



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Gorenstein, Silvia

Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía  
Blanca y Rosario

EURE, vol. XXXI, núm. 92, mayo, 2005, pp. 105-122

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19609206>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario\* \*

Silvia Gorenstein\*

\* Investigadora del CONICET, Departamento de Economía de la Universidad del Sur, Bahía Blanca. E-mail: sgoren@criba.edu.ar.

### Abstract

This paper analyzes the institutional and regulatory structures emerging from port privatization during the 90s in Argentina. The study departs from main sector transformations taking place at global scale and is based on the conceptual framework that sustains new institutional forms replacing former national government role. This new port institution shares power between public and private actors. How does it function? In what sense this new institution influences on local governance conditions? Departing from these central questions, this article focuses in Bahía Blanca and Rosario ports experiences, analyzing some consequences emerging from an institutional reform modeled by private capital valorization and mediated by a public power shared between two territorial levels (province-municipality). New questions posited from this analysis point a review of the idea of port as a propulsive force of local economic development. These main reflections are discussed revisiting the nature of city-port links and its influence on local economy taking place since reform.

**Keywords:** Port privatization, local governance, Argentina.

### Resumen

Este artículo examina la estructura institucional-regulatoria resultante de la privatización portuaria efectuada en Argentina durante los años noventa, en el marco de las transformaciones sectoriales a escala mundial y del andamiaje conceptual que sostiene nuevos formatos institucionales para reemplazar el rol antes desempeñado por el Estado nacional. ¿Cómo funciona la nueva institución portuaria, con parcelas de poder compartidas entre el sector público y los segmentos privados involucrados en la actividad? ¿En qué medida esta institucionalidad ha operado sobre las condiciones de *governance* local? Desde estos interrogantes centrales, el artículo se focaliza en las experiencias de los puertos de Bahía Blanca y Rosario, analizando las implicancias de una reconfiguración institucional modelada por la valorización del capital privado y mediada por el ejercicio de un poder público compartido entre dos niveles territoriales (provincia-municipio). De aquí se infieren temas que replantean la visión del puerto como fuerza propulsora del desarrollo económico territorial, y que se discuten revisando la naturaleza de los vínculos ciudad-puerto y los alcances de su proyección en la economía local desde la reforma.

**Palabras claves:** privatización portuaria, *governance* local, Argentina.

### 1. Introducción

Durante la década del 90, el programa de privatización de infraestructuras públicas –acompañado por la desregulación de una amplia gama de mercados, la flexibilización laboral y la apertura económica– impulsó una profunda reestructuración de los puertos argentinos. Este proceso se fundamentó en el cuestionamiento del patrón de desarrollo centralizado anterior, y en la “necesaria” introducción de las fuerzas del mercado para promover nuevas inversiones y la modernización del sistema portuario nacional.

## EURE

El tema es amplio y controvertido. Junto a los cambios en la estructura regulatoria, la reforma introdujo un nuevo modelo de gestión en los puertos principales, traspasando las funciones gerenciales y operacionales del Estado a entes mixtos (público-privados) descentralizados. El funcionamiento de estos organismos, aún no consolidado, sugiere al menos, dos interrogantes. En primer lugar, sobre la fórmula de representación de los intereses privados y los mecanismos a través de los cuales pueden garantizarse o no las finalidades sociales y económicas globales resultantes de la explotación de un bien público como el puerto. En segundo lugar, respecto a la naturaleza de los vínculos ciudad-puerto en la medida que el proceso de descentralización ha despertado expectativas singulares sobre la “recuperación” de un resorte estratégico del crecimiento y desarrollo local regional.

El presente artículo se propone una aproximación a estas problemáticas examinando las experiencias de los puertos de Bahía Blanca y Rosario. En la primera sección se sintetizan los rasgos del escenario portuario bajo las dinámicas de globalización y cambio tecnológico en curso; a continuación, se analiza el andamiaje conceptual que sostiene la nueva estructura institucional-regulatoria de los puertos comerciales y sus relaciones con el territorio de emplazamiento. Esta mirada global permite, en la segunda sección, encuadrar la discusión sobre la reforma implementada en el sistema portuario argentino. En la tercera, el abordaje remite a los procesos en curso en los puertos mencionados, poniendo el acento en los aspectos institucionales y económicos que se conectan con la *governance* de estas ciudades portuarias. Finalmente, se presentan las reflexiones más relevantes que se desprenden del trabajo.

## 2. Tendencias del escenario portuario contemporáneo

### 2.1. Globalización, innovaciones y cambios tecnológicos

En las dos últimas décadas se produjeron importantes transformaciones en el transporte marítimo y los sistemas portuarios, que incluyen las siguientes fuerzas y elementos más significativos:

- La creciente globalización de la producción y los mercados, proceso liderado por los grandes conglomerados multinacionales, impulsa un fuerte aumento de los flujos de mercancías que circulan a través del transporte naviero internacional, actualmente responsable de las dos terceras partes del comercio mundial en valor y las tres cuartas partes en tonelaje. Si bien no se alteran los ejes tradicionales del comercio mundial (Europa-Océano Índico vía África Occidental; Europa-América del Norte y América del Norte-Asia Oriental), se produce un cambio en 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 Estados Unidos), mientras que los intercambios entre los países asiáticos poseen un dinamismo superior al de las líneas entre Europa y Asia.

- La introducción del *container* se encuentra en el centro de los cambios tecnológicos del transporte fluvial-marítimo y constituye la base del desarrollo del transporte multimodal. El creciente gigantismo y especialización de los buques (graneleros de carga líquida y seca, contenedores de tipo Panamax y Post-Panamax) e instalaciones portuarias provoca un desdoblamiento del tráfico comercial entre los productos en *vrac* o granel, y el de las mercancías *containerizadas*, de mayor valor unitario, que han pasado a representar un tercio del volumen transportado y dos tercios del valor del comercio mundial. 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 incorporación de las modernas tecnologías de información y comunicación en los nuevos equipamientos aumenta la velocidad del tráfico marítimo, permite el seguimiento de las cargas (radio-frecuencia o GPS) y la disminución del tiempo de permanencia en los puertos. Las innovaciones de la infraestructura portuaria, orientadas a la sincronización del ritmo de la circulación de los productos a las exigencias del sistema productivo, induce una separación

## EURE

progresiva entre las funciones técnicas de los sitios portuarios (carga y descarga de buques, embalaje y acondicionamiento de mercancías) y las funciones estrictamente comerciales.

- Se consolida una elite de grandes puertos concentradores (*hub ports*) que redistribuyen las cargas hacia puertos menores o puertos secos (terrestres), a través de servicios de enlace (*feederling*). Estos nuevos formatos portuarios responden a la difusión del 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*) que están conectados con el mismo. En este marco, aumenta la competencia entre los puertos internacionales condicionada por la reorganización de las flotas marítimas y la progresiva concentración de las empresas navieras, particularmente las de transporte de contenedores, que concentran hoy cerca del 50% del tráfico internacional de mercaderías.

- Tendencia a la baja en 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 flexibles, junto a las transformaciones técnicas y organizacionales que disminuyen el tiempo de permanencia del barco y la manipulación de la carga.

- Nuevos modelos de gestión en los puertos comerciales, 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, cinco aspectos interrelacionados resultan centrales en el actual contexto sectorial: 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 cambios en la gestión logística; surgimiento de nuevos agentes y centros de control del sistema portuario mundial; profundización de la competencia inter-portuaria y desaparición o declive de numerosos puertos comerciales, que deriva en el aumento de la concentración económica en la estructura portuaria internacional. Bajo estas condiciones, se generan cambios en la organización institucional de los puertos que redefinen el rol que hasta hace poco tiempo desempeñaba el Estado nacional.

### 2.2. Comunidad portuaria, puerto-empresa y governance en la ciudad-puerto

Históricamente, el desarrollo del capitalismo ha marcado una estrecha relación con las ciudades portuarias como epicentros de la expansión comercial e industrial. Durante el período fordista existía un claro vínculo territorial entre la localización de los principales polos industriales y los puertos, donde numerosas empresas construyeron sus plantas de elaboración y procesamiento.

Este tipo de puertos, denominados de "segunda generación"[1], surgió alrededor de los años sesenta 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, y las relaciones con la ciudad o región de emplazamiento 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. En general, existía cierto divorcio entre el complejo portuario, sus actores (económicos-institucionales) y la comunidad local/regional.

## EURE

Los cambios recientes en el transporte naval y la actividad portuaria, reseñados en la sección anterior, motorizan otras formas de organización empresarial y de articulación inter-sectorial, promoviendo la difusión de nuevas pautas organizacionales. 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, lo cual plantea nuevas perspectivas analíticas en torno a las interrelaciones puerto-ciudad.

Estas ideas, ampliamente difundidas a través de estudios académicos, congresos y lineamientos propuestos desde organismos internacionales, estimulan formaciones meso-políticas y económicas adaptadas a la nueva construcción institucional que involucra al puerto y a las ciudades portuarias. Tres categorías analíticas pueden asociarse a estas formulaciones:

- **Comunidad portuaria.** Alude a una configuración institucional intermedia entre el mercado y la empresa. "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 tráfico por el puerto" (UNCTAD, 1992b: 41,73, destacado propio). Baudouin (1999) 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 plus-valor a los flujos que no conseguirían atraer solas" (p. 34).

- La noción de comunidad portuaria está estrechamente vinculada a la nueva concepción **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, y 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** (Baudouin, 1999), donde la codificación de un "lenguaje común" y de expectativas compartidas configura una organización productiva 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.

- La organización territorial del puerto opera como una fuerza productiva a través de recursos, infraestructuras y externalidades específicas. En tal sentido, se difunde el concepto de **plaza portuaria** (UNCTAD, 1992b), como ámbito en el que se desarrollan actividades que contribuyen al funcionamiento del puerto (aduanas, administración, empresas de manutención, bancos, agencias de seguros, etc.) y como interfase donde la 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, entre otros, ilustran este tipo de entrelazamientos puerto-ciudad y la necesidad de nuevos tipos de regulación.

La implementación de estas nociones conforma un proceso de cierta uniformidad en el cual se revitaliza la importancia estratégica de la ciudad o región portuaria, expresada en tres áreas fundamentales: competitividad económica, integración socio-cultural, representación y gestión política. Desde esta perspectiva, más recientemente gana espacio la noción de *governance* o **gobernabilidad territorial**, involucrando la discusión de las relaciones puerto-territorio de emplazamiento, así como de los mecanismos capaces de integrar a la función portuaria en una cadena de valor localizada.

## EURE

Un rasgo clave de la nueva arquitectura organizacional es que ella tiene lugar en una red global donde algunos puertos operan como nodos o *hub* centrales. En este contexto, las potenciales relaciones con el ámbito local son objeto de debate en la literatura especializada. Muy sintéticamente, se pueden reconocer dos tipos de argumentaciones. Por un lado, posiciones que destacan las limitaciones intrínsecas a este modelo portuario. Seassaro (1999) sostiene que el *hub* portuario funciona como una plataforma de comunicación y de intercambio, dentro de una cadena logística cuyas operaciones son determinadas por lógicas de valorización desterritorializadas. En esta plataforma convergen los intereses comerciales de las grandes empresas globales de navegación marítima, así como los de conglomerados industriales de importación-exportación, para los cuales las instancias territoriales locales tendrían muy poca importancia, salvo las relativas a las conexiones con otras modalidades de transporte continental que faciliten la rápida circulación de los productos y mercaderías. Más que una ciudad, requieren 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. Se habla entonces de frente o región marítima y de un sistema portuario que sólo mantiene relaciones territoriales de contigüidad[2].

Otros autores proponen una visión en parte diferente, remarcando la combinación entre la dinámica de dispersión y aglomeración espacial asociadas a la organización portuaria en base a nodos y redes. El puerto no es un nodo simple que vincula un lugar con otro, sino un nodo peculiar que ejerce atracción sobre múltiples redes, y a la vez, produce una articulación múltiple de ámbitos territoriales desiguales y distantes. El rasgo preponderante del puerto *hub* es su articulación e integración a larga distancia con otros nodos territoriales de la red global, más que las relaciones o interacciones con su propio ámbito local, si bien esto no excluye el hecho de que algunos *hubs* portuarios, principalmente de países centrales, logren establecer densos tejidos de relaciones con su ámbito local inmediato (Martner, 1999). Uno de los referentes empíricos de esta articulación virtuosa son los puertos del sur californiano (Long Beach y Los Angeles), donde se observa un entramado local que trasciende al recinto portuario y que lo vincula a la ciudad portuaria o el *shipping district* a través de las diferentes actividades (comercio, servicios) y funciones de alta gestión que alimentan esta jerarquía portuaria.

Más allá de estas argumentaciones, queda claro que las sinergias del puerto –cualquiera sea su formato- sobre la ciudad portuaria giran en torno a la posibilidad de que sus efectos se territorialicen 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 función esencial de la ciudad portuaria es entonces ligar su interior al proceso de circulación que se desarrolla en el puerto, incorporando valor agregado (en producto y/o servicios) e interviniendo o interactuando institucionalmente.

### 2.3. Cambios en las coordenadas regulatorias

En el período fordista el modelo de gestión de la infraestructura portuaria siguió, en términos generales, los lineamientos de una política de monopolio estatal. La mayor parte de los puertos eran controlados directamente por el Estado nacional, 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 regulaciones para los trabajadores portuarios.

Durante la década del setenta, en el contexto de la crisis experimentada por este esquema de acumulación, se redefine el enfoque teórico-normativo que, entre otros aspectos, sustentaba la concepción pública y centralizada de la política portuaria. Surge un nuevo diseño institucional y regulatorio que pretende dar una mayor preponderancia a la acción del mercado, entendido como un mecanismo capaz de resolver los principales problemas identificados bajo el régimen público de los puertos: organización rígida y exceso de mano de obra[3], burocratización de la

## EURE

administración, el peso del financiamiento de la infraestructura portuaria y los diferentes ámbitos de ineficiencia en el funcionamiento del puerto.

La preocupación por mejorar la eficiencia económica plantea otras contradicciones. Según la teoría económica de la regulación[4], con las nuevas modalidades de coordinación de las infraestructuras y actividades de servicio público se instalan 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 caso de los servicios portuarios, ello involucra una serie de figuras o formas de explotación de las instalaciones, que implican: a) la separación en terminales, es decir la creación de uno o más puestos de atraque especializados en el manejo de determinada clase de carga; b) el otorgamiento de derechos legales de explotación exclusivos a cambio del pago de un "canon" o suma a "tanto alzada", como mecanismo que intenta valorizar y compensar la renta de posición captada por los agentes privados que utilizan y proveen los servicios de esta infraestructura pública (UNCTAD, 1992); y c) la fijación de condiciones contractuales para balancear las ventajas de economías de escala y otras barreras de entrada[5] que favorecen la conformación de mercados mono u oligopólicos, con mecanismos de regulación que intentan evitar los abusos de las prácticas no competitivas o atenuar los "privilegios" de las situaciones de monopolio.

El puerto constituye, entonces, una fuente de extracción de rentas sostenidas por instituciones y regulaciones específicas. En el espacio económico portuario se configuran las condiciones para la apropiación de "cuasi rentas de privilegio", tal como las define Nochteff (1998) cuando señala que son aquellas "facilitadas por barreras institucionales al ingreso (reservas de mercado, privilegios de financiamiento, subsidios), incluyendo entre ellas a las que surgen de la escasez de factores naturales acompañada de instituciones restrictivas" (p. 114).

Los mecanismos de coordinación entre las firmas que intervienen en la actividad portuaria pueden llevar, según los casos, a la integración vertical, a transacciones de mercado o a sistemas estrictamente coordinados a través de diversas formas de contratos entre los agentes participantes. Pero la coordinación global de las empresas y entidades que integran el sistema portuario generalmente presenta dos opciones organizacionales: a) una estructura burocrática administrativa centralizada –autoridad pública- que guía de manera exclusiva al conjunto de la red; o b) una estructura tipo "club" especializado –autoridades portuarias público-privadas- que actúa como una entidad de regulación que fija las reglas de comportamiento de los integrantes de la red (tarifas, estrategias, planificación a largo plazo). En ambos casos, la fuerte complementariedad entre ciertos operadores portuarios (terminales y navieras, por ejemplo) da lugar a otros mecanismos de coordinación como acuerdos (formales e informales) o alianzas estratégicas.

Las experiencias internacionales, particularmente la de los países desarrollados, muestran diferencias en los formatos institucionales adoptados para el ejercicio de la autoridad y administración del puerto. Como señala Porto (1999), no hay un formato estándar de gestión portuaria, dado que ellas reflejan, en buena medida, 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, mientras que en Inglaterra predomina el criterio de administración privada. Así, las modalidades varían desde la concepción ultra-liberal inglesa, con puertos administrados por entes privados y autónomos, hasta el llamado **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



## EURE

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.

Más recientemente, se alude al **modelo latinoamericano** (Hoffman, 2001) para encuadrar los rasgos básicos del proceso de privatización portuaria efectuada en el continente durante la última década, tales como: adopción de un esquema de participación privada tipo *landlord*, donde una única compañía concesionaria del puerto o las terminales provee los servicios de estibaje y otras operaciones; mayor participación privada en el comercio internacional (exportaciones e importaciones) a través de puertos y terminales especializadas; y fuerte intervención de las grandes compañías y operadores transnacionales. En este contexto, y con sus matices, prevalece un involucramiento público menor al de los puertos de Europa, con formatos administrativos que varían desde la combinación público-privada a la gestión exclusivamente privada.

### 3. Contexto y normativa de la privatización portuaria argentina

La conformación del sistema portuario nacional puede ubicarse durante la década del 80 del siglo XIX. En esa época comienza la inversión en infraestructura básica (muelles, obras de abrigo, canales, etc.) 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, 1987).

Durante la etapa agroexportadora coexistieron puertos privados y públicos, con predominio de los primeros en términos de titularidad de las explotaciones. El Decreto 1860 y la Ley 10059 del año 1943 marcaron el fin de este sistema. Se decide la estatización y centralización portuaria, a partir de la cual todos los puertos en manos privadas, las obras, instalaciones, desembarques, almacenamiento, embarques y traslado de las cargas pasaron a ser fiscalizados por la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación[6].

Frente a las dificultades y fallas estructurales, atribuidas a una política inapropiada de inversiones en infraestructura, hacia fines de los años ochenta se gesta un nuevo consenso político en torno a la forma de explotación y regulación de los puertos nacionales, apoyado en las convicciones teóricas de los foros académicos más influyentes. Estas visiones no pueden separarse del contexto general que marcó la orientación de las reformas socioeconómicas implementadas en Argentina, seguidas con mayor o menor intensidad en todos los países de América Latina, encuadradas en el condicionamiento impuesto por el endeudamiento externo, el fuerte deterioro del aparato del Estado y el predominio de las concepciones neoliberales de la políticas públicas que promueven las privatizaciones, la desregulación de la economía y el libre comercio.

En algunos de estos trabajos (FIEL, 1992) se diagnosticó que la infraestructura pública preexistente demandaría fuertes gastos de mantenimiento en el futuro. Situación que se agravaba, según estas argumentaciones, por las trabas impuestas por los "círculos de interés" y conflictos entre los distintos órganos de administración, el bajo perfil del gerenciamiento público, exceso de mano de obra permanente y rigidez de las regulaciones laborales y restricciones de fondos para encarar nuevas inversiones, agravadas por la presión de la deuda externa. Con estos fundamentos, y contando con los instrumentos legales que permitían pivotear el cambio de rumbo (Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica)[7], el gobierno de Menem impulsó la privatización y desregulación del sistema portuario. La Ley de Puertos 24.093, sancionada en el año 1992, autoriza el otorgamiento de 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 el régimen tarifario y asume la responsabilidad de los planes de inversión. Este marco legal también habilita el funcionamiento de puertos privados ya existentes.



## EURE

En el caso de los llamados puertos mayores o principales del país –Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca y Quequén-, la transferencia a las provincias respectivas requería la previa constitución de sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrían a su cargo la administración de estos puertos[8]. En tal sentido, las leyes sancionadas por las provincias de Buenos Aires y Santa Fe (11.414 y 11.011, respectivamente) establecen la creación de Entes públicos de naturaleza no estatal para la gestión y administración de los puertos transferidos, otorgando al sector privado la explotación de los mismos[9].

Siguiendo la orientación teórica de la reforma portuaria, el entorno institucional no es neutro respecto a los resultados esperados. Cuando mejores y más confiables sean las características institucionales de un país, 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, cuantos 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**).

Desde esta perspectiva, los entes portuarios y los mecanismos de gestión autónoma previstos en la normativa cristalizan nuevas formas de regulación que otorgan previsibilidad a los contratos público-privados en presencia de costos hundidos, promoviendo el incremento de inversiones y el desarrollo del sector (Sánchez y Navarro, 1999; Urbiztondo *et al.*, 1998). No obstante, aun desde esta visión ortodoxa, se reconoce que existe una debilidad inherente al propio funcionamiento de la estructura de control, dado que la posibilidad de evitar ciertos males (**oportunismo político**), propios del esquema público anterior, puede estar asociada al surgimiento de otros (**inefectividad regulatoria**)[10].

En el caso de los servicios portuarios, el abandono de la planificación pública cediendo potestades y delegando atribuciones hacia abajo (provincias, municipios) se enmarca en un proceso de descentralización vía mercado que, además de activos, transfiere poder decisorio en torno al alcance y proyección de la infraestructura y los servicios que se proveen. En otros términos, mientras la gestión y el manejo de la infraestructura es casi exclusivamente un tema privado, el interés público quedaría “resguardado” a través de una construcción institucional (el ente de gestión y administración) donde la convergencia de representaciones público-privadas guía el diseño y manejo de la política general del puerto. Siguiendo la discusión de Scott *et al.* (2001) sobre las reglas de *governance*, estaríamos en presencia de la visión neo-liberal en la cual se sustituye la confrontación entre intereses públicos y privados mediante un abordaje tecnocrático relativo, en este caso, a la creación de un “clima de negocios” positivo. Se considera, entonces, que lo que es bueno para las empresas es necesariamente bueno para la sociedad (nacional, local, regional).

#### 4. Los puertos de Bahía Blanca y Rosario después de la reforma

El puerto de Bahía Blanca adopta el diseño institucional definido en la Ley de Puertos en 1993 y el de Rosario lo hace un año después. En los dos casos se crea un ente público no estatal – Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) y Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO), respectivamente- integrado por nueve miembros que ejercen la representación del gobierno de la provincia, la municipalidad, los sindicatos de los trabajadores portuarios y las asociaciones u organismos privados de las actividades vinculadas al accionar portuario[11].

En lo que sigue, se examinan los rasgos más destacados de esta transformación institucional, aproximando elementos de análisis y discusión desde la perspectiva de su proyección local.

##### 4.1. El nuevo entorno institucional: los Entes portuarios

Los Entes concentran 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

## EURE

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. Además, constituyen la instancia de concertación con los organismos gubernamentales (provinciales y nacionales) que intervienen en la política portuaria. Los operadores y empresas privadas, por su parte, son responsables 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, etc.).

Simplificando, se pueden identificar tres tipos de problemáticas que interactúan en el ejercicio de ambos organismos portuarios[12].

### 4.1.1. Interacción y segmentación de intereses

¿Cómo funcionan los Entes con parcelas de poder compartidas entre el sector público y los segmentos privados involucrados? 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 institucional apropiado. Como los usuarios directos son escasos y/o concentrados (armadores, agencias marítimas, entidades intermedias) y existe un solo concedente con pocos concesionarios, se trata de un caso de pocos actores con una fuerte necesidad de acuerdo e intereses adecuadamente balanceados, lo cual impone un poderoso límite informal a los oportunismos (Urbiztondo *et al.*, 1998).

Vale la pena entrar en algún detalle sobre éste supuesto equilibrio entre las partes. La representación del sector privado tiene una mayoría evidente en el cuerpo directivo (cinco miembros sobre nueve), si bien esta primacía surge cuando estos actores actúan como bloque. Una situación bastante habitual, dada la naturaleza de las decisiones que le competen al Ente portuario (estructura tarifaria, organización y usos de tierras y frente marítimo, inversiones en infraestructura básica, control de concesiones y locaciones, etc.). En tal sentido, 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 del Ente orientadas a mejorar su entorno competitivo, y por lo tanto, el posicionamiento del puerto. Por otro lado, en tanto actores económicos (individual y/o institucional) con poder de decisión en este organismo, adquieren relevancia por su capacidad de imponer condiciones a la representación pública que ejerce en el mismo.

Como indican estos ejemplos, el accionar de los Entes puede aparecer tensado por la fragmentación de intereses (público-privados), y a medida que ello ocurre también se reconfiguran las capacidades institucionales para regular la explotación del puerto. El conflicto desatado en ENAPRO frente a la segunda licitación de la terminal multipropósito del puerto de Rosario ilustra una forma de polarización específica que en ese momento puso al organismo portuario al borde de su disolución[13]. En el caso de Bahía Blanca, el frente marítimo ha sufrido una significativa afectación por los permisos de uso otorgados en los últimos años (muelle de la empresa Profértil y de la planta MEGA), alterando la orientación del plan director del puerto (1995). 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.

La forma concebida para integrar a los sectores involucrados en la actividad del puerto dentro del Ente tampoco resulta neutra para el ejercicio de sus funciones de control. De acuerdo a la normativa vigente, CGPBB y ENAPRO 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 consecuencia, 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,

## EURE

tecnologías, etc.). En otros términos, el diseño adoptado afecta a las funciones operativas de contralor que en la práctica ejercen estos organismos, y de este modo, parece potenciar los riesgos de "captura del regulador", redundando en las llamadas deficiencias regulatorias.

Caben aquí algunas observaciones adicionales. 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 del puerto/instancias regulatorias) asegura el ejercicio de control de las actividades privatizadas. Los dispositivos institucionales adoptados en gran parte de los puertos de países industrializados, a diferencia de los casos analizados, aseguran este importante 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.

En suma, la presencia de operadores privados altamente concentrados, que detentan una fuerte capacidad de control económico (sectorial/global), y a su vez, con posibilidad de ejercer su peso en la decisiones del organismo portuario, sugiere la presencia de 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 el marco de prácticas centradas en la obtención de ventajas competitivas y la reducción y/o desmantelamiento de las restricciones regulatorias, que pueden condicionar los negocios de los grandes operadores portuarios, las decisiones estratégicas en otras épocas fervorosamente discutidas desde la órbita pública están sujetas a este tipo de presiones. Si bien la trayectoria institucional de los Entes portuarios analizados es incipiente, la conclusión analítica que surge de las evidencias relevadas es que el rol clave que desempeña la sociedad público-privada en esta estructura es a la vez el medio y el resultado de políticas generadas en el seno de consensos coyunturales, marcados por la visión de los intereses privados, afectando la capacidad de iniciativa y control del ámbito público en cuestiones de largo plazo. Asimismo, existen condiciones para que se presenten alternativas pendulares (estrategias privadas versus públicas y viceversa) propias de contextos que operan como monopolios bilaterales.

### 4.1.2. Competencia intra e interportuaria

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 marco, la desarticulación del esquema de monopolios públicos y coordinación centralizada, pasando a otro de coordinación por el mercado, parte del supuesto de que la privatización de la operatoria portuaria contribuye a generar mercados disputables. Así, la intensificación de la competencia inter e intra-portuaria es un mecanismo que permite reducir la necesidad de regulación económica frente al caso de posibles abusos monopolísticos (Hoffman, 2000b).

Los puertos de Bahía Blanca y Rosario operan como puntos de salida importantes de las cargas nacionales de agrograneles, aceites, subproductos y combustibles. Un análisis más detallado revela, sin embargo, una serie de factores diferenciadores (físicos, operativos, y económicos) que influyen directa o indirectamente en la naturaleza y alcance de la competencia entre ambos puertos.

En primer lugar, existen diferencias geográficas (emplazamiento fluvial y marítimo, respectivamente) que se traducen en el plano operativo. El sistema portuario del Gran Rosario, situado sobre el río Paraná, está integrado por un número importante de puertos y terminales, ubicados en las localidades de Puerto San Martín-San Lorenzo y Rosario. A las ventajas naturales de esta región se suma una densa trama de interconexiones terrestres constituidas por vías férreas y rutas nacionales de máxima jerarquía. Se trata, entonces, de un nodo estratégico multimodal para la concentración y operación de cargas nacionales que, entre otros aspectos, se expresa en su liderazgo sobre las exportaciones agroalimentarias del país (Castagna *et al.*, 1997).

## EURE

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. Sin embargo, hay factores específicos que inciden en sus costos reales de embarque y de transporte de granos. El hecho 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. Una comparación de costos en la que juegan tanto las tarifas internacionales de transporte de grandes barcos como los fletes internos, y además, la precariedad del sistema ferroviario (pese a la privatización del servicio de carga de la conexión con el puerto de Rosario, operada por la empresa Ferro Expreso Pampeano)[14].

Las características físicas y operativas señaladas definen la jerarquía del sistema portuario rosarino. Además, la concreción de la primera fase de la Hidrovía Paraná-Paraguay (dragado y balizado del Río Paraná, que profundizó a 36 pies el tramo Rosario-Buenos Aires), la finalización del puente Rosario-Victoria y los proyectos para la renovación de la interconexión ferroviaria de las terminales portuarias de toda el área, estarían reflejando el impacto del proceso de expansión del polo sojero del MERCOSUR con el consecuente reforzamiento de la importancia estratégica de los puertos santafesinos (Guibert, 2000).

En segundo lugar, para los diferentes subsistemas agro-exportadores (cereales, oleaginosos), la fase portuaria constituye un espacio económico donde se articulan relaciones interempresariales bajo el comando de los grupos locales, *traders* y las filiales de las multinacionales que controlan el acceso a los mercados mundiales. La integración de este eslabón constituye, entonces, un importante resorte para las estrategias de acumulación y competencia de estos actores. En el marco de esta lógica, existe un *hinterland* definido por las zonas de "originación" (acopio) de las firmas procesadoras y/o exportadoras de granos, que además controlan las fases de molienda y crecientemente el acopio. Por lo tanto, el alcance de las operaciones de las terminales está implícitamente definido por la propia segmentación de las zonas de originación/logística que los exportadores realizan, en el contexto de la competencia interempresarial que despliegan en cada zona portuaria.

En el puerto de Bahía Blanca, el mercado de las cargas de agrograneles y subproductos oleaginosos está sujeto, entonces, al comportamiento cartelizado de las firmas del agrocomercio concesionarias de las terminales (Cargill, Bunge y Born, Glencore-Toepfer). La dinámica que reflejan los puertos rosarinos en estos años revela, por su parte, que se ha producido el endurecimiento de la pujas por la captación de tráficos entre las terminales privadas del complejo Rosario-San Martín-San Lorenzo, y redefiniciones importantes en la titularidad de las nuevas y viejas infraestructuras portuarias (Castagna *et al.*, 1997; Gutman y Lavarello, 2003; Gorenstein, 2004).

Algunas evidencias del funcionamiento reciente de ambos puertos ilustran las observaciones anteriores. Los volúmenes operados desde las terminales rosarinas San Martín y San Lorenzo representan más del 70% de los embarques de granos, subproductos y aceites efectuados por todos los puertos del país. La distancia con los movimientos desde Bahía Blanca es sustantiva – su peso en el total de las cargas nacionales ronda el 10%–, si bien estos guarismos se elevan si se desagregan las exportaciones de cereales. En tal sentido, puede hablarse de 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. Respecto a la distribución de las exportaciones agroalimentarias entre los puertos del Gran Rosario, se observa que no sólo se produjo un aumento notable del tonelaje embarcado por las terminales privadas del tramo San Martín-San Lorenzo del río Paraná

sino también un crecimiento en la participación del puerto de Rosario debido a la habilitación de las terminales emplazadas hacia el sur de la ciudad (Gral. Lagos y Alvear).

#### 4.1.3. El marco de las políticas sectoriales

La privatización portuaria está estrechamente entrelazada con la desnacionalización de la política sectorial. Esto se traduce en la falta de una visión global de las problemáticas portuarias<sup>[15]</sup>, lo cual se agrava porque la transferencia de los puertos a las provincias aún no se ha reflejado en la jerarquización y desarrollo de instancias de coordinación apropiadas.

Entre las problemáticas claves que se plantean frente a dichas falencias se destaca la cuestión del financiamiento de las infraestructuras básicas. En este sentido, la lectura de estas experiencias portuarias arroja distintos resultados. Así, el financiamiento o no de estas inversiones (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 sólo coparticipa 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 obras a la órbita del Ente y/o los operadores portuarios cuenta con la cerrada oposición del sector privado.

El complejo rosarino muestra, en cambio, un importante proceso de inversión (público-privada) en infraestructura básica. Como se ha señalado, la concreción de la primera fase de la Hidrovia, y otras obras en desarrollo, han fortalecido su rol estratégico como sistema multimodal dentro del esquema de integración regional del Mercosur ampliado, y como principal nodo de las exportaciones agroalimentarias del país.

#### 4.2. 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, aunque subordinada a las definiciones y orientaciones (sectoriales/territoriales) del estado provincial cuyo representante ejerce la presidencia del Ente portuario. Ello ha reconfigurado cualitativamente el marco de la *governance* urbana; en rasgos muy estilizados, en ambos casos se observa lo siguiente:

- La representación de los municipios en los Entes ha concretado una histórica reivindicación local, contribuyendo al fortalecimiento de la identificación simbólica del puerto en y de la ciudad.
- Lo anterior se expresa en la adopción de nuevas perspectivas para la integración socio-territorial y cultural del puerto. Éste es percibido como un componente de la gestión local, especialmente en aspectos relacionados con las zonas de expansión y vinculación ciudad-puerto, accesos viales, ferroviarios y medioambiente.
- La cuestión portuaria también tiene una presencia clave en los planes estratégicos (PE) elaborados en ambas ciudades durante la última década. 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 las nuevas “oportunidades” económicas vinculadas con el puerto, como la zona franca y las recientes radicaciones industriales.

Esta configuración institucional de los puertos locales es vista, entonces, como un medio para coordinar localmente políticas económicas, planificar el uso de tierras e inversiones en infraestructuras y en general, el conjunto de actividades urbanas ligadas a la exportación que contribuyen al desarrollo local. Ello involucra, a su vez, el funcionamiento dual de los gobiernos comunales. Por un lado, asumen nuevas regulaciones y proyectos orientados al rescate del valor

## EURE

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. Estas dos dimensiones contradictorias del accionar local reflejan algunos de los problemas de *governance* que suelen darse en las ciudades portuarias.

Una breve descripción de las evidencias recogidas en este estudio permite perfilar, sin embargo, algunos rasgos distintivos que contribuyen a la discusión, aún preliminar, en torno a la proyección local de la nueva institucionalidad portuaria.

En el caso rosarino, el accionar y visión de los actores públicos 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. Esta perspectiva se expresa en una dinámica urbana que ha tratado de resolver y encauzar el proceso de ordenamiento-mejora de la vieja estructura portuaria heredada, ubicada en el corazón de la ciudad. Un aspecto importante de este proceso es el que se relaciona con el valor simbólico del espacio público en la 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 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[16]. 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 *et al.*, 1997). Sin embargo, a pesar del avance de esta concepción y de las intenciones explícitas del gobierno local, distintos actores coinciden en remarcar algunas implicancias contradictorias, particularmente, por las dificultades de articulación entre los proyectos ligados a los intereses de grandes grupos económicos, con un sesgo excesivamente exportador, y las políticas urbanas.

En Bahía Blanca, la dirección y proyección real del accionar local en el Ente portuario es más difícil de decodificar. La evidencia disponible sugiere diferentes factores causales. Por un lado, la representación municipal en el Ente parece enfatizar los aspectos técnico-sectoriales como ámbitos que pautan el ejercicio de la autoridad comunal en este organismo. En otros términos, se tornan más importantes aquellas decisiones vinculadas con la explotación económica y el incentivo a una mayor competitividad del puerto, mientras se desdibujan 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, no han contado con el acompañamiento político del intermediario local en la gestión del puerto, además de enfrentar la oposición de los sectores privados y del representante de la provincia, preocupados por proteger tierras/ usos e inversiones para el propio puerto. También se han planteado diferencias de criterios (explícitas o implícitas) con el área de control y políticas ambientales del municipio.

Por otro lado, la forma en que se han desplegado en el territorio las interrelaciones del espacio urbano y portuario ha influido en el esquema inestable de interacción y legitimación social del puerto. Ha pasado un largo período desde que la ciudad se definía como Puerta y Puerto del Sur Argentino. Esta asociación directa Puerto-Ciudad, asentada en la dinámica socioeconómica y el imaginario de la sociedad local de las décadas del cincuenta y sesenta del siglo veinte fue cristalizando, sin embargo, una relación territorial conflictiva. La presencia del puerto marcó un claro nexo a través del empleo y las rentas generadas por su actividad, pero acompañado por una percepción marcada por sus barreras funcionales y geográficas para la dinámica urbana. A diferencia del caso rosarino, el puerto bahiense está relativamente alejado de las áreas centrales de actividad urbana de la ciudad[17]. 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)[18].

Desde la óptica de la nueva construcción institucional que rige el manejo del puerto de la ciudad, la reseña anterior sugiere algunos puntos de reflexión. En primer lugar, la interacción entre los sectores que tienen base operativa en el puerto local, aunque no necesariamente estrategias centradas exclusivamente a este nivel, entrelazada con la idea del puerto como “oportunidad estratégica” territorial, alimenta procesos de negociación complejos. En segundo lugar, el ejercicio de la representación comunal dentro del organismo portuario no es neutro; la visión y capacidad de los gobiernos locales para operar en términos de estas funciones estratégicas complejas constituyen atributos esenciales para la construcción de las relaciones entre los dos sistemas institucionales (ciudad-puerto). En este sentido, las experiencias de Rosario y Bahía Blanca marcan diferencias. En tercer lugar, el accionar en la ciudad portuaria no está determinado *a priori* sino influido por las restricciones y oportunidades que forman parte de la historia de su sistema socioeconómico. Esto se relaciona con las capacidades de diferentes tipos de actores locales para perfilar estrategias de desarrollo que contemplen los efectos complementarios y sinérgicos entre la infraestructura portuaria y las actividades urbanas. También, con el potencial endógeno para posicionarse en las negociaciones con los grupos e intereses que juegan en un contexto económico, social y político como el portuario.

Este reconocimiento del papel de los gobiernos y actores locales, que merecería una mayor profundización analítica, no implica desconocer la importancia de otras dimensiones que hacen a la *governance* de la ciudad portuaria. En la sección siguiente se consideran aspectos económicos, en un esfuerzo por captar tendencias e impactos que en muchos sentidos caracterizan la transformación en curso.

### **4.3. Puerto y economía local**

La privatización de los puertos, ¿ha operado sobre la capacidad local para interferir en la dirección de los excedentes generados en los puertos locales? ¿Se ha fortalecido el rol del puerto en el proceso endógeno de acumulación territorial?

En primer lugar, cabe observar cuál es el alcance del puerto como fuerza propulsora de desarrollo territorial. La tradicional discusión, asociada a sus características de enclave económico, ha adquirido nuevos matices en el período reciente. El rol del puerto en la economía de la ciudad o región de emplazamiento está cambiando, básicamente, por: la reducción del empleo directo, y las redefiniciones en la estructura ocupacional, ambos procesos derivados de las transformaciones técnicas y organizacionales reseñadas anteriormente; la intensificación del capital y de las economías de escala en un contexto de mayor concentración e internacionalización de las inversiones; la expansión del uso de tierras en el marco de 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; la refuncionalización de viejos sitios para nuevos usos urbanos y/o expansión de funciones vinculadas con el turismo y recreación; y el crecimiento de las deseconomías de cogestión generadas por el puerto y el conjunto de actividades logísticas relacionadas.

En los puertos analizados, vinculados al tráfico de materias primas e insumos industriales difundidos, algunos de estos nuevos rasgos se establecen sobre los cimientos de los anteriores, expresados por su función tecnológica en la circulación de bienes. Es decir, una integración económico-territorial de tipo funcional, vinculada a las relaciones espaciales de contigüidad que se establecen por el flujo de producciones provenientes de los *hinterland* respectivos. Sus efectos inductores en el entramado económico local se relacionan con la mano de obra ocupada, el transporte y otros servicios (logísticos, financieros, energéticos, etc.). Sin duda, en los últimos años han sido particularmente sitios estratégicos para las nuevas inversiones y desarrollos logísticos los relacionados con las grandes empresas y *traders* globales que controlan la exportación de los *commodities* agroalimentarios. Una parte de ellas, como se constata en la información registrada en un trabajo anterior (Gorenstein, 2004), se ha orientado a la



## EURE

ampliación de la infraestructura de almacenaje y/o nuevas plantas de procesamiento, combinando la adquisición del equipamiento existente (ex Junta Nacional de Granos y de firmas privadas desplazadas), el mejoramiento de las áreas de embarque y cierto desarrollo de conexiones multimodales (ferrocarriles, hidrovía, rutas terrestres).

Al respecto, se podría argumentar sobre la presencia de cierto tipo de vinculaciones grupo/territorio (Dupuy y Gilly, 1995) que motorizan “derrames” virtuosos, fortaleciendo las ventajas específicas de los centros de emplazamiento. Entre ellas, la derivada de una mayor “atractividad” potencial para la localización de nuevas inversiones; un efecto que parece mucho más nítido en el caso del complejo portuario rosarino por su rol como corredor logístico multimodal a partir de la concreción de la hidrovía.

En segundo lugar, entre los factores que inciden en las externalidades territoriales del puerto se destaca el tipo de mercaderías movilizadas, y en consecuencia, la naturaleza de los servicios que se proveen desde el espacio portuario y/o territorio de emplazamiento. En tal sentido, los casos analizados plantean una cuestión clave: la mayor parte de las exportaciones se originan en complejos productivos que tienen debilidades manifiestas para la inducción de encadenamientos, particularmente, tramas localizadas de elaboración y servicios avanzados. Dicho de otro modo, más allá del aumento del tráfico portuario y de ciertas inversiones vinculadas a las exportaciones de *commodities* agroalimentarios, el potencial efecto dinamizador de los espacios locales donde se ubican las instalaciones portuarias no puede disociarse del bajo potencial inductor de las producciones exportadas. Más aún, los cambios tecnológicos e innovaciones organizacionales en el sector portuario y el transporte fluvial /marítimo ya mencionados, en el contexto de sucesivas medidas que flexibilizan las condiciones laborales, también han redundado en una sustancial reducción del efecto empleo local.

### 5. Reflexiones finales

Los cambios en las reglas de funcionamiento del sistema portuario nacional se sustentaron, al igual que en los restantes servicios públicos, en la “ineficiencia del Estado” como el mayor obstáculo para la competitividad y responsable del “costo argentino”. En este último sentido, tanto Rosario como Bahía Blanca muestran un avance efectivo en las mejoras operativas y la capacidad de gestión del puerto, junto con los efectos de las medidas desregulatorias (eliminación de impuestos, reducción de costos asociados a servicios de elevación y almacenaje, etc.) que significaron una baja inicial (y en un solo momento) de las tarifas portuarias.

La nueva estructura institucional configura un esquema de funcionamiento centrado en la valorización del capital privado. Además, como los operadores de las terminales integran ambos Entes portuarios (salvo en aquellas multipropósito, en manos de las empresas exportadoras asociadas o no con navieras y/o operadores logísticos globales), el ejercicio de las acciones de control de este organismo aparece sesgado por estos intereses involucrados en el negocio portuario. Siguiendo las observaciones de la literatura especializada, se plantean los llamados riesgos de “captura del regulador” por parte de los sectores que deben ser regulados.

En el sector portuario, los fines sociales globales que deberían 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 y las cuestiones medioambientales, entre las más importantes. Según los principios que orientaron la reforma portuaria, estas demandas de la sociedad (implícitas y/o de largo plazo) deberían ser resguardadas por el ejercicio de funciones de los Entes portuarios y por el marco regulatorio general, a través de las atribuciones de la representación pública (provincial, local) y las tareas de supervisión, control y planeamiento previstas en la normativa vigente. Las evidencias sugieren no pocas restricciones en esta materia, agudizadas por las debilidades y/o ausencia de políticas sectoriales (nacionales, provinciales). Frente a este panorama –y con los matices que impone cada caso–, la gestión de los Entes se ha centrado en acciones para destrabar mecanismos de mercado que perturban la explotación comercial del puerto, avanzando en la

## EURE

definición de nuevos sitios multipropósito (cargas generales, *containers*) a ser explotados por operadores privados.

Las coordenadas locales de la reforma portuaria sugieren otra perspectiva de discusión. Se ha fortalecido la relación ciudad-puerto en el plano institucional (Municipio-Ente-Comunidad portuaria) y en la esfera urbanística, si bien se plantean diferencias cualitativas importantes entre ambas experiencias. Con las particularidades de cada caso, el accionar de los municipios aparece tensado entre sus propuestas y proyectos relativos al puerto y el 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 diferentes, y especialmente orientadas por los intereses privados vinculados al negocio portuario.

Respecto a la captación local de los excedentes generados en los negocios portuarios (significativos si se considera la magnitud de las exportaciones), cabe reiterar que los sectores más dinámicos de ambos sistemas portuarios conforman un núcleo reducido de firmas, muchas transnacionales, con lógicas de acumulación que trascienden este lugar operativo y los entornos próximos. Por la localización de los recursos naturales han efectuado inversiones relevantes, revalorizando ventajas locales, si bien no necesariamente ello se expresa en otros efectos localizados que contribuyan a elevar el dinamismo de estos territorios.

Ahora bien, la observación del caso rosarino y bahiense sugiere que en la interacción ciudad-puerto surgen dimensiones locales nuevas. Entre las múltiples razones que marcan la importancia de profundizar este tipo de estudios se podrían destacar tres. Una, relacionada con la posibilidad de identificar aspectos específicos (económicos, políticos, sociales) del contexto estructural en el cual se desenvuelven y materializan las iniciativas de la ciudad en torno al puerto. La segunda, asociada al grupo de actores e intereses locales, además de la instancia gubernamental, capaz de dar soporte a la expansión productiva y movilizar las sinergias del puerto. Por último, las nuevas coordenadas de la gobernabilidad territorial, para profundizar en estos procesos y sus condicionantes en el caso portuario, desde un replanteo del sentido del patrimonio público y su control efectivo para el conjunto social.

---

\*\* Este artículo se basa en un trabajo anterior (Gorenstein, 2002) y recoge elementos analíticos de la investigación financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Tecnología (PICT 02 09647). Recibido el 29 de enero de 2004, aprobado el 13 de diciembre de 2004.

[1] La United Nations Conference on Trade and Development, contemplando la evolución del sistema portuario mundial, tipifica las **generaciones** de los puertos de acuerdo a los parámetros siguientes: (a) alcance y amplitud de las operaciones del puerto; (b) tipo de mercaderías movilizadas y servicios ofrecidos; y (c) modalidades de gestión y organización del puerto (UNCTAD, 1992a).

[2] Gioia Tauro, al sur de Italia, y Algeciras, en el sur de España, son los ejemplos paradigmáticos de este tipo de puertos. En América Latina, durante la última década han surgido diferentes proyectos de puertos *hub* o pivotes, tanto en el Atlántico como en el Pacífico, que son analizados por diferentes autores, entre otros: Monié (2001), Hoffman (2000a) y Martner (2002).

[3] La reducción y flexibilización de la fuerza laboral permanente se convirtió en un punto clave del proceso de reestructuración de los puertos, con importantes repercusiones en las ciudades portuarias. Los principales puertos europeos (Róterdam, Hamburgo, Amberes, Liverpool) experimentaron una drástica reducción de sus planteles laborales permanentes (CEPAL, 1990). En Inglaterra, los impactos de esta política en las "viejas zonas portuarias", fueron asimilados a

## EURE

los efectos de los procesos de desindustrialización en las áreas industriales tradicionales (Massey, 1984).

[4] En esta corriente teórica, asociada conceptualmente al modelo neoclásico, se encuadran las perspectivas analíticas y empíricas que han guiado el cambio de enfoque con relación al rol y los marcos regulatorios de los bienes y servicios públicos, monopolios, etc. Para una discusión teórica sobre estas contribuciones véase Pistonesi (2001).

[5] Los costos hundidos, en tanto inversiones que no pueden transformarse fácil y rápidamente en capital líquido conservando al mismo tiempo el valor del capital inicialmente invertido, constituyen una de las barreras de entrada a la actividad portuaria. Son costos que deben ser afrontados por el potencial ingresante y no, en cambio, por la o las firmas ya instaladas en este mercado.

[6] Más adelante, por el Decreto Ley 7996/56 se creó la Administración General de Puertos (AGP), quedando bajo su órbita todos los puertos comerciales del país sobre los que ejercía plenas funciones, a excepción del control aduanero.

[7] 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; y a dividir las y privatizarlas. 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).

[8] La transferencia a la Ciudad del puerto de Buenos Aires fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional, situación que se mantiene hasta la actualidad.

[9] En realidad, la Ley de Granos sancionada una década atrás (1979) junto al impulso de las estrategias de integración hacia delante desarrollada por los grupos locales (nacionales y extranjeros) de la industria aceitera, ya había roto el monopolio estatal en los principales puertos agro-exportadores. Durante la década del ochenta, se produce la venta o arrendamiento de la infraestructura de almacenaje pública instalada en estos puertos y surgen diez terminales portuarias privadas en el área San Martín-San Lorenzo del río Paraná.

[10] Esta última situación ha sido verificada por exhaustivos estudios, como el efectuado por Basualdo *et al.* (2002), entre otros, sobre gran parte de las privatizaciones (telefonía, electricidad, gas y rutas) realizadas durante los años 90. En el marco de un balance que abarca el conjunto de elementos asociados al programa privatizador (políticos, históricos, sociales y económicos), y desde una perspectiva teórica diferente, estos autores constatan la profundización de la concentración y centralización del capital, uno de los rasgos sobresalientes y distintivos de la experiencia argentina.

[11] Empresas importadoras y exportadoras, 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, productores del área.

[12] La fuente principal de información ha provenido de entrevistas realizadas a funcionarios públicos, instituciones de las comunidades portuarias respectivas e informantes claves del sector. Los elementos recogidos deben entenderse, entonces, como una aproximación general a las problemáticas analizadas, con posibles sesgos derivados de las distintas motivaciones e intereses involucrados.

[13] El conflicto surgió por las objeciones al oferente y propuesta seleccionada; 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)

## EURE

presentaron su renuncia en repudio a la resolución tomada desde la órbita pública (nivel provincial).

[14] Esta comparación entre distintos medios de transporte adquiere una relevancia definitiva en términos futuros, en función de la orientación del comercio internacional de granos. Aquí incide la rigidez operacional derivada 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, estos significa un transporte marítimo basado en grandes barcos, y por lo tanto, ventajas relativas para el puerto de Bahía Blanca.

[15] 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.

[16] Este proceso puede asimilarse al modelo de recuperación urbanística de las viejas zonas portuarias seguido en puertos de Europa o Canadá, donde se prioriza el uso público de los espacios portuarios renovados.

[17] Se ubica en la localidad de Ingeniero White, un poblado de pescadores y obreros ferroviarios surgido a fines del siglo XIX.

[18] En el marco de este proceso de expansión industrial en la zona portuaria, han surgido preocupaciones sociales ligadas a la cuestión medioambiental que parecen gestar un cambio en la visión del viejo "intruso". La movilización de la sociedad local (líderes vecinales, entidades no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil), plantea un probable cambio de escenario para las decisiones del CGPBB en torno a la orientación y localización de las futuras inversiones en el puerto

## 6. Referencias bibliográficas

Basualdo, E. *et al.* (2002). *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*. Buenos Aires: Ediciones Página 12/Universidad Nacional de Quilmes.

Baudouin, T. (1999). "A cidades portuaria na mundialização". Silva, G. y G. Cocco (org.), *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Río de Janeiro: DP & a Editora.

Castagna, A., M.L. Woelflin e I. Raposo (1997). *Sistema portuario en la región de Rosario. Un análisis para la toma de decisiones estratégicas en la ciudad*. Rosario: Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario/ Municipalidad de Rosario.

Dupuy, C. y J.P. Gilly (1995). "Les strategies territoriales des grands groupes". Rallet, A. y A. Torre, *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana FIEL (1992). *Capital de infraestructura en la Argentina. Gestión pública, privatización y productividad*. Buenos Aires: FIEL.

Gorenstein S. (2002). *Tres estudios sobre la perspectiva institucional en el sector portuario. Análisis referencial para el puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: PRODET/Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/PNUD.

## EURE

\_\_\_\_\_ (2004). "Sistemas territoriales agro-exportadores y el nuevo entorno portuario". Abadalejo, Ch. y C.R. Bustos (comp), *Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina y en Francia. Développement local et multifonctionnalité des territoires ruraux en Argentine et en France*. Buenos Aires-París: UNS/INRA-SAD, Médiations, IRD/UR 102 y Dynamiques Rurales.

Guibert, M. (2000). "Les stratégies territoriales des acteurs agro-industriels face au Mercosur-Les tritrateurs de soja en Argentine". Thèse de Doctorat, Université de Toulouse II Le Mirail.

Gutman G. y P. Lavarello (2003). "La trama oleaginosa en Argentina". Buenos Aires: Estudio 1.EG33.7, BID/CEPAL.

Hoffman, J. (2000a). "El potencial de puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano". *Revista de la CEPAL*, 71.

\_\_\_\_\_ (2000b). "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.

\_\_\_\_\_ (2001). "Latin American port: results and determinantes of private sector participation". *International Journal of Maritime Economics*, 3. [www.palgrave-journals.com/ijme](http://www.palgrave-journals.com/ijme).

Martner, C. (1999): "El puerto y la vinculación entre lo local y lo global". *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 25, 75.

\_\_\_\_\_ (2002). "Puertos pivotes en México: límites y posibilidades". *Revista de la CEPAL*, 76.

Massey, D. (1984). *Spatial divisions of labour. Social structures and the Geography of Production*. Londres: MacMillan.

Monié, F. (2001). "O novo papel dos portos na era da globalização: o caso do porto de Sepetiba-RJ" (mimeo).

Naciones Unidas-CEPAL (1990). "La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe". *Serie Cuadernos de la CEPAL*, 68.

Naciones Unidas-UNCTAD (1992a). "La comercialización del puerto y el puerto de 3º generación", Informe de la Secretaría de la UNCTAD.

\_\_\_\_\_ (1992b). "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.

Nochteff, H. (1998). "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?" *Revista de la CEPAL*, 59.

Ortiz, R. (1987). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Pistonesi, H. (2001). *Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas*. San Carlos de Bariloche: Instituto de Economía Energética.

Porto, M. (1999). "Desenho institucional e modelos de gestão portuaria". Silva, G. y G. Cocco (org.), *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Río de Janeiro: DP & a Editora.

## EURE

Sánchez, R. y A. Navarro (1999). "La regulación de la Hidrovía Paraná-Paraguay: una aproximación institucional". Buenos Aires: Instituto de Investigación en Economía para el Desarrollo, Universidad Austral (mimeo).

Scott, A., J. Agnew, E. Soja y M. Storper M. (2001). "Cidades. Regiões globais". *Espaço & Debates*, 27, 41.

Seassaro, L. (1999). "O sistema portuario italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade". Silva, G. y G. Cocco (org.), *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Río de Janeiro: DP & a Editora.

Urbiztondo, S., D. Artana y F. Navajas (1998). "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". *Desarrollo Económico*, 38.

Zucchi, H. (1994). *Régimen de las actividades portuarias. Ley 24093. Desregulación y Privatización*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.