido en el principal exportador del complejo agroalimentario nacional. Otros puertos, en la costa patagónica, captan las exportaciones de frutas, pesca y commodities energéticos.

Las prescripciones teóricas y normativas, que guiaron las reformas privatizadoras en materia de infraestructuras y servicios públicos a nivel mundial desde fines de la década del '70, tuvieron un impulso decisivo sobre el diseño institucional adoptado para el manejo de los puertos nacionales. Pero, la fuerza y modalidades de estos procesos no es la misma en todos los países. Las legislaciones y regulaciones existentes, las diferentes situaciones de competencia y, entre otros, los rasgos culturales y políticos han inducido modelos diferentes de un país a otro. En el caso argentino, el cuestionamiento al patrón de desarrollo público y centralizado anterior, dio origen a redefiniciones guiadas por los principios del mercado y la subsidiariedad del Estado en el manejo empresarial de los puertos.

Los resultados de la investigación realizada permiten apreciar los elementos centrales del nuevo escenario regulatorio en los puertos del país:

- La Ley 24.093, y su Decreto Reglamentario N° 769/93, regula todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operatoria de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse. Establece el conjunto de disposiciones relativas a la transferencia de dominio, administración y explotación de los puertos nacionales a las provincias y/o sector privado. Para los llamados puertos principales (Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe), la transferencia se condicionó a la previa constitución de sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que asumieran la administración de cada uno de esos puertos.
- Las controversias en torno al traspaso del puerto de Buenos Aires surgieron durante los debates parlamentarios de la Ley de Puertos. Con posterioridad a la sanción de la misma, mediante el Decreto N° 1.029/92, el Poder Ejecutivo vetó algunos de sus artículos, impidiendo su transferencia a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Los argumentos centrales que acompañaron este cambio de rumbo giraron en torno a su importancia económica y estratégica para el resto del país y, por lo tanto, la necesaria intervención del gobierno central en cualquier tipo de solución organizacional que se adoptara antes y después del proceso de privatización de sus terminales.
- La Ley establece que los mencionados Entes administradores deben integrarse con representantes de los sectores privados que intervienen en la actividad portuaria (operadores, prestadores de servicios, productores, usuarios, y trabajadores), del municipio y la provincia en que se encuentre ubicado el puerto. No especifica, sin embargo, cuál debe ser el carácter de la participación privada (consultivo o con poder de decisión).
- Este organismo se constituye en la autoridad portuaria local, con funciones de supervisión y control del uso de las instalaciones, asumiendo la responsabilidad de los planes de inversión. Esta modalidad de gestión del patrimonio portuario, se combina con diferentes formas de explotación privada de las instalaciones a través de contratos de concesión, permisos de uso o locación, que pueden otorgarse por un período largo (de 10 a 30 años o más). Rige el principio de un régimen tarifario competitivo, con libertad de fijación por parte de los concesionarios o permisionarios del puerto.
- Los Estados provinciales son propietarios de los puertos y tienen obligaciones de mantener sus infraestructuras, asumiendo la prioridad regulatoria y funciones de control bajo la supervisión de la Subsecretaría de Puertos y Vía Navegables, dentro de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía, bajo cuya

jurisdicción se constituye la Autoridad Portuaria Nacional a los fines regulatorios generales y sin competencia para gestionar ningún puerto.

La significación de los cambios que se acaban de describir sobre el funcionamiento de los puertos transferidos, se vuelve más evidente a la luz de las dos experiencias provinciales examinadas:

Descentralización del puerto hacia la jurisdicción provincial del Estado y participación de los gobiernos locales

Los Entes de los puertos de Rosario y Bahía Blanca, bajo la figura jurídica de organismos públicos no estatales, integran a los operadores portuarios, a los usuarios y entidades sindicales (dos representantes) con voz y voto. La presidencia es ejercida por el representante de la Provincia, que en el primer caso –ENAPRO– tiene doble voto ante el empate en las votaciones, y en el CGPBB posee poder de veto en situaciones que afecten ciertos lineamientos estratégicos.

La conducción pública ejercida por el gobierno provincial, es acompañada por la participación de un representante de los gobiernos municipales. Este aspecto marca potenciales diferencias con la situación que puede plantearse con la transferencia del puerto de Buenos Aires, si la Ciudad Autónoma asume la totalidad del ejercicio de la responsabilidad pública (sin intervención del gobierno central)

Cuando se analiza la representación del poder público local en los entes portuarios respectivos, surgen algunos resultados que conviene retener. Se ha fortalecido la relación ciudad-puerto, tanto en el plano institucional (Municipio-Ente-Comunidad portuaria) como en otras esferas (urbanísticas y culturales) que hacen a la identificación simbólica del puerto en el cuerpo común que es la propia ciudad portuaria. En este marco, y con las particularidades de cada caso, se plantea cierto dualismo en el accionar de los municipios. Asumen la integración del espacio portuario como una parte importante de sus políticas y proyectos, aunque en un escenario de negociación que condiciona su autonomía. Aquí pueden presentarse problemas de governance, en la medida que las políticas locales orientadas a fortalecer el potencial del puerto y la dinámica de la ciudad, deben ser negociadas con la entidad portuaria donde se combinan lógicas muy diferentes.

La observación de los casos rosarino y bahiense aportan otra reflexión importante. En el ejercicio de la representación comunal dentro del organismo portuario, la visión y capacidad de los gobiernos locales para operar en términos de funciones estratégicas complejas constituyen atributos esenciales para la construcción de las relaciones entre los dos sistemas institucionales (ciudad-puerto).

Los Entes desempeñan las funciones que conforman el núcleo de la actividad portuaria: supervisión, control y planeamiento del uso y provisión de servicios de los puertos, asegurando la reinversión de los excedentes generados en la explotación.

El formato de autoridad portuaria adoptado –“puerto propietario” (*lanlord port*)– implica que el ente portuario detenta la propiedad de los activos y terrenos portuarios, mientras que la explotación del puerto es responsabilidad de las empresas privadas. Se presentan variantes en cuanto al grado de injerencia que poseen en la ejecución y mantenimiento de obras y en la operación del puerto. En el primero de los aspectos mencionados (ejecución y mantenimiento de obras) la responsabilidad del CGPBB es sólo en los espacios no concesionados, mientras que en las áreas concesionadas la responsabilidad por dichas tareas es de los concesionarios y la administración sólo se ocupa del control de ejecución. En el puerto de Rosario, el ENAPRO sólo realiza el seguimiento y control de ejecución de tales tareas por parte de los concesionarios sobre la base de las condiciones estipuladas en los contratos de concesión.

Respecto a la operación del puerto, la injerencia del ente de administración es mínima en Bahía Blanca (sólo en las pocas áreas no concesionadas) y es nula en el puerto de Rosario, que ha concesionado la explotación total de sus instalaciones al sector privado.

Desde la corriente teórico-empírica que inspiró a la reforma, las funciones asumidas por los Entes enmarcadas en el esquema regulatorio global del sector, deberían impedir que se produzca un apartamiento significativo entre la lógica de los capitales privados que intervienen en la actividad del puerto y las finalidades sociales globales propias de esta actividad (cobertura, calidad, expansiones requeridas, cuestiones medioambientales,...). Ello sin afectar la generación de condiciones favorables al libre accionar de las fuerzas del mercado.

Está claro que el rumbo elegido se sustentó en la “ineficiencia del Estado” como el mayor obstáculo para la competitividad, y como responsable del “costo argentino”. En tal sentido, se estableció una relación directa entre privatización-eficiencia de la infraestructura portuaria. Admitiendo un avance efectivo en esta dirección, dado que tanto en Rosario como en Bahía Blanca se observan sustanciales mejoras en la eficiencia operativa y capacidad de gestión del puerto, otra cuestión clave a nuestros fines es la interacción público-privada que se ha ido plasmando en ambas experiencias organizacionales.

Las principales problemáticas identificadas podrían resumirse en los siguientes ejes.

La contrapartida de un resguardo de control público equivalente al poder transferido al sector privado.

Operadores privados altamente concentrados, que detentan una fuerte capacidad de control económico (sectorial/global) y, a su vez, con posibilidad de ejercer su peso

numérico en el órgano de decisión, sugiere la presencia de un esquema que jerarquiza la valorización del capital. Dicho en otros términos, existen condiciones objetivas para que la lógica de estos actores se imponga sobre las iniciativas estratégicas y/o de largo plazo que hacen al uso público del puerto. En tal sentido, el accionar de los entes puede aparecer tensado por la fragmentación de intereses (público-privados) y, con los matices que impone cada caso, las soluciones ensayadas revelan situaciones que van desde el bloqueo organizacional por la intensidad de las contradicciones entre las partes, hasta las falencias y/o debilidades de gestores públicos sujetos a la posición de fuerza de los actores privados.

Las funciones de control ejercidas por un organismo portuario integrado por sectores que deben ser regulados

El marco regulatorio comprende un conjunto amplio de normas que abarca a la nueva Ley de Puertos, decretos reglamentarios, leyes provinciales, los pliegos licitatorios y los contratos que resultaron de estas licitaciones. De acuerdo a la normativa vigente los entes autónomos de los puertos de Bahía Blanca y Rosario están autorizados a efectuar concesiones, permisos de uso u otro tipo de contratos y deben ejercer el control del cumplimiento de las condiciones estipuladas en todos los contratos de concesión.

Caben aquí algunas observaciones. La corriente de opinión que predomina en materia de regulación de los servicios públicos privatizados, argumenta que la separación de funciones (órganos de administración y gestión/ instancias regulatorias) asegura el ejercicio de control de las actividades privatizadas. No obstante, a estos efectos, las características que asume el cuerpo de administración y gestión del puerto no resulta neutra. En la mayor parte de las reformas portuarias encaradas en los países industrializados, los dispositivos institucionales aseguran este principio de separación de funciones: las compañías o empresas cuyas concesiones, autorizaciones o contratos proceden o corresponden al control de la Autoridad Portuaria, no tienen representación en la misma.

Estas consideraciones deberían prevenir acerca de las posibilidades reales de que las estructuras de administración y gestión portuaria, tal como se han concebido en los casos analizados, puedan ser instancias efectivas de control de las regulaciones. El peso numérico y decisonal de los gestores privados de los servicios portuarios puede sesgar el ejercicio de dichas acciones de control sobre intereses involucrados en el negocio portuario, bajo la presión explícita o implícita en torno a ciertas condiciones de obtención de ganancias (tarifas, inversiones, tecnologías, etc.) En otros términos, el diseño adoptado puede afectar las funciones operativas de contralor que en la práctica ejercen estos organismos y, de este modo, potenciar los riesgos de “captura del regulador”, redundando en las llamadas deficiencias regulatorias.

La competencia intra e interportuaria

Los esfuerzos dirigidos a desarticular el modelo de monopolios públicos y coordinación centralizada, pasando a otro de coordinación por el mercado y la privatización casi total de la operatoria portuaria, parten del supuesto de que estas reformas contribuyen a generar mercados disputables. La intensificación de la competencia inter e intra-portuaria es una forma de “reducir la necesidad de regulación económica en el caso de posibles abusos monopolísticos”. (Hoffmann, 2000) Si no es posible introducir esta disputabilidad, entonces, se debe asegurar la regulación económica de los puertos.

Los puertos de Bahía Blanca y Rosario, con sus particularidades, marcan la naturaleza del actual negocio portuario: la coordinación por la vía del mercado profundiza la estructura concentrada y la dinámica de funcionamiento esencialmente oligopólica. La proyección del tráfico portuario forma parte de las estrategias de los grandes operadores portuarios y marítimo / fluviales, a escala global y nacional, dentro de la nueva lógica funcional y espacial del transporte marítimo. En este contexto, la dinámica comercial del puerto de Bahía Blanca (especializado en commodities agroalimentarios y energéticos), continúa ligada a las estrategias de los conglomerados empresariales posicionados en las fases finales de las respectivas cadenas. En el puerto rosarino, la potencial competencia intra-portuaria (las terminales privadas del complejo Rosario-San Martín-San Lorenzo, especializadas en productos agroalimentarios) tiene influencia sobre las nuevas estrategias en torno a la terminal multipropósito del ENAPRO. Un avance en los mercados de cargas generales intensificará la competencia inter portuaria (puertos de Zárate, Campana, Buenos Aires, entre otros).

Este énfasis en los casos analizados, no implica pasar por alto las diferencias provenientes de las condiciones de competencia del estratégico puerto de cargas generales de Buenos Aires, con mercados mucho más disputables. La naturaleza de la puja por la captación de tráfico entre los grandes operadores portuarios, su incidencia sobre el nivel de las tarifas y, por lo tanto, las rentas y cuasi-rentas que pueden generarse y apropiarse, requieren un tratamiento particularizado que debería formar parte del debate institucional que se avecina.

El marco de las políticas sectoriales

Hasta el momento, se manifiestan debilidades en la coordinación global del sistema portuario tanto en el ámbito nacional como provincial. Las tendencias registradas demandan una visión estratégica sobre las redefiniciones portuarias en curso, la cuestión crucial del transporte multimodal y, entre otros, definiciones en torno al financiamiento de infraestructuras que pueden incidir en el posicionamiento competitivo actual y/o potencial.

Las modalidades de financiamiento de las infraestructuras básicas, por ejemplo, constituyen una problemática clave a la hora de discutir y evaluar orientaciones. En el ámbito internacional se observan alternativas bastante diferentes. Existen Autoridades portuarias que se hacen cargo de estas inversiones como en los puertos de Inglaterra, o Municipios/Regiones y/o Estados nacionales que financian las grandes infraestructuras, tal como en los puertos de Bélgica, Alemania, Holanda e Italia; en España, Francia y Portugal, la Autoridad Portuaria junto con los Estados asume esta función.

La lectura de las experiencias portuarias nacionales arroja distintos resultados. Así, el financiamiento o no de infraestructuras básicas (dragado de canales de acceso, escolleras, etc.) resulta especialmente sensible en el caso del puerto de Bahía Blanca y esto no se ha solucionado con la gestión autónoma. El CGPBB coparticipa sólo en la tercera parte del financiamiento del dragado del puerto, a través del recupero de costos de los usuarios, y debe renegociar periódicamente los dos tercios restantes con el Estado nacional y provincial. El intento del gobierno provincial de transferir la responsabilidad de estas inversiones a la órbita del ente y/o los operadores portuarios, cuenta con la cerrada oposición del sector privado.

El complejo rosarino muestra, en cambio, la combinación de procesos de inversión privada y pública que han profundizado su importancia estratégica como sistema multimodal dentro del esquema de integración regional del Mercosur ampliado, y como principal nodo de las exportaciones agroalimentarias del país.

La necesidad de fortalecimiento institucional

A esta altura habrá sido ya advertida la importancia central que adquiere, en este contexto, la presencia institucional de los Entes portuarios. Los avances en términos operativos, la conformación de un núcleo humano con *expertise* en materia de puertos y las capacidades adquiridas en términos de marketing suelen ser los elementos que se destacan a la hora de evaluar la incipiente trayectoria del CGPBB y el ENAPRO. Todos los actores son conscientes de las distancias que aún existen respecto a los organismos internacionales que, en cierto modo, se ha intentado replicar.

Los argumentos relativos a las debilidades institucionales son variados y, muchas veces, se pone el acento en cuestiones que hacen a las especificidades del negocio portuario argentino. Sólo desde la experiencia de los representantes públicos, es posible inferir problemáticas y/o críticas sobre la estructura de gobierno adoptada y los diferentes roles que interactúan en el proceso decisional de los entes.

En este plano, surge como principal observación el problema de la segmentación de intereses dentro de una lógica organizacional que prioriza a la valorización del capital con relación al uso social del puerto. Comportamiento que trasciende a las conductas microeconómicas u organizacionales representadas en el ente y que remite, en última

instancia, al entorno de afirmación ideológica que ha promovido el proceso privatizador argentino. Queda claro que desde esta visión, el puerto es sólo un ámbito de negocios. No se contempla, su naturaleza diferencial en tanto infraestructura pública que puede condicionar o favorecer estrategias a mediano y largo plazo del conjunto de la sociedad

La complementación público-privada constituye un elemento clave de las actuales prescripciones normativas en materia portuaria. Estos acuerdos sobre la orientación de la política sectorial no invalidan, sin embargo, la utilización de la capacidad de gestión pública para la construcción de espacios de maniobra que impidan dicha brecha. La experiencia de los países desarrollados, muestra que dentro de este marco existen diferentes opciones estratégicas. En la Argentina, la fuerza y rapidez con que se registraron las transformaciones en los principales puertos ha sido muy grande; sin embargo, el desarrollo de las nuevas formas organizacionales es aún parcial y presenta problemas para el ejercicio de la regulación pública.

En este sentido, el debate en torno al futuro modelo de gestión del puerto de Buenos Aires cuenta con la inocultable ventaja del aprendizaje derivado de este conjunto de experiencias. El gobierno de la Ciudad puede impulsar un modelo de Autoridad Portuaria que condense las necesidades específicas del puerto, contemplando su base metropolitana, proyectando perspectivas más allá del pensamiento del mercado y anticipando consecuencias, que en distintos plazos, producirán las decisiones de gobierno.

Referencias bibliográficas

- Amin A. (2000): "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", *Cuadernos IPPUR*, Año XIV, Num. 2, Río de Janeiro.
- Banco Mundial (2002): *Argentina transport sector: issues and option*, Vol. 1.
- Basualdo E.; Aspiazu D., et. al. (2002): *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*, Ediciones Página 12/Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Carriquiriborde H., Laurelli E., Liljestrom M., Raposo I. (2000): "Ciudades puerto y globalización. Análisis de tres casos en Argentina", en Castagna A. et. al (comp.) *Reestructuración productiva, mercado laboral y desigualdades regionales en Argentina*, RII/ Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.
- Castagna A., Woelflin ML., Raposo I. (1997): *Sistema portuario en la región de Rosario. Un análisis para la toma de decisiones estratégicas en la ciudad*, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario/ Municipalidad de Rosario.
- Domínguez Roca L. Ciccolella, P. (2002): "Puerto de Buenos Aires: transformaciones recientes, situación actual y perspectivas", En *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 5, abril, pp 194-213. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Económico, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Buenos Aires.
- Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (1995): *Plan Director*.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL, 1992): *Capital de infraestructura en la Argentina. Gestión pública, privatización y productividad*, Buenos Aires.
- Gorenstein S., Gutiérrez R. y Barbero A. (2001): "Comercialización y puerto en el espacio triguero pampeano", en Green R. y Lanini L. (Ed) *Comercio, Transporte y Territorio*, Eudeba (en prensa), Buenos Aires.
- Hoffmann J. (2000): "Tendencias en el transporte marítimo internacional y sus implicaciones para América Latina y el Caribe", ponencia presentada en la *Reunión Anual de la AAPA*, Veracruz.
- Kip Viscusi W., Vernon J., Harrington J. (1998): *Economics of regulation and antitrust*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Martín J. (1994): *La política económica en la poscrisis y el proceso de reforma del Estado*, Dirección de Programación del Sector Público, ILPES, LC/IP/R150, Santiago de Chile.
- Miguel A. (1996): "Sistemas Portuarios", en Marafuschi M. et. al. (1996): *Servicio Público: Estudios a la luz de la Reforma del Estado*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Naciones Unidas-CEPAL (1992): "Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe". Serie *Cuadernos de la Cepal* N° 65. Santiago de Chile.
- Naciones Unidas-UNCTAD (1998): "Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities", SDTE/TIB/1.
- (1992): "Desarrollo y mejora de los puertos. Los principios de la gestión y la organización moderna de los puertos", Informe de la Secretaría de la UNCTAD.
- Ortiz R. (1987): *Historia económica de la Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires.
- (1943): *Valor económico de los Puertos Argentinos*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- Palomar H. y C. Cohen (1999): " Modelos de Gestión Portuaria", Buenos Aires
- Pirez, p. (2000): "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires", *Desarrollo Económico*, Vol.40 Num.157, Buenos Aires.
- Pistonesi H. (2001): *Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas*, Instituto de Economía Energética (Asociado a Fundación Bariloche), San Carlos de Bariloche.
- Raposo, I. (2001): *Apuntes sobre proyectos en Puerto Rosario*, (mimeo), Facultad de Economía y Estadística de la Universidad Nacional del Rosario.
- Revista Puerta a Puerto, varios números.
- Revista MEGATRADE, varios números.
- Rodrik, D. (1995): " Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes", *Desarrollo Económico*, N° 138, Vol.35, Buenos Aires.
- Rofman, A. y Romero L. (1997): *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Sánchez R. y Navarro de Gimbatti AI. (1999): *La regulación de la Hidrovía Paraná- Paraguay: una aproximación institucional*, Instituto de Investigación en Economía para el Desarrollo, Universidad Austral, mimeo, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1998): *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z editora S.A, Buenos Aires.
- Tonelotto, S. (1998): *La ruptura de la simbiosis entre estado nacional, Nación y Puerto de Bahía Blanca*, Estudios Regionales Interdisciplinarios, EditorialUNS, Bahía Blanca.
- Urbitzondo, S., Artana, D. y Navajas F. (1998): "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos", *Desarrollo Económico*, Vol.38 Num. Especial, Buenos Aires.
- Zucchi, H. (1994): *Régimen de las actividades portuarias. Ley 24093. Desregulación y Privatización*, Ediciones Juridicas, Buenos Aires.

Estudio III

Hacia un modelo de gestión para el puerto de Buenos Aires. Aportes para el debate



Índice

INTRODUCCIÓN	117
CAPÍTULO 1	
TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL PUERTO DE BUENOS AIRES	119
1.1. Aspectos funcionales y espaciales	119
1.2. Evolución de la actividad portuaria	122
1.3. Estrategias de los operadores: fusiones, adquisiciones y nuevos competidores	124
1.4. Contexto institucional	126
CAPÍTULO 2	
SOBRE LA TRANSFERENCIA DEL PUERTO A LA CIUDAD	129
2.1. Opiniones y consensos	129
2.2. La futura Administración del puerto	130
2.2.1. Expectativas de la comunidad portuaria de Buenos Aires	130
2.2.2. Modelos de organización	133
A. Experiencias internacionales	133
B. Experiencias nacionales: Bahía Blanca y Rosario	136

CAPÍTULO 3

PUERTO Y CIUDAD: REVIRTIENDO EL DISTANCIAMIENTO 139

3.1. El poder público local en el organismo portuario 139

3.2. Participación de la comunidad portuaria 141

3.3. El período de transición 144

CONCLUSIONES 147

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 149

Introducción

En materia de administración y gestión portuaria no hay un formato estándar. Como señala Porto (1999), las Autoridades Portuarias reflejan la forma de constitución de poder de sus sociedades; en países donde se destaca el poder público, como el caso europeo, los puertos poseen administraciones públicas insertas en la estructura de poder local; hay diferencias y diversidad en Estados Unidos, y más acentuadamente en Inglaterra donde predomina el criterio de administración privada. En cada puerto, entonces, se refleja la combinación de múltiples factores (históricos, culturales, políticos, institucionales operativos, económicos, etc.) que dan marco, entre otros aspectos, a los modelos de gestión adoptados.

El propósito de este estudio es presentar, de manera general y sucinta, elementos que contribuyen a la actual discusión sobre la redefinición institucional del puerto de Buenos Aires. Dos ejes analíticos organizan el trabajo. El primero se centra en las tendencias de cambio que ha experimentado en el período reciente, encuadrando los rasgos más destacados del contexto en el cual se desarrolla el mencionado debate. El segundo, remite al análisis de los argumentos que acompañan las diferentes posiciones y propuestas de la comunidad portuaria, jerarquizando criterios y elementos para la agenda del Gobierno de la Ciudad (GC).

El estudio contiene tres capítulos. El primer capítulo examina la dinámica económico-territorial del puerto de Buenos Aires durante la última década. Este análisis pone el acento en los impactos de las transformaciones en el sector y procura no detenerse en la actual coyuntura, con sus efectos sobre la caída en el movimiento portuario, las tarifas, y otros temas relevantes.

El segundo capítulo contiene elementos importantes del debate institucional. Luego de una breve caracterización de las corrientes de opinión que hoy apoyan el traspaso del puerto a la órbita del GC, se pone el acento en el modelo de gestión promovido por los principales actores privados que intervienen en el puerto de Buenos Aires. Para ello, se ha escogido una estrategia de presentación que contrasta

sus rasgos distintivos con los presentes en diferentes experiencias (internacionales y nacionales).

El último capítulo confluye en la discusión central planteada en el estudio global. Se combinan los elementos básicos de los modelos organizativos descritos en el capítulo anterior, para discutir alternativas de relaciones público-privadas en el nuevo organismo portuario. El análisis hace hincapié en las perspectivas del proceso de negociación que se abre para el Gobierno de la Ciudad, incluyendo algunas potenciales acciones inmediatas vinculadas al fortalecimiento del soporte institucional y técnico para atravesar el período de transición.

Capítulo 1

Transformaciones recientes en el puerto de Buenos Aires¹

1.1. Aspectos funcionales y espaciales

Poco después de sancionada la Ley de Puertos (24.093) se inició el proceso de privatización de las áreas operativas del puerto de Buenos Aires. El espacio de Puerto Nuevo fue dividido en seis terminales, entregadas a operadores privados en régimen de concesión luego de una licitación larga y conflictiva. El cuadro 1 presenta los datos correspondientes a la superficie de cada terminal, los nombres de las empresas que inicialmente conformaron los consorcios adjudicatarios, y los cambios societarios ocurridos en el período reciente.

El proceso de reestructuración implicó un conjunto de cambios, entre los que se destacan:

i) Organización espacial

- Reducción de la superficie total del puerto, ocasionada por la desafectación y urbanización de la mayor parte del Antiguo Puerto Madero (diques I, II, III y IV) y la transferencia del Dock Sud a la provincia de Buenos Aires. Con este traspaso, se concreta la operación de una nueva terminal de contenedores a cargo del consorcio privado Exolgán S.A.
- La redefinición funcional del Antiguo Puerto Madero creó una discontinuidad espacial del puerto activo, quedando éste conformado por dos áreas separadas:

1. Este capítulo se apoya ampliamente en el trabajo de Domínguez Roca y Ciccolella: "Puerto de Buenos Aires: transformaciones recientes, situación actual y perspectivas", en *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires* N° 5, abril, pp. 194-213. CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA.

Puerto Nuevo y Dársena Norte, por un lado, y Dársena Sur por otro. La comunicación entre estos dos sectores genera dificultades, tanto a la actividad portuaria como a las demás actividades urbanas, en gran parte relacionadas con la superposición del tránsito pesado vinculado al puerto con otros tipos de circulaciones urbanas.

- El proceso de concesionamiento de Puerto Nuevo modificó su configuración interna, al dividirlo en seis terminales operadas por distintos consorcios. Al mismo tiempo se amplió la superficie operativa efectiva (mediante la demolición de algunos edificios), pasando de 65 Ha en 1991 a 95 Ha en 1995. (Cuadro 1)

Cuadro N° 1
**Terminales privadas de Puerto Nuevo:
 superficie y concesionarios (1995- 2001)**

TERMINAL	SUP. (Ha)	CONSORCIO	EMPRESAS INTEGRANTES	
			1995	2001 (**)
1 (*) 2 (*)	28,4	TERMINALES RIO DE LA PLATA	- MARUBA - MURCHISON - P&O - ROMAN MARITIMA	- P&O Australia Ltd. - World Latin American Fund - Socios menores
3	14,5	TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS	- AUTOTRANSPORTES ANTARTIDA - ARPETRO - ROGGE MARINE CONSULTING - MIJACK	FUSIÓN CON TRP (Aún no autorizada) - Autotransportes Antártida - MIJack - Corporación Financiera Internacional
4	8,8	BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL S.A. (BACTSA)	- GABRIEL S.R.L. - EMPRESA GUILLERMO MARTINEZ S.A. - GRANELES PORTUARIOS S.A. - PLATACHART S.R.L.	- MAERSK SEALAND (70%) - GABRIEL S.R.L. (30%)
5	22,5	IN.TE.FE.MA.	- BI S.A. - H. BOUZAS Y CIA SA - INTERNATIONAL CONTAINER SERVICES S.A.	HUTCHISON PORT HOLDINGS (100%)
6	21,0	-	- FERRYLINEAS - TENANCO - MARITIMA BUENOS AIRES S.R.L. - INVERSIONES PORTUARIAS S.A. - PLATESTIBA	Desactivada
TOTAL	95,2			

(*) Los datos correspondientes a las terminales 1 y 2 se consideran conjuntamente por haber sido adjudicadas ambas a un mismo consorcio.

(**) En cada caso se destaca el socio principal

FUENTE: Domínguez Roca y Ciccolella (2002)

- Construcción de una terminal provisoria de cruceros en Puerto Nuevo, mientras se avanza en los estudios tendientes a una terminal definitiva en el Antepuerto Norte, al este de Dársena Norte. Esta línea de acción responde, en gran parte, a la expansión que la actividad ha registrado en el mundo durante los últimos años y a la voluntad de impulsar el turismo receptivo, expresada en numerosas oportunidades por distintas autoridades nacionales y locales.
- Por último, cabe mencionar el proyecto de dragado y ampliación de Puerto Nuevo formulado durante la gestión gubernamental del Dr. Menem, y que despertó fuertes oposiciones.² Se preveía una gran ampliación física del puerto mediante la realización de nuevos rellenos en el río de la Plata, utilizando el material extraído del dragado de los canales de acceso.

i) Operacionales

Los principales resultados operativos permiten apreciar el efecto de los cambios técnico-económicos incorporados (Cuadro 2): reducción de la estadía media en puerto de un buque portacontenedores; baja sustantiva en el costo de importación de un contenedor; importantes aumentos en la productividad operativa del puerto, en el movimiento de cargas y, de la inversión³.

Cuadro N° 2
Puerto de Buenos Aires: algunos indicadores operativos (1991-1998)

Indicador	1991	1998
Movimiento de contenedores (TEUs)	241.608	818.334
Cantidad de buques	1.496	1.961
Estadía media de buques (en días)	Full containers	2,5
	Todos los buques	6,2
Toneladas movidas	Carga general	4.000.000
	Carga total	7.800.000
Capacidad operativa	TEUs/año	400.000
	Grúas portainers	3
Superficie operativa (hectáreas)	65	95
Inversión total en infraestructura y equipamiento (millones de U\$S)	0	160
Productividad (tons/hombre/año)	800	3.100
Costos de importación (U\$S/contenedor)	450	120
Tasas portuarias (\$/Ton.)	Importación	6,69
	Exportación	2,1

FUENTE: AGP, citado por Domínguez Roca y Ciccolella (2002)

2. La propuesta fue objeto de múltiples críticas, véanse: Levy, 1999; Suárez, 1998; y Sonderéguer, 1999

3. Unos U\$S 200 millones en cinco años (Banco Mundial, 2002.)

La fuerza de trabajo empleada experimentó una fuerte reducción y modificaciones en su composición, apuntando a una mayor calificación. Entre 1991 y 1996 el plantel de estibadores de la AGP se redujo de 3.200 a 1.200⁴ y el de empleados administrativos de 3.980 a 630.⁵ Actualmente (2002), la estructura de AGP está integrada por unas 400 personas.

1.2. Evolución de la actividad portuaria

El puerto de Buenos Aires se ha convertido en un eficiente puerto especializado en contenedores, triplicando su tráfico hacia fines de los años noventa. En esa época, concentraba el 70% del volumen de las importaciones y alrededor de un 40% del valor del total del comercio exterior argentino, así como el 60% del tráfico de contenedores. Esta evolución lo ha colocado como uno de los puertos líderes de América Latina y uno de los 30 puertos más importantes del mundo en tráfico de contenedores.

El cuadro 3 muestra la evolución del movimiento de cargas generales. Los indicadores reflejan un notable crecimiento hasta el año 1998 y una tendencia descendente en los dos siguientes, cuando comienzan a observarse los primeros signos de la recesión económica del país.⁶ El volumen de cargas transportado en contenedores ha crecido

Cuadro N° 3
Puerto de Buenos Aires: movimiento anual de carga general
en bultos y contenedores (1995-2000), miles de toneladas

	BULTOS	CONTENEDORES	TOTAL *
1995	956,6	4118,2	5074,8
1996	872,2	4280,1	5092,3
1997	825,3	5103,6	5928,9
1998	1046,8	5654,1	6700,9
1999	658,7	5695,8	6354,5
2000	478,2	5797,2	6275,4

FUENTE: Página oficial de la Administración General de Puertos (www.bairesport.gov.ar)

4. Estas reducciones resultan en parte de la transferencia de actividades a las provincias y/o al sector privado y en parte de otros mecanismos (retiro voluntario, etc.). Asimismo, este proceso se combina con la quiebra del consorcio concesionario de la Terminal N° 6, en el año 1995, la cual ha quedado desactivada desde entonces. Los trabajadores fueron despedidos y hasta el presente no han logrado cobrar las indemnizaciones y salarios adeudados.

5. Diario La Razón, Suplemento Rutas y Transportes, semana del 12 al 19/9/96, pág.3.

6. Cabe hacer notar que este impacto negativo se ha profundizado en el corriente año. Entre enero y agosto del 2002, el movimiento de cargas generales se redujo en un 30% respecto a igual período del año anterior, a partir de una caída

permanentemente, pasando de unos cuatro millones de toneladas en 1995 a casi seis millones en el 2000. Este avance se realizó en detrimento del tonelaje de carga general transportado en forma de bultos, cuyo peso en el movimiento del puerto experimentó una continua disminución.

La clara “vocación” del puerto en las operaciones de carga generales está relacionada, por un lado, con la presencia del principal mercado consumidor y la más importante concentración industrial del país y, por otro lado, con la competencia que ejercen otros puertos en rubros tales como la exportación de granos, aceites y subproductos.⁷

Cuadro N° 4
Puertos de Buenos Aires y Dock Sud.
Movimiento de contenedores en años seleccionados (TEUs)

	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Puerto Nuevo	720.247	70	818.267	72	727.969	67,5	735.107	66,7
Terminales de Puerto Nuevo								
1 y 2 (TRP)	364.977	35,5	444.496	39	363.024	34	361.524	33
3 (TPA)	96.180	9,5	90.724	8	91.905	8,5	71.553	6,7
4 (A.Gabriel –Maersk)	15.892	1,5	9.920	1	10.163	1	68.652	6
5 (BACTSSA)	241.786	23,5	272.385	24	262.489	24	232.685	21
Encym	1.412	n/s	742	n/s	388	n/s	693	n/s
Dock Sud	307.910	30	319.286	28	351.335	32,5	367.082	33,3
Puerto Nuevo y Dock Sud	1.028.157	100	1.137.553	100	1.079.304	100	1.102.189	100

FUENTE: Armero Sisto, Carlos (Editor): *Anuario Portuario y Marítimo*. Buenos Aires, 1998, 1999, 2001.

del 60% de los volúmenes de importación. Dentro los volúmenes operados, las exportaciones crecieron en un 14% y estos flujos han pasado a representar más del 65% de la carga operada por el puerto (unas 2 millones de toneladas), mientras que el peso de las importaciones ha descendido a un 33%. (La Nación, Suplemento Comercio Exterior 10 de septiembre 2002)

7. Hacia fines de la década del '80 el puerto de Buenos Aires ya había dejado de ser la vía de salida principal para la exportación de productos agroalimentarios. En efecto, entre 1985 y 1990, ocupaba el segundo puesto, representando entre 18% y el 21% del tonelaje total de estas exportaciones, mientras que los puertos del complejo Rosario-San Lorenzo-San Martín se posicionaron en el primer lugar, embarcando más del 35% de las exportaciones argentinas. (Ver Estudio II, sección 3.1)

La comparación del movimiento de contenedores entre los puertos de Buenos Aires y Dock Sud. (Cuadro 4), refleja otro resultado importante del proceso de transformaciones desatado en estos años: la competencia inter-portuaria. La terminal de Dock Sud gana participación, alcanzando un máximo de 367.000 TEUs en el año 2000 y concentrando, entonces, algo más del 33% del movimiento total frente a la caída experimentada por Puerto Nuevo.

Nótese, además, las redefiniciones que experimenta el mercado intraportuario de servicios de carga de contenedores. (Cuadro 4) La terminal N° 4, adquirida en un 70% por la naviera Maersk –Sealand, multiplicó por más de cuatro el tráfico de contenedores y aumentó su participación porcentual de 1% a más del 6% del total de Buenos Aires y Dock Sud. La pequeña recuperación de Puerto Nuevo en el año 2000 es explicada por el tráfico absorbido por esta terminal, mientras que los principales operadores –TRP Y BACTSSA– mantuvieron una tendencia descendente.

1.3. Estrategias de los operadores: fusiones, adquisiciones y nuevos competidores

Ante las dificultades creadas por la recesión, la reducción del movimiento total y la intensificación de la competencia entre terminales, los operadores comenzaron a desarrollar distintas estrategias, que en algunos casos implicaron fusiones o adquisiciones de ciertas terminales por otros operadores. En consecuencia, los consorcios a cargo de las distintas terminales han experimentado transformaciones importantes durante los últimos años (Cuadro 1):

- *Terminales Río de la Plata* (TRP), concesionaria de las terminales 1 y 2, es una empresa compuesta por P&O Australia Ltd., Word Latin American Fund y socios internacionales. En años recientes inició negociaciones para realizar una fusión con Terminales Portuarias Argentinas (TPA), concesionario de la terminal 3. Esta operación, que implicaba un cambio en los contratos de concesión, fue autorizada por resoluciones de la AGP y objetada posteriormente por Terminal Zárate S.A, a través de un recurso de amparo judicial por el cambio en las reglas de juego y la afectación de la seguridad jurídica de las otras terminales.⁸ La justicia dictó una medida de no innovar, basada en el hecho de que los funcionarios que dictaron las resoluciones no estaban habilitados para hacerlo, dado que

8. AGP justificó esta autorización planteando que la competencia se daría entre puertos y que la fusión lograría ganancias de eficiencia, derivadas de la explotación de mayores economías de escala. Dentro de la legislación Argentina, las ganancias de eficiencia son consideradas como un argumento jurídico favorable a las operaciones de fusiones entre empresas. Véase: Brig., et. al., 2001.

el pliego de concesión había sido aprobado por un decreto firmado por el presidente de la Nación y el Ministro de Economía, y no podía ser modificado por resoluciones de funcionarios de menor jerarquía. Si bien a fines del año 2001 se anunció la firma de un decreto presidencial que autorizaría dicha fusión, hasta el momento, ello no ha sucedido y la situación continúa indefinida.

- *Terminal 4*: Esta terminal había sido adjudicada al consorcio del mismo nombre, cuyo principal componente era la empresa argentina Gabriel S.R.L. En el año 2001 se concretó una operación con Maersk S.A., por la cual esta empresa de origen danés pasó a ser propietaria del 70% de la concesión, quedando el 30% restante en manos de la familia Gabriel.
- *Terminal 5 (BACTSSA)*: Los dos socios principales del consorcio concesionario de esta terminal fueron inicialmente el grupo filipino ICTSI y la empresa BISA, controlada por el grupo argentino Bemberg. En 1999, ICTSI adquirió la parte de BISA, pasando a controlar toda la concesión, y en el último año la vendió al consorcio chino Hutchinson Port Holdings (HPH).

De este modo, y suponiendo que finalmente se concrete la fusión de TPA con TRP, Puerto Nuevo quedaría dividido en sólo tres terminales, controladas en su mayor parte por tres de los principales operadores del mundo: P&O, Maersk y Hutchinson, a los cuales se añade la participación del puerto de Hamburgo en Exolgán⁹ y de operadores de importancia regional en Terminal Zárate S.A.

Como se ha señalado, la notable transformación del puerto de Buenos Aires en los años '90 respondió a un conjunto de condiciones específicas, algunas de las cuales comenzaron a mostrar signos de agotamiento hacia el final de la década.¹⁰ Al complejo e incierto escenario económico, social y político que, entre otros, impacta sobre la actividad del puerto, se suma la intensificación de la competencia interportuaria por la aparición de nuevos competidores y el fortalecimiento de otros. En tal sentido, se ha destacado ante-

9. Actualmente se integra por tres socios: International Trade Logistics S. A. (I.T.L.), holding encabezado por la empresa logística Román S.A.; el puerto de Hamburgo (Hamburger Hafen und Lagerhaus Aktiengesellschaft, HLA) y el Instituto Alemán de Financiación y Asesoramiento (DEG), banco alemán de inversión en países emergentes.

10. Entre los principales rasgos de este nuevo escenario, se destacan: i) las crisis de los mercados emergentes, tales como las del Sudeste Asiático y Rusia en 1997/98, seguidas por la de Brasil en 1999 y las tendencias recesivas de la economía norteamericana a partir de fines de 2000; ii) las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la llamada "guerra contra el terrorismo" emprendida por los Estados Unidos, cuyos posibles impactos en el transporte marítimo internacional y los puertos todavía no han sido evaluados; iii) la profundización del panorama económico recesivo instalado en el país desde mediados de 1998, que desembocó en la gravísima crisis financiera de fines de 2001 y en las movilizaciones sociales que determinaron la caída del presidente De la Rúa; y, más recientemente, iv) los efectos de la devaluación sobre la direccionalidad y volumen del movimiento de mercancías operado desde los puertos, especialmente, Buenos Aires.

riormente¹¹ que el mayor grado de disputabilidad en el mercado de cargas generales incide en el nivel y manejo de las tarifas, mientras la competencia se despliega apuntando a la diferenciación de servicios y la constitución o refuerzo de las barreras a la entrada.

Hacia fines del año 2001, el mercado rioplatense de contenedores mostraba la distribución siguiente: Buenos Aires el 53%, Dock Sud el 26%, y Montevideo el 21%.¹²

Sin embargo, esta situación puede modificarse en un futuro cercano, debido a ciertos procesos recientes. El puerto de Montevideo, por ejemplo, dio pasos significativos con vistas a mejorar sus condiciones de competitividad en la región, realizando la subasta del 80% del paquete accionario de una sociedad mixta que tendrá a su cargo la construcción y explotación de una nueva terminal de contenedores. Dicha sociedad quedó conformada por el grupo ganador –Nelsury S.A., encabezado por la empresa belga Katoën Natie– y la Administración Nacional de Puertos, que conserva el restante 20% del paquete accionario.¹³ Se espera un crecimiento significativo de la participación de este puerto en el mercado regional a corto y mediano plazo.

En Zárate, el puerto privado establecido por las empresas Murchinson (argentina) y Cotia Trading S.A. (brasileña) para el movimiento de automóviles se ha ampliado con la incorporación de una terminal de contenedores recientemente inaugurada¹⁴ En Rosario, luego del fracaso de la primera concesión del puerto al grupo filipino ICTSI, su adjudicación al consorcio hispano-argentino liderado por el puerto de Tarragona augura una creciente incursión en el mercado de cargas generales.¹⁵ En La Plata, la concreción del dragado y mantenimiento del canal de acceso, ya licitada por el consorcio de gestión del puerto, puede significar otro competidor para Buenos Aires en el mediano plazo.

1.4. Contexto institucional

Desde el punto de vista de la organización institucional del puerto, dos asignaturas importantes se mantuvieron pendientes durante el período:

- No se realizó la transferencia de la jurisdicción del puerto a la Ciudad de Buenos Aires, pese a los continuos reclamos efectuados desde que Buenos Aires se convierte en Ciudad Autónoma.

11. Estudio II, sección 3.2.3 (iv)

12. Clarín Digital, 29 de septiembre de 2001.

13. Esta privatización parcial se implementó luego de tres licitaciones sucesivas que fracasaron por distintos motivos.

14. En el marco del conflicto reciente desatado por la dolarización de las tarifas, la línea regular de contenedores VSA4 acaba de trasladar un servicio regular full container desde el puerto de Buenos Aires (Bactssa) a esta terminal.

15. Ver Estudio II, sección 3.2.3.

- Tampoco se definió la conformación de la Sociedad que deberá hacerse cargo de la administración del Puerto de Buenos Aires en el futuro.

En este contexto, la AGP –“sociedad del estado (nacional) en liquidación”–, continuó actuando como administradora del puerto y como ente de control de las concesiones, avanzando en decisiones relevantes para su futuro. Entre ellas, por ejemplo, las que surgen del Plan Director del Puerto de Buenos Aires (PD) con criterios vinculados a aspectos funcionales, operativos, ambientales, y propuestas concretas para las distintas piezas que forman cada sector.¹⁶ También, ha esbozado ciertas líneas de acción en torno a la disponibilidad de tierras para la localización de infraestructuras y actividades logísticas, contempladas en un acuerdo marco con la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires

Ahora bien, el Puerto de Buenos Aires aparece indisolublemente ligado a la Ciudad, por lazos físicos y por la construcción de una identidad histórica, social y productiva común. Existe una fuerte interrelación entre el Puerto y el territorio urbano a través de entramados productivos y de consumo. No obstante, la convivencia entre ambas piezas territoriales está lejos de ser armónica, de integrar sus bordes y de imbricar sus intereses. Ciudad y Puerto, aún no se han conformado como objetos de políticas de desarrollo y planificación integral y conjunta.

Este escenario muestra ciertas señales de inquietud desde ópticas diferentes. Excepto el Estado nacional, la totalidad de los actores portuarios acuerdan, junto a las autoridades locales, que el futuro más conveniente para el Puerto de Buenos Aires depende de su transferencia a la Ciudad y de la constitución de la Sociedad Administradora correspondiente. En lo que sigue se analizan aspectos relevantes de este debate.

16. Entre las principales: la localización de una terminal de crucero y terminal fluvial de pasajeros en el área de Dársena Norte; el rellenamiento de las dársenas A y B de Puerto Nuevo, a fin de ampliar la superficie operativa; el rellenamiento de un sector de la dársena F y la creación de un área de actividades terciarias, llamada “área urbano-portuaria”, desde el centro Costa Salguero hacia el área portuaria; dos áreas logísticas –“Área de apoyo logístico Norte”, entre la autopista Illia y la Av. Ramón Castillo, y el “Área Logística Río de la Plata” sobre terrenos ganados al río al límite norte de Puerto Nuevo–; reestructuración de los accesos ferroviarios y un reordenamiento de los accesos viales.

Capítulo 2

Sobre la transferencia del puerto a la Ciudad

2.1. Opiniones y consensos

- Existe **un consenso generalizado** en la comunidad portuaria sobre la necesaria transferencia del puerto de Buenos Aires al GC. En el marco de diferentes motivaciones e intereses, en esta demanda convergen la totalidad de los sectores privados que desarrollan actividades en el puerto, la representación sindical de los trabajadores, e importantes grupos de usuarios.
- Esta visión es compartida por organismos internacionales de crédito, como el **Banco Mundial**. En efecto, un reciente documento técnico sobre el sector transporte en la Argentina resalta los avances operativos del puerto de Buenos Aires, pero señala que: “El *retraso* en completar el proceso de descentralización y establecer una Sociedad Administradora del Puerto (SAP) *constituyen un problema clave para el sector.*”. Más adelante, el mismo informe enfatiza en la necesidad de una reforma institucional rápida y transparente que contemple los intereses del sector en su conjunto, y donde “*el gobierno de la ciudad de Buenos Aires debería sustituir el liderazgo del gobierno central*” en la mencionada SAP. (BM, 2002; 47, 59, resaltado propio)
- Tal como se desprende de **la experiencia internacional**, la creciente imbricación político-institucional entre el puerto y la ciudad forma parte de las nuevas visiones y prácticas políticas sectoriales y territoriales. El sector público local desempeña su rol gestionando y coordinando distintos instrumentos con un entramado de instituciones y organizaciones, públicas y privadas, vinculadas con la promoción e inversiones en la actividad portuaria. Más aún, importantes puertos internacionales aparecen administrados a través de una gestión de tipo municipal (Amberes, Róterdam), regional (Hamburgo) o en el marco de las ciudades-Estado como en Singapur o Hong Kong.

- Una importante **corriente de pensamiento jurídico** fundamenta, a su vez, el marco para el Puerto de Buenos Aires y sus relaciones con la Ciudad. “.. La ciudad de Buenos Aires *tiene un derecho adquirido, inalienable, a menos que se cambie la Constitución o se la discrimine del resto de las provincias*, de solicitar la transferencia del puerto que está en su territorio; (.....) no se justifica que el Gobierno Nacional cree un Ente Administrador y después le transfiera a la ciudad el puerto. Las provincias tuvieron el derecho de crear los Entes Administradores para sus puertos, *sería una contradicción* que el Ente que administre el puerto que pertenece a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fuera creado previamente por la Autoridad Nacional...” (Romero Carranza, 2001, destacado propio)¹⁷
- Lo anterior sugiere un escenario bastante diferente al del período anterior, cuando se inicia la reforma institucional en el sector portuario nacional. Vale la pena recordar que, más allá de los fundamentos del Decreto 1.029/92 (veto al traspaso a la entonces Municipalidad de Buenos Aires), las controversias surgieron durante los debates parlamentarios de la Ley de Puertos (24.093). La discusión giró en torno al principio federal, sostenido, muy especialmente, en el caso del puerto capitalino por *su importancia económica y estratégica para el resto del país*.¹⁸ De ahí, entonces, el aval implícito a la intervención del gobierno central ejerciendo su rol armonizador de los diferentes intereses en juego. Estos consensos, funcionales al bloqueo legal ejercido hasta el momento, parecen resistir mal la realidad presente. Existe un soporte político vigoroso que acompaña el reclamo del GC y éste es, precisamente, un punto clave para enfrentar los argumentos anteriores. Ello no quiere decir que se haya hecho tabla rasa con todos los sectores de oposición, y su capacidad para sostener en el tiempo el *statu quo* institucional del puerto contra toda lógica económica, social y política.

2.2. La futura Administración del puerto

2.2.1 Expectativas de la comunidad portuaria de Buenos Aires¹⁹

- Un **organismo con mayoría privada**. Comparten esta opinión todas las instituciones que ejercen la representación de los sectores privados del puerto, con la

17. Seminario-Debate: *La ciudad y el puerto de Buenos Aires. Hacia una integración competitiva*, PRODET/GCBA 10 de agosto de 2001.

18. Ver Estudio II: Cap.2, sección 2.2.

19. Esta sección se apoya en los resultados de las entrevistas realizadas a las entidades empresariales y laborales que representan a los sectores vinculados a la actividad portuaria local, y en la sistematización de las ponencias presenta-

excepción de ciertas entidades sindicales. En el caso de las organizaciones empresariales, uno de los argumentos centrales esgrimidos es la necesaria aplicación de la Ley de Puertos y sus disposiciones en torno a la participación privada en el ente de Administración y Gestión portuaria (Ley 24.093, Art. 12). Al respecto, cabe introducir una observación importante: la normativa sólo establece que los Entes “se organizarán *asegurando* la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario..”, *sin especificar la modalidad de esta representación*.

- **Participación privada con poder de decisión.** Las entidades representativas del sector privado, pese a los matices diferenciales, sostienen que este requisito (voz y voto) constituye *una condición necesaria* para su integración en el nuevo organismo portuario. Esta línea argumental explica las resistencias que despertó la propuesta de la Sociedad Administradora del Puerto de Buenos Aires (SAP), promovida desde la cabeza política de la AGP S.E en los últimos años. En su diseño organizativo contemplaba: tres directivos –uno por el gobierno central, uno por el GC y otro que representaría al sector privado–, junto a un Consejo Asesor consultivo. Al respecto, la posición explicitada por la Cámara Naviera Argentina, ilustra el punto central del debate: “Para nosotros es una pésima idea, creemos que *el sector privado* tiene que decir su palabra, y no por apetencias personales, en la administración del puerto y *no ser una comparsa de un Consejo Asesor que a veces se consulta y otras no...*” (Álvarez, J., Cámara Naviera Argentina, 2001, destacado propio)
- **Los sectores laborales y la participación privada.** Desde algunos ámbitos sindicales, se condiciona la intervención privada a los sectores (empresas, compañías) con *operatoria exclusiva* en el puerto de Buenos Aires. Además, se inclinan por una participación pública (Nacional y Local) con poder decisonal y de veto. La competencia ínter portuaria que hoy enfrenta el puerto de Buenos Aires, constituye uno de los ejes que fundamenta la propuesta. Se considera que *ciertos sectores privados tienen fuertes intereses en competidores directos*, como Zárate, Dock Sud, y La Plata, lo cual invalidaría su condición de decisores “imparciales” en cuestiones trascendentes como inversiones, tarifas, presupuesto y desarrollo del puerto capitalino.

das en el mencionado Seminario-Debate, organizada por el PRODET y la Legislatura de la Ciudad en el mes de agosto de 2001.

- **La conformación del Directorio.** Los principales actores privados (operadores de las terminales, navieras, importadores, exportadores) proponen *un cuerpo directivo con pocos integrantes*. Unos cuatro directores, incluyendo el representante de la Ciudad, complementando con un Área Gerencial de fuerte perfil técnico y seleccionada por una consultora internacional. En cambio, según una de las principales entidades sindicales que ejercen la representación de los trabajadores (ATE), el Directorio debería ser *absolutamente estatal* y con participación de los trabajadores.
- **Cómo debería integrarse la representación privada?** El *consenso se diluye* frente a este tema. Por un lado, *las navieras y los operadores de las terminales* consideran que deben intervenir en el órgano de Administración y gestión. Para la entidad que aglutina a los operadores portuarios, no pueden quedar al margen de las decisiones aquellos actores que han efectuado “ todas las inversiones de riesgo” del período reciente. Por otro lado, cierto grupo de usuarios refuta estos argumentos. Las expresiones del representante de la Unión Industrial, ilustran sobre la esencia del problema: “.. *El sector de la carga tiene interés en que los costos rebajen, algunos sectores operadores tiene interés en cobrar el mejor precio.....* La carga (...), tiene una debilidad porque la carga no elige el puerto,..., la carga tiene que pagar su servicio en la terminal portuaria que elige el armador, *no existe un mercado libre para la carga,...*, los precios que fijan las terminales portuarias para que pague la carga son precios que la carga debe pagar sin otra alternativa.” (Rey Iraola J., Unión Industrial, 2001, destacado propio) Por último, la entidad que agrupa a los importadores (Cámara Argentina de Importadores de la Republica Argentina) no pone objeciones a la intervención de los operadores portuarios.
- **Separación de funciones y efectividad del ejercicio de control.** Constituye un argumento clave para fundamentar la inclusión de *todos* los actores privados del puerto en el organismo de Administración y Gestión. Se considera que entre sus funciones específicas *debería excluirse el rol de autoridad de aplicación*, tanto respecto a las concesiones de las terminales (nuevos contratos, reformulaciones de cláusulas, rescisiones) como en el control de la competencia de todos los prestadores de servicios portuarios, terrestres y marítimos del ámbito portuario. Estas funciones, desde el traspaso, se deberían *asignar a una dependencia de gobierno superior* (Gobierno de la Ciudad)

2.2.2. Modelos de organización

A. *Experiencias internacionales*²⁰

En el primer estudio que integra este documento, se han sistematizado los modelos básicos que tipifican la conformación de las Autoridades portuarias en los países industrializados. Sintéticamente, estos formatos varían desde la concepción ultra-liberal inglesa, con puertos administrados por entes privados y autónomos, hasta el *Modelo Latino o Mixto*, propio de todos los países del Mediterráneo, donde los puertos son estructuras públicas generalmente gestionadas en el ámbito local y regional, sobre las cuales el Estado central suele proyectar su orientación estratégica y capacidad de financiamiento. En tal sentido, las grandes decisiones de inversión, dirección y control en el ámbito local están a cargo de un organismo con mayor o menor grado de vinculación con la Administración o jurisdicción Ministerial del gobierno central.

Respecto a la integración de la Administración o Autoridad portuaria local, algunos ejemplos destacables:

- **La Administración del puerto de Róterdam** es una entidad de naturaleza pública. El puerto pertenece a la jurisdicción municipal de gobierno. Se trata de *una empresa municipal (Puerto Municipal de Róterdam)* con un ente directivo, controlado por el Consejo Municipal a través del edil responsable del área portuaria. De este modo, el puerto depende de un Departamento del Gobierno Municipal de Róterdam (Ayuntamiento), bajo la autoridad del Alcalde y Consejo de la Ciudad. El Ayuntamiento de la Ciudad nombra al Jefe Ejecutivo de la administración del puerto y los empleados revisten la calidad de empleados civiles municipales. Existen otros órganos consultivos que agrupan a los miembros de la comunidad portuaria, como el Consejo de Fomento del Puerto y la Asociación de Compañías del Puerto, a través de los cuales se elevan opiniones al ente de decisión.
- **Los puertos belgas** de Amberes, Gante y Ostende, también se encuentran bajo la administración municipal, si bien ciertas áreas son propiedad/competencia del gobierno regional (Región de Flandes).²¹ El puerto de Amberes es *gestionado*

20. Esta sección se basa ampliamente en la investigación realizada en el marco del primer estudio compilado en este documento –*Modelos de gestión portuaria y entorno local*–, y las contribuciones del informe de Palomar y Cohen (1999).

21. Desde 1990, el Estado belga le ha otorgado a cada región el dominio de la política portuaria y la responsabilidad del financiamiento de la infraestructura portuaria.

por una empresa municipal, que funciona separadamente de los servicios municipales generales. En años recientes, con el consenso del Consejo Municipal, la empresa portuaria se constituyó en *una entidad comercial* (Sociedad Anónima) dirigida por un manager (y no más por un funcionario municipal) que tiene atribuciones para realizar operaciones financieras, *joint ventures*, etc. (Collin, 1999) En tanto, la administración del Puerto de Ostende está integrada a la administración de la ciudad.²² La comunidad portuaria tiene representaciones en diferentes instancias. Por ejemplo, la Comisión Portuaria de Flandes, fue creada para redefinir el conjunto de relaciones entre la región y sus puertos (Amberes, Zeebrugge, Gante y Ostende) e intervienen los representantes del sector privado de los cuatro puertos, agrupados en la *Asociación Portuaria Flandrense*.

- En los **puertos alemanes**²³ de Bremen y Bremerhaven, los agentes privados no participan en el órgano de gestión. Estos puertos son propiedad del municipio y su administración está a cargo de los gobiernos locales. La Ciudad de Bremen ejerce las funciones de órgano de gestión, y la mayor parte de los servicios en estos puertos son prestados por una compañía en la cual el gobierno comunal mantiene el control (Bremen Lagerhaus Gesellschaft o BLG).²⁴ El Consejo de la Ciudad es responsable por el dragado, ayudas a la navegación y regulaciones en el recinto de los referidos puertos y el Gobierno Federal fuera de los mismos.
- Otro ejemplo de administración portuaria a través de una empresa comunal es el **puerto sueco de Gothenberg**. *La mayoría accionaria pertenece al Consejo de la Ciudad*. Según el marco normativo, diferentes actores privados y entidades de la sociedad civil pueden adquirir acciones, pero esta posibilidad está sujeta a la voluntad del Consejo de la Ciudad y, hasta el momento, esto no ha ocurrido. La empresa portuaria realiza las funciones básicas de administración, incluyendo el suministro de infraestructura, y su Directorio se integra con representantes de los partidos políticos que conforman el Consejo de la Ciudad (en forma proporcional a su participación en el mismo). *Las funciones regulatorias están en la órbita de un cuerpo especial* de tres miembros, que responden al Consejo comunal.

22. Los órganos de administración portuaria se vinculan estatutariamente con las áreas de Gobierno local responsables de obras públicas, precios, aduanas, salubridad y control de polución.

23. “Los puertos marítimos alemanes, desde el punto de vista legal o económico, no constituyen entidades independientes; no existe en ellos una autoridad que cubra todas las funciones públicas relacionadas con el puerto y, en cambio, tales funciones son cubiertas por varios departamentos de las autoridades territoriales como parte de su administración general (las áreas del puerto, terrestres y acuáticas, pertenecen a las autoridades que ejercen su jurisdicción, sea municipales o estatales).” (Palomar y Cohen, op.cit.)

24. En esta empresa (BLG), además del área ejecutiva (en general en manos de un representante de los accionistas privados), existe un Consejo Supervisor integrado por los accionistas privados, la Ciudad de Bremen y los empleados del puerto.

- **En los puertos españoles**, el cuerpo directivo de las Autoridades Portuarias tiene una integración mixta (público-privada). La participación privada se compone, básicamente, con *los usuarios y sindicatos del puerto*. Los *operadores portuarios no intervienen en la Dirección*, salvo en el caso de los representantes empresariales que ejercen cargos electivos (a nivel estatal o local), o de las corporaciones de Derecho Público. El marco regulatorio prohíbe la participación de las empresas que provean servicios o lleven a cabo actividades en el puerto, cuyas concesiones, autorizaciones o contratos procedan o correspondan a la Autoridad Portuaria, así como aquellas que tienen interés directo en negocios u organismos y que hayan presentado ofertas para ejecutar obras portuarias u otras actividades en la órbita del puerto. El sector público se reserva la capacidad de toma de decisiones. El Presidente es designado por la Comunidad Autónoma²⁵, priorizando el perfil de idoneidad técnica; el Director Técnico ejerce tareas gerenciales y es designado por el propio Consejo de Administración a propuesta del Presidente, también, jerarquizando competencias y aptitudes para la gestión portuaria; y, además, se nombra un Capitán Marítimo. Los restantes miembros del cuerpo administrativo (vocales), en número que varía según los puertos (entre 15 y 22), representan: al Estado (4 miembros, uno de ellos abogado del Estado y otro de Puertos del Estado); Municipios de la zona de influencia del puerto (14% de los miembros del Consejo); Cámaras de Comercio, Industria, Navegación, organizaciones empresariales y sindicales de la zona de influencia (24% de los miembros); la Comunidad Autónoma (Gobierno regional) en la que se encuentra el puerto (en número para completar el Consejo). Por su parte, el Consejo de Navegación y Puerto actúa como organismo de asesoramiento y puede incluir representantes de personas físicas o jurídicas involucradas directamente en el funcionamiento del puerto o el comercio marítimo o que contribuyen a ello de una manera eficaz (entidades públicas, organizaciones privadas, sindicatos).
- **En los puertos franceses** la presencia del Estado es múltiple. Existe una coordinación centralizada de la política portuaria y, a su vez, el gobierno interviene en el nombramiento del personal técnico-profesional que se desempeña en las funciones de administración y gerenciamiento de los diferentes puertos. El importante puerto de **Le Havre**, es un buen ejemplo del carácter que suele otorgarse a la participación del sector privado. La planificación y el desarrollo portuario están en manos de la Autoridad Portuaria, conformada por un amplio Consejo de Administración (26 miembros), con mayoría pública, y un Director General.

25. Con el nuevo marco normativo, a partir de la Ley de puertos de 1997, las Comunidades Autónomas (Gobiernos Regionales) tienen una mayor participación en la toma de decisiones, si bien el gobierno central se reserva el diseño de la política sectorial y la coordinación del sistema.

La representación pública en este Consejo es compartida por el Gobierno central y el gobierno local, mientras que la del sector privado es ejercida por las *entidades que agrupan a los usuarios del puerto*. Las funciones del Consejo de Administración son, básicamente, *consultivas o de discusión*; aprueba o rechaza las iniciativas elevadas por el Director General, designado por el Gobierno y con poder ejecutivo en el organismo. El Director es el que ejerce la representación legal de la Autoridad Portuaria, si bien rinde cuentas al Consejo sobre los resultados de la planificación y administración del puerto.

- Por último, una breve referencia a la situación heterogénea de **los puertos de Estados Unidos**. En el contexto de un sistema portuario con marcada descentralización territorial, existen algunos organismos *integrados por representantes de los sectores privados*. (transportistas, usuarios de la ciudad/región, etc.). La composición y formas de selección de los miembros del órgano de gestión también muestran variaciones. En general, los puertos cuentan con un Consejo de Dirección, cuyos integrantes son seleccionados por la autoridad territorial de la jurisdicción del puerto (Gobernador, Alcalde de la ciudad, Legislatura..) o surgen de procesos electivos (en un distrito o ámbito regional más amplio).

B. Experiencias nacionales: Bahía Blanca y Rosario

- La lectura anterior puede complementarse con algunos rasgos destacables de las experiencias nacionales, ya examinadas.²⁶ En los entes públicos no estatales de los puertos de Rosario y Bahía Blanca –ENAPRO y CGPBB, respectivamente–, los operadores portuarios, usuarios y trabajadores tienen *poder de decisión*, junto con los representantes públicos (provinciales y locales). La participación de la conducción municipal, queda encuadrada en el predominio que ejerce el poder público provincial en los organismos respectivos.
- *El peso de la representación privada*, favorece una lógica de gestión que prioriza los intereses comerciales del puerto. Se han señalado los logros en términos de modernización y eficiencia en la prestación de los servicios portuarios. La naturaleza de muchas decisiones que le competen a los entes –más allá de los mecanismos de veto o doble voto que puede ejercer la representación del gobierno provincial–, vuelven bastante habitual el común acuerdo entre estos representantes. Además, en la incipiente trayectoria de estos organismos se vislumbran

26. Se retoman aspectos del Estudio II.

algunas señales de bloqueo institucional propias de los ámbitos que operan como monopolios bilaterales (estrategias privadas versus públicas y viceversa).

- Los Entes de los puertos de Bahía Blanca y Rosario están autorizados a efectuar concesiones, permisos de uso u otro tipo de contratos y deben ejercer el control del cumplimiento de las condiciones estipuladas en todos los contratos de concesión. En tal sentido, el diseño institucional adoptado puede perturbar *el principio de separación de funciones* (Administración y gestión/ regulación): las entidades que ejercen la representación de las empresas que proveen los servicios o actividades en el puerto, tienen participación en el órgano que debe efectuar el control de las concesiones, autorizaciones y/o contratos. En otros términos, surgen ciertos sesgos en el ejercicio de acciones de control o gestión que involucran cuestiones vinculadas con los operadores portuarios que deben ser regulados.
- La representación del poder público local en los organismos portuarios, sin duda, *ha fortalecido* los vínculos institucionales entre la Ciudad y el Puerto. En este marco, se asiste a la construcción de una visión comunal que contempla la importancia económica de la actividad portuaria, y su integración en proyectos urbanísticos y culturales. La cooperación entre los sectores que tienen base operativa en el puerto local, aunque no necesariamente estrategias centradas exclusivamente a este nivel, entrelazado con la idea del puerto como “oportunidad estratégica”, alimenta procesos de negociación complejos. Por un lado, la autonomía del poder público local para negociar ciertos aspectos económico-territoriales (uso de espacios, realización de obras, etc.) se ve limitada por los mecanismos específicos de evaluación y decisión dentro de la institución portuaria, integrada por actores con lógicas diferentes. Por otro lado, el puerto, en tanto elemento concreto e importante para la acumulación política, puede subordinar acciones y reclamos a la lógica político partidaria tanto en el nivel local como provincial.

Capítulo 3

Puerto y Ciudad: revirtiendo el distanciamiento

Hasta aquí se ha cubierto la fase de diagnóstico del clima político-institucional que hoy acompaña al reclamo de la Ciudad por la transferencia del puerto. Además, se ha avanzado en ciertos contenidos diferenciadores de los modelos de gestión portuaria nacionales e internacionales, tratando de capitalizar aprendizajes para la gestación de una visión que guíe los objetivos y prioridades del GC.

Tomando en cuenta lo anterior, varias cuestiones se abren en este proceso de discusión de alternativas. En lo que sigue se discuten aspectos específicos que debería confrontar la autoridad pública local para definir su posición. Por último, se analiza el tema de la transición institucional y ciertas acciones que podrían priorizarse durante ese período.

3.1. El poder público local en el organismo portuario

Las experiencias sistematizadas en el capítulo anterior, pese a su heterogeneidad organizacional, revelan el rol significativo de los gobiernos locales en el organismo de Administración y gestión del puerto. Las alternativas se desarrollan entre: i) un ámbito de competencia exclusiva (empresa pública local-sociedad del estado-agencia gubernamental); o, ii) la conformación de una entidad de representación público-privada que puede asumir el formato jurídico de una sociedad mixta.

La participación del poder público local, a su vez, está íntimamente relacionada con las nuevas visiones en torno al perfil de la ciudad portuaria²⁷ y la importancia estratégica del sistema territorial para la competitividad del puerto. Numerosos factores explican la

27. La antigua visión del puerto como ventaja locacional natural, ha sido reemplazada por una concepción integral del puerto en la ciudad que abarca, entre otros aspectos, su utilización emblemática y simbólica en la imagen urbana difundida por las estrategias de city marketing.

reversión del distanciamiento político e institucional entre la gestión pública local y la del puerto.²⁸ Aquí, basta recordar que Puerto y Ciudad conforman un sistema económico-territorial que puede ser simple, cuando la economía urbana está muy vinculada a la economía portuaria, o complejo, cuando se trata de una economía urbana diversificada con diferentes niveles de autonomía respecto al puerto. (Seassaro, 1999) En cualquier caso, el puerto es concebido como un instrumento relevante para el proceso de desarrollo, direccionado en sus aspectos centrales a través de una gestión de tipo local y/o regional y, en tal sentido, bajo el ejercicio de diferentes tipos de representación política.

Cuando se piensa en términos de la Ciudad de Buenos Aires, surgen trayectorias institucionales que dan una idea de la variedad de experiencias societarias en las que interviene el GC, y que han abierto oportunidades al juego político y las acciones colectivas más autónomas. Una breve visión sobre el conjunto de organismos descentralizados, permite apreciar que varias actividades y servicios son gestionados por entes públicos bajo el formato jurídico de sociedades del estado o sociedades anónimas. Este conjunto de organizaciones no es homogéneo, cada una de ellas procesa una modalidad de administración y gestión adecuada a las diferentes parcelas de la realidad económica y social sometidas a su esfera. Algunas sociedades son interjurisdiccionales; el GC comparte la integración del capital accionario y las responsabilidades directivas con otros ámbitos del Estado, como: en la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con la Provincia de Buenos Aires; la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, junto al Estado provincial y nacional²⁹; y, la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPMSA) sociedad anónima cuyos accionistas son el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En otras empresas, en cambio, el GC es el único accionista: Autopistas Urbanas (AUSA), sociedad anónima responsable de la explotación y gestión de las autopistas de la Ciudad; el Banco de la Ciudad, en el ámbito del negocio financiero; y la Corporación Buenos Aires Sur, orientada a implementar acciones de desarrollo (económico y urbano) en el área sur de la Ciudad.³⁰

Estas entidades se manejan con autonomía económica-financiera, a partir de lo producido de sus propias actividades y los legados patrimoniales otorgados al momento de su constitución. Vale la pena detenerse en algunos ejemplos concretos. En la CAPMSA, la ampliación de sus objetivos societarios en 1998 ha implicado una extensión de los negocios corporativos fuera del área de Puerto Madero.³¹ Alcances similares, respecto a la po-

28. Véase, Estudio 1: "Modelos de gestión portuaria y entorno local" en este documento.

29. En este caso, también se ha conformado un Consejo Asesor (ad honorem) integrado por los representantes de las entidades privadas que intervienen en el negocio de la sociedad.

30. El marco normativo (Decreto 1814/2000) contempla la posibilidad de integrar el 49% del capital accionario de la Corporación Buenos Aires Sur con otros entes de carácter estatal (municipios, Estado Nacional y/o provinciales).

31. "La sociedad podrá actuar como inmobiliaria, constructora, desarrolladora, urbanizadora, asesora, project manager, fiduciaria, directora de obra, auditora, administradora, financiera, inversora, fuera del Área del Antiguo Puerto

sibilidad de actuar como consultora y promotora, en la gestión de la construcción de nuevas infraestructuras, compra y venta de bienes, inversiones y, entre otros, contratación de terceros o asociación, denota el Estatuto de la Corporación Buenos Aires Sur. En el ente ecológico interjurisdiccional (CEAMSE), la CBA no sólo participa del capital accionario sino que, a su vez, contrata sus servicios de compactación y disposición final de residuos.³²

Desde la óptica de una nueva construcción institucional para el puerto de la Ciudad, la reseña anterior sugiere una importante reflexión: hay diversas organizaciones que abarcan ámbitos económicos e intereses diversos dentro de la jurisdicción del GC. En esta perspectiva, el objetivo político de recuperar el puerto y su organización específica, cuenta con ciertos conocimientos tácitos acumulados en las experiencias mencionadas.³³ Esto se relaciona, también, con las capacidades a nivel local para una aproximación abierta y flexible a diferentes iniciativas, dando lugar a espacios amplios de negociación inclusiva con los grupos e intereses que juegan en un contexto económico, social y político como el portuario.

3.2. Participación de la comunidad portuaria

La integración del sector privado y los trabajadores en la Administración del puerto puede asumir fórmulas diferentes: integrar el consejo directivo o un cuerpo de asesoramiento, con grados distintos de incidencia sobre las decisiones. Si bien las prácticas internacionales son bastante heterogéneas, se observa una intervención creciente (directa o indirecta) de estos actores en cuestiones que resultan estratégicas para el desarrollo de un puerto: promoción comercial, facilitación portuaria, y otros temas relevantes.

Se ha señalado cuál es la opinión de los sectores que intervienen en el puerto de Buenos Aires. Las entidades donde se agrupan los principales intereses privados, demandan poder de decisión en la futura Sociedad Administradora. Al respecto, las expre-

Madero, en cualquier lugar, fuera o dentro del país....; la Corporación puede asociarse bajo cualquier forma, adquirir o transmitir bienes a cualquier título que fuere incluso al fiduciario, dar o tomar en leasing, contratar, realizar por sí, por terceros o asociadas a terceros, la prestación de todo tipo de servicios, asesoramiento, de transferencia de tecnología, gerenciamiento de proyectos, supervisión, dirección de obra, auditoría, locación de obras, operaciones financieras y de inversión, proyectos y construcciones de toda clase, representaciones, mandatos, comisiones, agencias, consignaciones, gestiones de negocios, administrar bienes o fondos propios o ajenos, construir, reciclar, remodelar, recuperar, etc.” (CAPMSA, www.puertomadero.com)

32. Esta sociedad gestiona (en forma directa o a través de contratos a terceros) el manejo de los residuos sólidos o líquidos, el barrido y limpieza de la vía o lugares públicos, la poda y forestación, la recuperación de terrenos, tareas de saneamiento de tierras y ríos, parquización y defensa contra las inundaciones y cualquier clase de acción de saneamiento de cuencas hídricas en el Área Metropolitana.

33. Se recurre a la noción de conocimiento tácito, para dar cuenta de los saberes, información y experiencias de trabajo cristalizados, en este caso, dentro de la instancia gubernamental.

siones recientes de uno de sus interlocutores condensan los argumentos centrales del planteo: "...lo que nosotros estamos queriendo es el cumplimiento de la ley, a partir de la Ley de Puertos, *es la participación privada*, por una razón absolutamente lógica, quien mejor que la carga, que los armadores, que los agentes marítimos, saben cuales son los problemas del puerto, quienes son mejores que ellos *para estar dirigiendo el gerenciamiento del puerto y después una excelente e idónea administración tal como se hace en cualquier actividad privada*, eso es lo que merece el Puerto de Buenos Aires (.....)". (Representante de la Cámara Naviera, agosto 2001, resaltado propio)³⁴

Naturalmente, esta visión se sustenta en un enfoque que no necesariamente coincide con los objetivos que surgen desde la órbita del GC. En un caso se trata de profundizar las reformas en el puerto de BA, suponiendo que su gestión es casi exclusivamente un tema privado; en el otro, la reforma institucional se concibe como una fuerza de cambio estructural y un mayor compromiso público local en la definición de estrategias en el campo portuario. Las tarifas que se cobran, el nivel de empleo generado, los proveedores que se contratan, los impuestos que se tributan, las utilidades que se reinvierten, entre otros temas relevantes, tienen un impacto sustantivo en la economía metropolitana. En otros términos, desde la visión pública local la creación de una nueva institución portuaria involucraría el reconociendo de la importancia estratégica del puerto para la Ciudad, las singularidades de la actividad (condiciones mono u oligopólicas de explotación, externalidades significativas...), y la consideración del sentido del patrimonio público y su control efectivo para el conjunto social.

En este campo se abre, entonces, un importante espacio de negociación entre el GC y los distintos sectores (empresariales y laborales) para encadenar resultados y acomodar las demandas mencionadas. En efecto, la puja por espacios en el nuevo organismo involucra definiciones importantes, relativas a:

- *El Directorio*: su naturaleza y dimensión. La opción de un cuerpo reducido (cuatro integrantes), sugerida por ciertas entidades representativas del sector privado, tiene la evidente ventaja de desburocratizar el ámbito de las decisiones. No obstante, el negocio portuario involucra la búsqueda de consensos entre actores e intereses más diversos. Una alternativa a contemplar, es la conformación de un cuerpo directivo más numeroso (con todos los sectores) y un *Comité Ejecutivo* (integrado por el presidente, vice y un director), responsable de la gestión de los negocios ordinarios de la sociedad. Otra posibilidad, es sostener un ámbito de dirección reducido, de carácter público, integrando un *Consejo de Gestión Estratégica* (CGE) cuyas decisiones, aprobadas por el Directorio, serían vinculantes. En la órbita de este Consejo estaría la planificación portuaria (largo plazo), con-

34. Seminario-Debate, *op. cit.*

templando entre otras cuestiones: relevamiento y evaluaciones de mercado, el estudio de la infraestructura portuaria a incorporar, la promoción de inversiones, construcción de obras nuevas y/o remodelaciones en la zona portuaria, convenios técnicos e intercambios con otros puertos, etc.

- *Área gerencial:* existe cierto consenso en torno a la necesidad de pensar en una conformación basada en criterios profesionales. Estos agentes, técnicamente capacitados para las tareas propias del ámbito portuario y seleccionados por concurso, operarían bajo el control del cuerpo directivo y el gerente general participaría en sus reuniones. El sentido último de la opción del concurso merece, sin embargo, algunas observaciones. Si bien es un instrumento válido para resguardar las competencias técnicas, puede no ser así en términos de determinada cosmovisión política. En efecto, dada la naturaleza de la *expertise* requerida se podrán seleccionar agentes provenientes de la experiencia pública o bien con trayectoria en el sector privado. Por lo tanto, la nueva sociedad del puerto podría estar expuesta a fuertes *lobbies* de captura por parte de los operadores privados o ciertas burocracias estatales. Quizás, una forma adecuada para evitar estas situaciones consista en una combinación de la instancia del concurso con el contralor político, ejercido por el Directorio al momento de la selección.
- *Estructura laboral:* se ha señalado que bajo la órbita de la AGP S.E. se desempeñan actualmente unos 400 agentes, incluyendo el personal permanente, directivos³⁵, administrativos, obreros y personal de maestranza.³⁶ Hay que partir, entonces, de esta realidad compleja y en el marco de una tendencia global que disminuye la fuerza laboral requerida por la actividad portuaria.³⁷ Ello no quiere decir que sea imposible avanzar hacia un mejor funcionamiento, con la profesionalización y capacitación del personal que requiere la nueva dinámica del sector. El desafío es diseñar e implementar una política de recursos humanos como catalizadora del proceso de transición, trascendiendo la visión cuantitativa cen-

35. Durante el año 2000, las remuneraciones mensuales brutas del personal jerárquico (Interventor, Sub-interventor, Gerente General, Gerente I, Gerente II, Gerente Portuario y Subgerente) se ubicaban entre los \$3.700 y \$5.500. (Memoria Anual 2000, Puerto de Buenos Aires)

36. Precisamente, este aspecto es resaltado por las críticas a la gestión de esta entidad por parte del sector privado, con sus habituales recomendaciones de reducción de personal y/o ajuste salarial. Por su parte, los gremios portuarios asociados a la ATE-CTA han planteado su oposición a la reestructuración laboral subyacente en el Estatuto del fracasado proyecto de la SAP, argumentando que con la conformación de un cuerpo técnico especializado y capacitado, tal como surgía del mismo, quedarían entre 200 y 300 trabajadores fuera del organismo "con 20, 30 y 40 años de antigüedad".

37. Es un hecho conocido la reducción absoluta de empleo directo, con cambios en la estructura ocupacional, por las transformaciones técnicas y organizacionales que automatizan tareas, disminuyen el tiempo de permanencia del barco y de la manipulación de la carga.

trada en el ajuste numérico del personal, generando un marco institucional favorable a la coordinación de objetivos y estrategias con las entidades sindicales. Para rescatar, por ejemplo, el saber técnico existente en el “núcleo duro” de la ex-AGP, para jerarquizar a los trabajadores técnicamente calificados, para encarar programas de capacitación, etc.

De las cuestiones descriptas se desprende que, más allá del proceso de negociación política entre el GC y el Nacional para efectivizar el traspaso del puerto, se abren otros espacios de interrelación y conflicto con los distintos sectores (empresariales y laborales) involucrados en la actividad portuaria capitalina. La conformación del nuevo ente portuario, como una sociedad de estado o como una sociedad mixta, implica un rol activo del GC como impulsor de la reforma. La tarea de garantizar la acumulación política de la propuesta, acompañada de la evaluación y adaptación requerida, debería tener *presencia institucional y continuidad operativa* en un tiempo preciso. Un ámbito potencial para estas gestiones previas a la transferencia, ya contemplado en el proyecto respectivo, sería la *Unidad Puerto de Buenos Aires* crearse en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Económico.

3.3. La transición institucional

Desde la óptica de las actuales autoridades locales, el puerto se concibe como un nodo multimodal y logístico de escala regional, cuya proyección se articula estrechamente al desarrollo socioeconómico de la Ciudad.

En esta dirección, el GC ha comenzado a contemplar al puerto como un eje importante de sus políticas y la visión de este espacio abarca diferentes planos. La construcción de un Centro de Negocios y de una Estación de Cruceros, por ejemplo, apuntaría a generar nuevas áreas de calidad y, respectivamente, hacer frente a una demanda creciente de espacios de gestión empresarial dirigidos a turistas que llegan a la ciudad a través de cruceros, ampliando el espacio público recreativo para ser disfrutado también por los vecinos.

Por su parte, una adecuada reasignación de los espacios portuarios contribuiría a la resolución de viejos y crueles problemas de tránsito urbano permitiendo, simultáneamente, mejorar la competitividad del puerto vía descenso de costos. En el largo plazo, el mejoramiento de la accesibilidad ferroviaria y la profundización de los canales de acceso por agua, contribuirían sensiblemente en el mismo sentido. El proyecto de Plan Urbano Ambiental, enviado por el CoPUA a la Legislatura en el año 2000, contiene una serie de consideraciones relativas a los accesos al puerto y problemáticas ambientales.³⁸

38. Uno de los Lineamientos Propositivos del Modelo Territorial del Plan se enuncia en los siguientes términos: “Redefinir una red de tránsito metropolitano y urbano de cargas; incrementar la utilización del modo ferroviario de

En el marco del PRODET, a su vez, se ha avanzado en el conocimiento específico de diferentes aspectos (económicos, territoriales, logísticos, etc.). No obstante, si se piensa en términos del traspaso del puerto a la Ciudad, cabría profundizar en ciertas áreas que pueden volverse críticas al momento de efectivizarse el mismo. Entre ellas:

- un diagnóstico pormenorizado de la situación dominial de todos los bienes e inmuebles que integrarán la transferencia patrimonial del Gobierno Nacional;
- un estudio detallado sobre de la actual estructura laboral de AGP S.E, contemplando la distribución funcional, niveles jerárquicos y capacidades del plantel comprometido en el proceso que se avecina;
- ligado a lo anterior, el tema del presupuesto de AGP S.E y los puntos críticos para cubrir las inversiones operativas requeridas para el funcionamiento del puerto; también, un análisis del estado de avance de los proyectos vinculados a las nuevas áreas logísticas (ie: convenio con el Mercado Central de Buenos Aires), sistema informático, cooperación intra e íter portuaria, etc;
- seguimiento del conflicto jurídico y económico desatado con la problemática de las fusiones entre algunas de las terminales.

Un plano complementario, aunque no por ello menos importante, son los mecanismos a través de los cuales el GC sigue construyendo el soporte político a su demanda por la conducción del puerto. En el marco de las acciones ya encaradas (Seminarios, reportajes, artículos en revistas especializadas, etc.), podrían implementarse otras herramientas para fortalecer a las estrategias comunicacionales y, sobre todo, como forma de *acercar* la “imagen” del puerto a la sociedad local. Ello supone efectivizar un saber técnico que acompañaría el objetivo político, facilitando la difusión de información especializada en torno a su significado económico y social en la Ciudad. Tal como se desprende de numerosas experiencias internacionales, los estudios de impacto económico se han convertido en una importante herramienta de gestión política de las Autoridades portuarias y los gobiernos locales, como forma de enfrentar la creciente percepción social negativa en torno a los efectos de la actividad, fundamentalmente, sobre la contaminación ambiental y la coestión viaria.³⁹

cargas; establecimiento de acceso vial directo desde el circuito de autopistas al Puerto; circulación exclusiva por el circuito de autopistas a partir de su completamiento y adecuación; regular las actividades de carga y descarga dentro de la ciudad diferenciadas para alimentos y medicamentos; localizar una Estación de Transferencia de Cargas en el predio del Mercado Central (en coordinación con Nación y provincia) o en Av. Roca y AU7” (CoPUA, 2000)

39. Como la actividad portuaria ya no se percibe como en décadas pasadas, cuando era portadora de grandes volúmenes de empleo y rentas salariales, se plantea la necesidad de “demostrar” sus nuevos tipos de aportes directos e indirectos a la economía local.

En definitiva, se trata de seguir utilizando, y profundizar, la capacidad de gestión del GC para la construcción de los espacios de maniobra que contribuyan a acelerar la transferencia del puerto. Al mismo tiempo, ir fortaleciendo capacidades, experiencia y conocimientos técnicos que faciliten el proceso de traspaso a la conducción local, anticipando fenómenos y/o conflictos (jurídicos, económicos, sociales...) que podrían surgir en la nueva fase institucional.

Conclusiones

Sin duda está en manos del GC incorporar el conjunto de elementos anteriores- y otros, de similares características- en las negociaciones por la transferencia del puerto a su orbita jurisdiccional, cumplimentando así los enunciados de la Ley de Puertos. Tal como se sostiene desde importantes fuentes del pensamiento jurídico: la Ciudad tiene un derecho adquirido sobre el puerto emplazado en su territorio, al igual que las Provincias que ya han podido efectivizar el proceso de traspaso.

La discusión sobre la nueva Sociedad Administradora del Puerto de Buenos Aires incluye actores e intereses múltiples (Nación, Ciudad, comunidad portuaria). De allí que no resulte casual que durante la última década, pese a las profundas transformaciones económicas y operacionales experimentadas por el puerto, se haya mantenido su status quo institucional. Por un lado, este contexto resultó funcional a la implementación del conjunto de orientaciones que guiaron el proceso de reestructuración del sector portuario nacional, donde quedó planteada la negociación y renegociación de las concesiones otorgadas en Puerto Nuevo. Por otro lado, la propuesta organizativa motorizada desde hace unos años por la intervención de AGP, en esencia, ha mantenido el principio de diferenciación del puerto capitalino al otorgarle representación al Estado Nacional en el nuevo organismo portuario.

En este marco se inscribe una primera reflexión en torno al actual contexto de discusión sobre la organización del puerto. Frente a la intensificación de la competencia interportuaria y el lobby de otros puertos (nacionales y de otros países del Cono Sur), su indefinición institucional introduce fuertes “ruidos” en términos de inseguridad jurídica e incertidumbre política, perturbando la explotación del negocio a los operadores de las terminales. Este fenómeno, constituye un antecedente esencial para interpretar la trascendencia que para estos actores tiene hoy el tema de la transferencia a la Ciudad. La preocupación por la “inseguridad” abarca, a su vez, otros campos como, por ejemplo, el que se deriva de la presión que ejercen ciertos sectores “antipuerto” vinculados a intereses inmobiliarios y rentísticos de la Ciudad. Si Puerto Nuevo pierde competitividad,

constituirá un buen argumento para avanzar sobre su territorio y profundizar redefiniciones urbanas al estilo de Puerto Madero

Una segunda reflexión remite a las formulas de representación de los intereses privados en el nuevo organismo portuario, donde queda planteada la negociación de los mecanismos a través de los cuales pueden garantizarse las finalidades sociales y económicas globales. Es claro que el mayor compromiso de la autoridad local en la administración, gestión y control de este patrimonio social, supone el reconocimiento de las relaciones de poder que terminarían por verse reflejadas en el nivel y distribución de las rentas resultantes de la explotación de un bien público como el puerto. Experiencias internacionales importantes, muestran que la mayor incidencia del sector privado en el manejo operativo del puerto no se traduce en la ausencia de resguardo público local con relación a las decisiones estratégicas y el control de la actividad portuaria.

El punto anterior remite a las capacidades para gestionar un espacio económico complejo como el portuario. Desde la perspectiva de la Ciudad de Buenos Aires, la eventual conformación de un ente portuario local, al estilo de los relevantes casos europeos descritos, partiría de los conocimientos tácitos acumulados en diferentes trayectorias institucionales que muestran la gestión autónoma de ámbitos económicos y urbanos diferentes, así como la interacción con intereses privados diversos.

En tal sentido, cabe incorporar una tercera reflexión. Si se asume la naturaleza portuaria de la Ciudad de Buenos Aires, los resultados económicos y las distintas problemáticas del Puerto no son neutros. De este modo, el objetivo político de recuperarlo trasciende la cuestión organizativa y replantea aspectos que hacen a su integración sistémica en la economía metropolitana.

Referencias bibliográficas

- Administración General de Puertos S. E. (2001): *Puerto Buenos Aires. Plan Director. Marco General*. Buenos Aires, junio.
- Armero Sisto C. (Ed.): *Anuario portuario y marítimo*. Buenos Aires (varias ediciones).
- Banco Mundial (2002): *Argentina transport sector: issues and option*, Vol. 1, Banco Mundial.
- Basualdo E.; Aspiazu D., et. al. (2002): *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*, Ediciones Página 12/Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Barbará J. (2000): "Privatización y participación", *Contribuciones4*, Konrad-Adenauer-Stiftung / CIEDLA, Buenos Aires.
- Briggs MC., Petrecolla D. y Vallés V. (2001): *Efectos de la regulación en las condiciones de competencia de Puerto Nuevo de Buenos Aires*, Publicaciones CEER, UADE, Buenos Aires.
- Collin M. (1999): "A evolução do estatuto dos portos na Europa", en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Domínguez Roca, L. y Arias, F. (1997): "Privatización y cambio tecnológico en el puerto de Buenos Aires: su impacto en el espacio urbano", *Actas del VI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Buenos Aires.
- Domínguez Roca L. (1999): "Algunos elementos conceptuales para una discusión sobre la relación puerto-ciudad", *Actas del Seminario Internacional "Transformaciones territoriales en la Argentina del Mercosur*, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle (CREDAL-IHEAL) y Universidad de Buenos Aires.
- Domínguez Roca L. Ciccolella, P. (2002): "Puerto de Buenos Aires: transformaciones recientes, situación actual y perspectivas", En *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 5, abril, pp 194-213. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Económico, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Buenos Aires.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental (2000) *Plan Urbano Ambiental*, Documento Final.
- Hurón D.; Spindler J. (1998): *Le management public local*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence (L:G:D:J), Collection Politiques Locales, Paris.
- Levy D. (1999): "Puerto de Buenos Aires", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: *Plan Urbano Ambiental.: Estudio de Transporte y Circulación Urbana*, Vol.4.
- Meny I. y Thoenig J.C (1992): *Las políticas públicas*, cap. 2, Ed. Ariel, Barcelona.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Transporte (1993): *Compendio estadístico del sector transporte en la Argentina*, Cooperación técnica argentino-alemana Gtz, Buenos Aires.
- Palomar H. y C. Cohen (1999): *Modelos de Gestión Portuaria*, Buenos Aires.
- Porto M. (1999): "Desenho institucional e modelos de gestão portuaria", en Silva y Cocco Ibid.
- PRODET (2001): *La Ciudad y el Puerto de Buenos Aires. Hacia una integración competitiva*, Seminario- Dabate, 10 de agosto de 2001, GCBA. (mimeo, desgrabación de sesiones)
- Seassaro L. (1999): "O sistema portuario italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto.cidade", en Silva y Cocco (Org.), *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, DP&A editora, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Río de Janeiro.
- Sondereguer P.(1999): *Consideraciones sobre el proyecto de ampliación del puerto de Buenos Aires*, Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires.
- Suarez O. (1998): *Ampliación del puerto de Buenos Aires. Apreciaciones urbanísticas*, UBA, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires.
- UNCTAD (1998): *Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities*, SDTE/TIB/1.

