



**Autores: Raposo, Isabel; Cafarell, Sonia; Liendo, Mónica; Martínez, Adriana
Becario de Investigación: Angeletti, Tomás.**

Instituto de Investigaciones Económicas- Escuela de Economía

Expectativas en torno a cambios en el modelo de explotación portuario. Promesas o realidades en el caso de puerto Rosario.¹

Expectations about changes in the port model management. Promises or realities in the case of Rosario port.

Resumen:

En la larga trayectoria del Puerto de Rosario se reconocen tres etapas: los Inicios, a mediados del siglo XIX hasta 1942, como puerto activo del modelo agroexportador; desde 1943 a 1991, con la administración centralizada a nivel nacional; y desde 1992 en más, la transferencia de la Nación a la Provincia, la administración ejercida por un Ente no Estatal y con concesiones para la operación de terminales privadas. Partiendo de las expectativas favorables construidas en esta última etapa, se identifican los diversos condicionantes que actúan en favor del potencial de crecimiento portuario así como los que – por el contrario - dificultan o retrasan el proceso, desgastando el potencial productivo y afectando el desarrollo de la región. La evolución de la actividad portuaria en estos años, el monto de las inversiones realizadas por los concesionarios, los conflictos gremiales, las regulaciones y las políticas públicas nacionales y provinciales, el contexto macroeconómico y una nueva institucionalidad son objeto de análisis en este caso. Una puesta en valor de estas condiciones destaca la necesidad de reconocer la realidad que atraviesa el puerto y definir estrategias que, mirando más allá de la coyuntura - a mediano plazo- traten de ajustar la dirección trazada.

Abstract:

In the long history of the Port of Rosario three stages are recognized: the beginnings in the mid-nineteenth century until 1942, as the active port of the agro export model; from 1943-1991, with centralized management at national level; and from 1992 on, the transfer of the Nation to the Province, the administration performed by a non- state agency and concessions for the operation of private terminals. Based on the favorable expectations built at this last stage, the various factors that act in favor of port growth potential as well as those that - on the contrary - delay the process, eroding the productive potential and affecting the development of the region, are identified. Evolution of port activity in the last years, the amount of investments made by licensees, union conflicts, regulations and national and provincial public policy, macroeconomic context and a new institutional framework are analyzed in this case. An enhancement of these conditions highlights the need to acknowledge the present conditions of the port and define strategies that look beyond the current situation - over the medium term - try to set the planned direction..

Palabras Claves: puerto público, Rosario, modelo de gestión, descentralización.

Keywords: public port, Rosario, model management, decentralization.

¹ El presente trabajo es parte del Proyecto UNR1-ECO154. Importancia de las infraestructuras y los servicios en la construcción de nuevos servicios.



1. Introducción

Los puertos se han convertido en eslabones fundamentales para el desarrollo de un país. El crecimiento del comercio internacional junto a la demanda de mayor número de enlaces y más complejidad de servicios en el contexto que define la globalización de las relaciones, expandieron el rol de los puertos como un enlace clave en la jerarquía de las redes logísticas del transporte internacional (Doerr, 2011)

Ellos han dejado de ser instrumento pasivo para el contacto entre medios de transportes, simple lugar de carga o descarga de mercancías para desempeñar en la actualidad, un rol activo en la cadena de distribución física internacional, favoreciendo la comercialización de productos y el crecimiento de servicios específicos como el intercambio electrónico de datos o la intermodalidad favorecida por el uso generalizado del contenedor. Los cambios en la concepción operativa de la actividad demandan de nuevos modelos de gestión y administración portuaria, con posibilidades de dar respuestas ante las demandas generadas.

Los modelos de explotación portuaria tienden a ser una combinación de tres vectores: el grado de participación (pública o privada); la gobernanza (centralizada o descentralizada) y el alcance de las instalaciones, activos y servicios portuarios. De esta forma, los puertos no son entidades separadas o que funcionen en mercados aislados; necesitan ser entendidos en contextos de logística integrada y cadenas de suministros. Otro concepto que se ha sumado - asunto prioritario en el contexto de las agencias y autoridades portuarias nacionales de la región- es el concepto de sostenibilidad -, por lo cual se debe guardar un criterio sistémico en el manejo, incluir tanto sectores públicos como privados y en ningún caso, desconocer la íntima relación que vincula un puerto con su medio urbano inmediato.

La evolución de los puertos latinoamericanos en estos años se ha encaminado hacia el sistema "landlord"; según el cual, los Estados mantienen la propiedad de la infraestructura en tanto que las obligaciones vinculadas a la operación y las inversiones portuarias se transfieren al sector privado a nivel de la operación de terminales (Sánchez, 2004:18) Esta tendencia no sólo fue privativa de estos países, sino que enmarcado en un proceso de globalización y modernización, se comparte a escala mundial en numerosos países.

Las características que han definido la política portuaria nacional provienen de la interacción entre decisiones públicas y privadas en la definición de un modelo de administración y gestión propio. Las tendencias actuales contemplan dos cuestiones claves: los niveles de descentralización y el carácter empresario de las formas de gestión. En el caso argentino, los cambios se limitaron a la transferencia de la operación de las terminales al sector privado; desde 1995 en más... "no han existido mayores avances en la modernización del sector portuario, en particular en los aspectos institucionales" (Doerr, 2011:17)

Bajo estas circunstancias, el desarrollo de la actividad portuaria implica un importante desafío para los gobiernos, obligados no sólo a realizar inversiones en infraestructura y equipamientos para actualizar la operatoria, sino también a innovar en la esfera de la organización y gestión, haciendo hincapié en la eficiencia y la reducción de los costos portuarios para una rápida adaptación al cambio y, particularmente, incorporando mejoras en el proceso de toma de decisión en un contexto de aumento de la competitividad.

En estas instancias, el puerto público de Rosario experimentó importantes cambios a partir de la sanción de la Ley 24093/92, que definió un antes y un después de la estructura portuaria, tanto regional como nacional. La descentralización del Puerto junto a otras unidades en el país y su posterior traspaso a la órbita provincial; la posibilidad de apertura a distintas cargas en un amplio hinterland de captación y una gran dotación de tierras, muelles y equipamientos (en parte obsoletos) dieron lugar a un nuevo panorama en base a expectativas



favorables, que llevaba a pensar en un rápido crecimiento de la operatoria del Puerto.

Por su ubicación estratégica, emplazado en el corredor de la Hidrovía Paraná- Paraguay, con accesos viales y ferroviarios fluidos y en medio de una amplia zona con excepcionales ventajas para la actividad agrícola –ganadera y en proximidades de radicaciones industriales de envergadura, el puerto de Rosario parece reunir las condiciones óptimas para una inmediata transformación de sus niveles de actividad. Sin embargo, y con el transcurso del tiempo, una mirada más objetiva sobre la realidad está indicando que las expectativas favorables no se han cumplido en la medida de lo esperado.

En este caso, el trabajo tiene como objetivo tratar de evaluar el nivel de las transformaciones ocurrido en el período que media tras el cambio de modelo de administración y gestión del puerto Rosario al presente así como también identificar cuáles son los condicionantes que actúan sobre el potencial de crecimiento y que van en detrimento de las expectativas favorables construidas en este tiempo, desgastando el potencial de la actividad portuaria y afectando el desarrollo productivo de la región.

2. El sistema portuario argentino tras la sanción de Ley 24093/92

En la Argentina, a partir de la década del noventa, se adoptaron medidas en términos de políticas de puertos y vías navegables que tuvieron una marcada incidencia sobre las actividades productivas nacionales. Dado que el país contaba con una experiencia descentralizadora que se había anticipado en el tiempo al resto de Estados Latinoamericanos, la actividad portuaria evolucionó desde una primera etapa denominada "modelo agroexportador", donde las unidades estaban concesionados a empresas privadas en las provincias o municipios y era el Estado- Nación quien mantenía las inversiones en infraestructura del sector.

En una segunda etapa - 1943-1980 - también identificada como la de "centralización", (Costa et al., 2003) se decide que los puertos privados serían fiscalizados y dependerían de la Dirección Nacional de Puertos y Construcciones de Vías Navegables de la Nación (DNPCYVN); de este modo, se monopolizó el control y sólo como excepción, la empresa privada participa mediante la "concesión temporal del servicio". Durante la trayectoria que describe el modelo portuario argentino en este período, la propiedad de todos los puertos, su administración, control y operación estaban centralizados como monopolio del Estado, bajo la tutela de la Administración General de puertos AGP SE y la Capitanía General de Puertos, quien - a través de las delegaciones locales- cubría todo el país.

El criterio vigente por entonces era atribuible a la condición de servicio público en que se encuadraba la actividad portuaria, acentuando de este modo el carácter estatista y centralizador del sistema, pese a que no se excluía a las provincias o los particulares de la operación de los puertos propios (Nuestro Mar, s.f.) Distintos servicios adicionales como practica-je, remolque o dragado eran monopolio público al igual que los servicios de policía marítima nacional, los que ejercía la Prefectura Naval Argentina.

Debido a la poca efectividad en la gestión del Estado, esta etapa "centralizadora" fuera fuertemente criticada y dio lugar a la propuesta neoliberal donde la ineficiencia pública busca ser revertida con la participación de la empresa privada. De este modo, y con una anterior experiencia de concesión portuaria, el país asume los cambios propuestos en la política neoliberal. El contexto cambió radicalmente desde principios de los años noventa, siguiendo el rumbo perfilado por la desregulación de la actividad en el país y la descentralización de las administraciones y la gestión de sus puertos.

En 1990, la Ley 23.696 - Reforma del Estado - dispuso la transferencia a las provincias, concesión y privatización de todos los puertos del Estado nacional en tanto que el Decreto 817/92 define la desregulación marítima y portuaria, disuelve la Capitanía General de Puer-



tos y declara en liquidación la Administración General de Puertos en tanto liberaliza el trabajo portuario y desregula la prestación de servicios, permitiendo la libre contratación.

En esta nueva "descentralización" el papel del Estado asume la figura del "Land Lord" siendo su papel más pasivo a favor de las empresas privadas que asumen las inversiones que tradicionalmente se encargaba de ejecutar el Estado. El marco legal de la descentralización portuaria argentina estaba contenido en la Ley de Puertos N°. 24093 de 1992 y reglamentada por Dec.769/93, sienta las bases para un nuevo régimen, único y novedoso para el momento, el que será tomado como modelo en otros países latinoamericanos.

La transferencia de las unidades portuarias se realizó en dos etapas. Primero, los grandes puertos nacionales de Bahía Blanca, Quequén, Rosario y Santa Fe se transfirieron a las provincias, sujetos a la creación de sociedades de administraciones portuarias SAP con representación de la comunidad portuaria local. El fin era mejorar las operaciones en tanto en segundo término, se dio la transferencia del resto de las unidades portuarias, a depender directamente de las administraciones provinciales. La única excepción fue el Puerto de Buenos Aires que permaneció bajo la órbita nacional.

A partir de la Ley, los puertos se clasifican según: 1- titularidad de dominio: nacionales, provinciales, municipales o bien, de particulares, 2- según el uso, se consideran públicos, aquellos que prestan servicios a cualquier usuario que lo requiera. o privados, los que dan servicios restringidos a usuarios mediante vinculación contractual, y 3- en función del destino: puertos comerciales, los que cobran por los servicios que prestan a los buques: puertos industriales, si operan integrados con actividades industriales y/o extractivas: y puertos recreativos, que incluyen los deportivos, científicos o turísticos (no requieren habilitación)

Los cambios que tuvieron carácter estructural al consolidar el nuevo marco regulador para la actividad portuaria nacional, dieron lugar a que el Estado nacional se limitara a dar la habilitación correspondiente, constituirse en autoridad de aplicación y mantener la seguridad, preservar el ambiente y la protección del usuario frente a cualquier alteración de un ambiente de sana competencia. Paralelamente, se le otorgó reconocimiento como puerto a diferentes terminales privadas cuyo funcionamiento resultaba controvertido desde lo legal. De allí en más, cada puerto determina sus tarifas y queda obligado a reinvertir las utilidades de su gestión, lo que significa no depender de las directivas de los gobiernos provinciales o municipales ni obligación de derivar ingresos o utilidades a las arcas fiscales; es decir, autogestión operativa, administrativa, económica y financiera.

Este proceso se fundamentó en la necesidad de cambios para ganar eficiencia, promover inversiones y modernizar el sistema portuario nacional, ganado por la desinversión e ineficiencia en los servicios. La integración de diferentes parámetros gerenciales, institucionales, económicos y políticos se integran bajo la consigna de comunidad portuaria unificada, se institucionalizó a través de las prácticas empresarias y a través de organismos intermedios.

No se puede omitir en la explicación, la incidencia que corresponde a los importantes cambios tecnológicos operados a nivel mundial, donde el contenedor se convirtió en el eje de la innovación en el transporte fluvial-marítimo. El creciente gigantismo y especialización de los buques (graneleros de carga líquida y seca, portacontenedores de tipo Pánamax y post-Pánamax) provocaron un desdoblamiento del tráfico comercial entre los productos a granel y el de productos - de mayor valor unitario - transportados en contenedores; a la vez, aumentó la utilización de buques polivalentes (tipo ro ro) que pueden transportar productos diversos y que son utilizados en movimientos de enlace (feeder) y rutas de menor tráfico (Gorenstein, 2005)

Las tecnologías de información y comunicación en los equipamientos aumentan la velocidad del tráfico marítimo, permite el seguimiento de las cargas (GPS) y reduce los tiempos de estadía en los puertos. Las innovaciones en infraestructura portuaria permiten consolidar un



esquema de jerarquías - elite de grandes puertos concentradores o "hub"- que redistribuyen cargas hacia puertos menores a través de enlaces (feederings), dando lugar a la difusión del modelo logístico hub and spoke².

De este modo, crece la competencia entre los puertos internacionales condicionada por la reorganización de los grandes tráficos globales y la progresiva concentración de las grandes navieras; esta tendencia baja y se refleja en la estructura portuaria nacional centrada en una mayor competencia intraportuaria, donde se definen nuevas jerarquías y especializaciones a nivel de las distintas unidades y terminales de embarque en el país.

2.1 El contexto portuario regional en torno a Rosario

La Ley de Puertos viabilizó la posibilidad de habilitación de nuevas unidades portuarias y la alternativa de concretar inversiones en este sector por parte del capital privado. En particular, el entorno metropolitano Rosario se redefinió con la aparición de numerosas terminales, algunas ya existentes y otras, construidas a nuevo, que dieron lugar a un contexto territorial totalmente diferente. Cuando se habla de puertos se hace alusión al sur de Santa Fe como uno de los complejos portuarios más importantes de América Latina, en una franja costera del río Paraná que se extiende desde Timbúes hasta Villa Constitución, y que tiene como cabecera, el puerto de Rosario.

Este conjunto de diferentes puertos y terminales diseminados a lo largo de 100 km. sobre la ribera del río Paraná, reúne un total de 34 terminales portuarias (ver Anexo 1.) Si bien lo que predomina en la composición regional son los puertos agrograneleros (donde se dan procesos de acopio, procesamiento y embarque), estos comparten el territorio con numerosas terminales "industriales" (combustibles, minerales, productos petroquímicos, etc.) y en menor grado, terminales "multipropósito" donde se trabaja con cargas generales, pallets y contenedores.

La importancia portuaria que ha adquirido la región en cuanto a productos de agro exportación es indiscutible; tal es así que la mayor parte del tonelaje comercializado a nivel nacional - para este tipo de productos - es embarcado desde esta zona del país. (Si se consideran sólo las exportaciones graneleras, la participación supera el 70% en granos y subproductos y llega a cerca del 90% en aceites) La nueva estructura se consolidó, fundamentalmente, a partir de la presencia de grandes empresas a nivel mundial en este sector, las que concretaron importantes inversiones privadas destinadas a la exportación de estos productos (hoy es uno de los polos de industrialización de oleaginosas más importantes del mundo)

No obstante la relevancia del sector, no sólo se han radicado terminales agrograneleras. Otros productos explican la magnitud y complejidad de esta región portuaria, la que también es sede geográfica de un importante polo petroquímico; en este caso se pueden mencionar productos como cobre, oro, productos petroquímicos y químicos como metanol, formaldehído, Etileno, BTX, SBR, NBR, PEBD, éteres Glicólicos, látices SB, polioles, PS Exp., estirénicos, ácido sulfúrico, azufres para el agro, azufres para el caucho e industrias, sulfuro de carbono, sulfhidrato de sodio, sulfuro de sodio, anhídrido ftálico, plastificantes y fertilizantes, biodiésel, fruta y azúcar, entre otros. (IPEC, 2008)

Este gran espacio portuario está condicionado en su desarrollo por la afluencia de cargas a través de miles de camiones y trenes que - a diario - arriban a las terminales fluviales (landside), ingresando o atravesando en algunos casos, distintas áreas residenciales del aglomerado urbano, creando graves problemas cuya solución pareciera estar, al menos en parte, en el desarrollo del denominado Plan Circunvalar Rosario. A grandes rasgos, este Plan está

² En los nodos centrales del sistema (hub) concentran todos los movimientos de mercancías que luego se difunden hacia la periferia, a través de "rayos" (spokes) conectados con el mismo



focalizado en reordenar los flujos de tránsito con destino a las terminales portuarias, tanto ferroviario como automotor a través de la RN.AO12 o segunda circunvalación de Rosario, desde Puerto San Martín/San Lorenzo por el Norte y General Lagos/Alvear por el sur.

El permanente aumento de la producción de granos por incremento de superficies sembradas sumado a las mejoras en tecnologías de siembra y el retraso en las inversiones en obras proyectadas hacen pensar que una situación de crisis de las infraestructuras en el arribo de productos en el área no está lejana, a la vez que se pone en riesgo el desempeño de la actividad portuaria.

Por su parte, también la vía navegable troncal de la Hidrovía Paraná Paraguay ofrece serios inconvenientes a la llegada fluida de buques. Tal como lo señala CAPYM (2014), entre los muchos desafíos está la falta de número de radas para la espera en ingreso a puerto (situación particularmente crítica hacia el Norte (San Lorenzo- San Martín). No es esta la única deficiencia; asegurar el dragado y balizamiento en condiciones de navegación permanente; la coordinación de horarios para evitar saturaciones o accidentes (muy frecuentes) en el canal de navegación, con el control y la coordinación de los distintos tráficos de bandera.

3. El puerto de Rosario.

3.1 Trayectoria económica e institucional del Puerto.

En 1852 y a partir de un decreto de Urquiza, Rosario se convirtió en ciudad a la vez que en puerto de ultramar de la Confederación. Con el reglamento de Aduana se abría el Paraná a la navegación y la Ciudad era en sede de una aduana exterior. Poco después, la Ley de Derechos Diferenciales permitiría ingresos extraordinarios, los que hasta entonces sólo ingresaban por Buenos Aires; fue precisamente esta última quien ejerciera presiones que llevaron a la derogación de la Ley en 1860 y que hiciera que Rosario retomara su condición de puerto de cabotaje. Hacia 1870, el auge de la economía nacional a partir de la demanda externa de productos agropecuarios, encuentra a Rosario con un puerto sin instalaciones apropiadas, funcionando hasta principios de siglo XX en base a condiciones naturales.

El viejo muelle instalado en 1887 por A. Castellanos fue vendido finalmente a la Nación en tanto que en 1890, ya se embarcaba cereal desde el norte del área Rosario, en el muelle "El Tránsito" (hoy P.G. San Martín) En 1899, el Gobierno Nacional llamó a licitación internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial en Rosario. En 1905, comienzan a funcionar los nuevos muelles, alcanzando el tráfico de mercancías a 2,5 mill. Tn.; sin embargo,..."el monopolio legal de 20 Km. de costa al Norte y Sur de Rosario concedido a la empresa del puerto" y las mayores tarifas a las exportaciones, alentaron a numerosas empresas exportadoras a instalar sus propios embarcaderos, alejándose de la ciudad. Durante 1909, la Sociedad Puerto Rosario amplía la capacidad con nuevas obras. Por entonces, la conexión con el resto del país por ferrocarril permitía aprovechar plenamente el puerto, creciendo de forma importante los volúmenes comercializados.

Rosario era por entonces, un puerto de cargas generales de máxima importancia nacional. En el período 1910- 1943, acontecimientos trascendentes como las dos Guerras Mundiales, influyeron de forma notable en la economía argentina. La agricultura en Santa Fe se reactiva por la demanda externa y la desaparición de Rusia como principal oferente mundial de granos; los hechos, hacen que se incrementen los movimientos de Rosario, siendo catalogado junto con New York y Montreal, como uno de los puertos graneleros más importantes del mundo (de allí el apelativo de "Granero del Mundo").

La crisis de los años 30 afectó a la baja la operación portuaria; sin embargo, en 1934 comienzan a verse signos de reactivación y en 1937 los movimientos comerciales fueron los más importantes de este período en que duró la concesión. El año 1942 marca el fin de la explotación en poder de la Sociedad Puerto Rosario con el traspaso de instalaciones al Es-



tado, centralizándose la administración en Buenos Aires (Se entabló un juicio que duró 25 años y cerró con una indemnización a la Empresa por obras no abonadas)

A nivel nacional se consolida la vigencia de un nuevo modelo portuario - fin de la etapa agroexportadora - dando paso a la estatización con centralización de la operatoria portuaria - a nivel nacional. En la segunda posguerra, el cierre de la economía argentina redujo las operaciones, llegando a la ciudad mercaderías con trasbordo en Capital Federal en tanto las exportaciones estaban afectadas por la caída de la producción agropecuaria.

En 1952, por Rosario embarcaron 700.000 Tn.; sin embargo, después de 1965 se recupera el primer lugar como exportador de granos en el país. La inauguración del Canal E. Mitre en 1976, viabiliza el paso de buques desde el Río de la Plata por el Paraná de las Palmas; este hecho lleva a pensar que Rosario volvería a tener el nivel de actividad del pasado. En 1970 se establece el Plan Regulador de Puerto, cuyo objetivo era la planificación integral de toda la zona portuaria, reagrupando y ordenando las actividades a los efectos de un aprovechamiento racional. El mismo propone obras para la instalación definitiva con corrimiento hacia el Sur de la Ciudad a la par que se decide desactivar la zona denominada "Puerto Norte".

Por esos años, las exportaciones de granos y subproductos del Puerto se incrementan notablemente; tal es así que, coincidiendo con el récord nacional, en 1985 se alcanzó el máximo histórico, superando los 9 mill. Tn. El Decreto- Ley 22.108/79 introdujo una profunda reforma del sistema al disponer que empresas privadas pudieran ser propietarias de elevadores terminales a la vez que permitía el traspaso de instalaciones portuarias en desuso.

Hacia fines de la década de 1980, Rosario al igual que otros puertos del país, mantenía su administración centralizada, distante de las necesidades del medio y con bajos niveles de inversión; con exceso de mano de obra permanente y la rigidez en las regulaciones laborales, eran frecuentes los conflictos y conocidas sus ineficiencias como terminal de carga; no sólo había fuertes restricciones para nuevas inversiones, sino también para el mantenimiento de la operación. Estos argumentos impulsaron la privatización y desregulación del sistema portuario argentino, siendo la Ley de Puertos de 1992, el emergente a partir del cual se establece un nuevo modelo.

En este marco de administración portuaria, se define un esquema mixto donde la autoridad portuaria es quien supervisa la concesión y utilización de las instalaciones, fija el régimen tarifario y es la responsable de los planes de inversión. La Ley Provincial 11.011 estableció la creación del Ente Público de naturaleza No Estatal para la gestión y administración del puerto transferido; a estos fines se crea el ENAPRO -Ente Administrador Puerto Rosario- organismo específico a cargo del puerto homónimo (La transferencia recién se produce el 31 de octubre de 1994).

Una primera tarea del ENAPRO en 1996, fue la elaboración del Plan Maestro para definir un reordenamiento de espacios y funciones del área portuaria, en cuyo marco se preveía la concesión de dos terminales multipropósito. Tras el llamado a Licitación Nacional e Internacional, en 1998 se firma el contrato de concesión con el grupo adjudicatario ICTSI (International Container Terminal Services) por el término de 30 años y un canon de 158 millones U\$S que realizó el grupo empresarial, condición decisiva para adjudicación.

La realidad demostró la inviabilidad del proyecto y el grupo ICTSI, tras una larga huelga de estibadores, la progresiva pérdida de cargas y el incumplimiento de las pautas de contrato, tanto de las inversiones como del canon, hicieron que el ENAPRO desvincule a la concesionaria en el año 2000 y retome la operatoria dando inicio a un segundo proceso licitatorio que culminó con la adjudicación al grupo oferente hispano- argentino encabezado por la Autoridad Portuaria de Tarragona (como Terminal Puerto Rosario SA- TPR.) de la nueva concesión de las terminales 1 y 2 (multipropósito).

Al año siguiente ya se habían recuperado cargas históricas que volvieron a salir por Rosario



y se comenzó a realizar el tratamiento de mercaderías con agregado de servicios adicionales. A pesar de retomarse en parte la operatoria y de concretarse algunas inversiones, la concesión no resultó todo lo exitosa que se esperaba, surgiendo distintos conflictos societarios. Pese a ello, las terminales siguieron operando sin problemas sindicales y con la presencia de MSC y Care, dos representantes de navieros de peso en el sector.

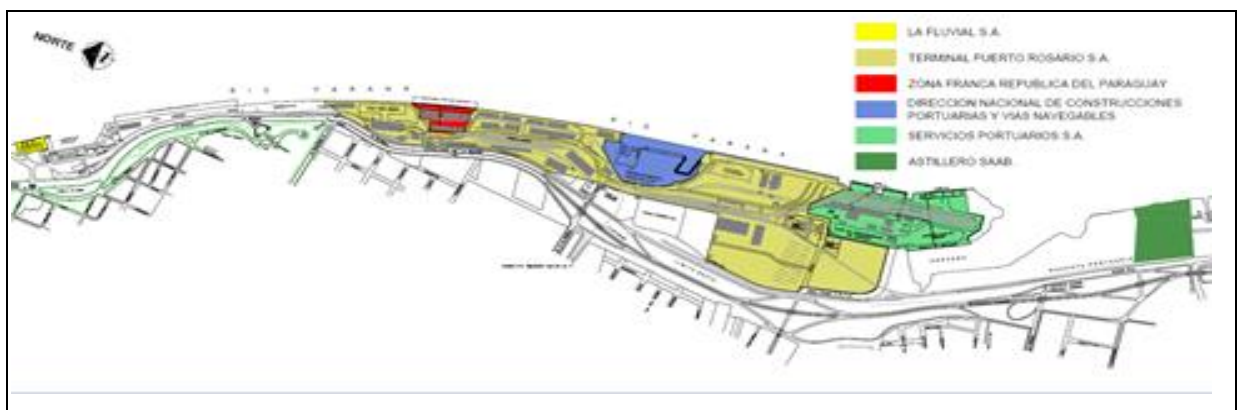
Finalmente, en mayo de 2010 el directorio del ENAPRO aprueba la adquisición por parte de la firma AOTSA del 51 % del capital accionario de TPR (el resto de la composición accionaria: 19% G. Shanahan y 30% el grupo Tarragona Port Service SA) Regularizada la situación, el ENAPRO procura en conjunto con AOTSA (quien amplía en 2013 su participación al 70% accionario junto a Vicentín SA) recuperar las cargas perdidas en los últimos tiempos. El 30% restante del paquete accionario es transferido a la naviera chilena Ultramar, con terminales en Valparaíso y Montevideo y, teniendo el nuevo operador afinidad empresarial con AOTSA.

3.2 Administración y Organización portuaria

3.2.1 Composición del Área portuaria y sus terminales.

El puerto público Rosario se extiende entre el Km. 424 y el 414 del río Paraná en un desarrollo donde alternan instalaciones portuarias con la ocupación de sectores eminentemente urbanos. Este extenso frente portuario tiene hoy un área de uso específico, delimitada como tal, extensa y compleja que es la afectada al uso de puerto público y que ocupa el área comprendida entre el Km. 419 y 414; la zona pertenece operativamente al Ente Administrador y se extiende hasta el límite sur del Distrito, lindante con el Arroyo Saladillo.

Una segunda área denominada "Puerto Norte", ha sido ya definitivamente desafectada del uso portuario. Con ubicación próxima a la terminal ferroviaria y playa de maniobras del hoy Nuevo Central Argentino- NCA (Ex FFCC. Mitre), ese área contaba con numerosas terminales de agro graneles propiedad de la ex-Junta Nacional de Granos, aisladas entre los Km 422 y 424. Con emplazamiento próximo al centro urbano, la desafectación del uso específico fue prevista hace más de 30 años; actualmente integra el Plan Especial "Puerto Norte" de la Municipalidad de Rosario, que delimitó 7 Unidades de gestión en una superficie total de 74 Has., hoy ganadas como espacios recreativos para el uso público y la urbanización residencial-comercial de alta calidad.³



Fuente: A. Elías - ENAPRO. Encuentro Argentino de Transporte Fluvial-29/04/2013.

³ Allí se encontraban en el Km. 424 la Ex-Unidad I adquirida por la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias-FACA con permiso de explotación de operar hasta 1996; la firma Agroexport- ex Unidad II; la ex-Unidad III en poder de Servicios Portuarios; y entre estas dos últimas, en el Km. 423, la firma Genaro García Ltda. La ex-Unidad IV, en el Km. 422 fue adquirida por el Municipio y destinada a actividades recreativas de uso público.



El puerto público de Rosario, también llamado Puerto Sur se ubica en proximidades del Canal de los Muelles que integra la denominada Vía Navegable Troncal del río. Esta condición le permite mantener profundidades a pie de muelle, que históricamente han requerido de esfuerzos de dragado poco significativos. Cuenta con una superficie portuaria exclusiva algo menor a 100 Has, distintos muelles sobre un frente fluvial de más de 4.000 mts., dos radas para la espera de buques y canal de acceso a muelles que permite la carga sin la necesidad del auxilio de remolcadores; cuenta con accesos viales y ferroviarios que facilitan la operativa (doble trocha, playas de clasificación y estadía de vagones, pesaje, etc.) El área operativa de puerto se integra a partir de tres sectores diferentes:

1. El sector Norte con áreas e instalaciones del viejo puerto, desafectadas y destinadas a usos urbanos como extensión del Parque Nacional a la Bandera. Esta es la zona donde se radican la Administración del ENAPRO, instalaciones aduaneras, Prefectura marítima y la vieja Capitanía de Puertos (hoy Centro de Negocios Internacionales). El sector está estrechamente vinculado al área urbana circundante y conectado a las redes de servicio.

2. Un sector Central, destinado al movimiento de personas e integrado al uso turístico-recreativo, cuenta con apostadero de Guardacostas y amarradero de la armada, junto a la Terminal fluvial de pasajeros y la dársena de cabotaje de uso de Prefectura Naval y diversos clubes deportivos. Desde allí, aguas abajo está la Zona Franca de Bolivia, la que no es actualmente operable dada su avanzada obsolescencia.

3. El sector Sur. Desde Av. Pellegrini al sur se encuentra las terminales multipropósito (1 y 2) de Terminal Puerto Rosario SA- TPR. Cuenta con 1620 mts. de muelle con ocho sitios de atraque y 65 Has. de superficie total que incluyen el llamado Muelle Nuevo junto al cual se dispone para el embarque de aceites vegetales proveniente de numerosos tanques de almacenaje de aceites (26 tanques) y grandes silos planos, próximos al frente de atraque (11.000 m²). Cuenta con plazoleta para contenedores (con varias grúas y elevadores), importante superficie de galpones de almacenaje e instalaciones mecanizadas para la carga y descarga (fertilizantes, productos siderúrgicos, frutas, etc.), cámara de frío e instalaciones de depósito fiscal, depósitos, plazoletas y almacenes para diversos tipos de productos.

Aguas abajo, concesionados a Servicios Portuarios SA a la altura del Km. 416,3, se ubican la ex-Unidad VI de la JNG. (que sufriera serias averías tras una coalición de un buque en 1995; a continuación la ex-Unidad VII de la JNG (Km. 415) Ambas unidades disponen de dos sitios de atraque y una pequeña dársena construida para la operación con barcasas (opuesta al muelle). Este sector cuenta con buenos accesos viales y ferroviarios que permiten la interconexión con las rutas nacionales de máxima jerarquía.

En este sector también se ubican la Zona Franca de Paraguay, con 2 depósitos y un elevador de granos de ex-Unidad V JNG. (deficiente equipamiento y escasa operatividad). Hay aquí también un sector de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, cuya propiedad no fuera transferida, y está subutilizado en cuanto sus instalaciones y sin mantenimiento. Todo este frente está atravesado por tendidos ferroviarios de ambas trochas y cuenta con accesos viales, conectados a las áreas urbanas centrales.

4. Finalmente, está el sector de Reserva portuaria, que se ubica más allá de la última terminal descrita y comprende hasta el límite sur del Arroyo Saladillo. Se instaló en los últimos años un astillero fluvial (Ex astillero SABB) perteneciente a Fluvimar SA. Estas tierras requieren obras de saneamiento y posible recuperación para el uso específico de una dársena interior (a definir en cuanto a su rehabilitación como tal o espacio de relleno).

3.2.2 Modelo de Administración y gestión portuaria.

La Ley 24093/92 estableció la obligatoriedad de las Provincias de crear Entes específicos a cargo de los principales puertos a transferir, condición necesaria para la cesión definitiva de



las tierras e instalaciones. Es así que en el caso particular de Puerto Rosario, dada por la complejidad que caracteriza a esta jurisdicción, la Provincia a través de la Ley N° 11.011/93 y el Decreto Reglamentario N° 1.982/93, delegara en el Ente Administrador Puerto Rosario-ENAPRO (Ente Público No Estatal) la responsabilidad de administrar y explotar las instalaciones (el modelo de organización adoptado se relaciona estrechamente con la gestión).⁴

En primer término, se constituyó el Consejo Directivo compuesto por diferentes miembros en representación de la "comunidad portuaria" local: el Gobierno Provincial, la Municipalidad de Rosario, los trabajadores, los concesionarios, los prestadores de servicios a buques y mercantiles, las empresas importadoras, los transportistas por agua y agencias marítimas y productores. La decisión adoptada, acompañando lo que era la tendencia a la privatización de la operatoria que ganó los puertos a nivel global, fue la de mantener en propiedad las instalaciones e infraestructuras portuarias bajo el dominio público y otorgar en explotación a privados la operatoria de terminales especializadas.

En sus primeros años de funcionamiento, el ENAPRO llevó adelante el proceso de concesión (por veinte años) de la nueva "Terminal Portuaria de Pasajeros". El emprendimiento insertó el área en el Programa de ampliación y remodelación del Parque Nacional a la Bandera, compatible con la estrategia de reconversión y ampliación de sectores de la costa. A la par de ésta, también se dio la caída de la primera concesión de la terminal multipropósito a ICTSI, por lo que debió asumir la operatoria hasta concretar una segunda concesión; este proceso le significó a la Administración afrontar una crisis por desacuerdos profundos, la que derivó en la renuncia de algunos miembros y cambios en la representación del Consejo.

Algunos temas como el conflicto residual derivado de la judicialización en composición accionaria de Puerto Rosario SA; la consolidación de los nuevos capitales incorporados; la recuperación de áreas y las inversiones pendientes; la renegociación de la terminal SEPOR; ejercitar las tareas de control y supervisión de los compromisos contractuales; la recuperación de tierras vacantes; la recomposición de las relaciones sindicales y otras, son todas tareas que hoy son parte del ejercicio de la Administración y demandan un esfuerzo de construir y afianzar una labor compleja como la gestión portuaria.

Al parecer encaminada - a partir del 2010- la operatoria de la terminal multipropósito, nuevos hechos generaron cierta conflictividad en la comunidad portuaria local como es la relación con el ámbito nacional a partir de la desafectación de tierras portuarias para la construcción del "Puerto de la Música" y el corrimiento al sur del área (afectada) a utilizar por la terminal multipropósito así como las inversiones necesarias para la recuperación de instalaciones y tierras por sanear en el área.

3.2.3 Operatoria comercial y movimientos portuarios

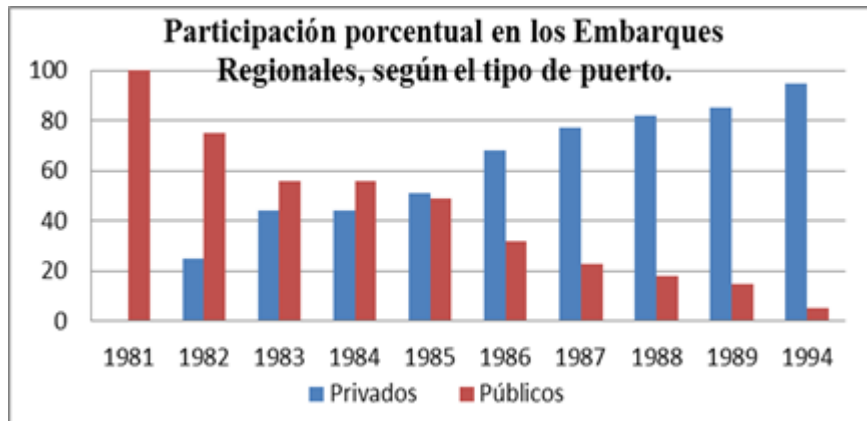
El puerto de Rosario había perdido a comienzo de la década del 90, el perfil agroexportador de relevancia que había ostentado a lo largo de toda su historia. Contrariamente, Puerto San Martín- San Lorenzo, en muy pocos años y de la mano de capitales privados consolidaba un complejo de terminales agroexportadoras que concentraban - a fines de los años 80 - la mayor parte de las exportaciones de agrograneles del país. El traspaso progresivo de los elevadores terminales a la actividad privada (Unidades I a VII en la zona) disminuyeron la

⁴ Se entiende por sistema administrativo la forma en que se define la dependencia - relación con la administración pública y el sector privado - y como se estructuran y financian los departamentos y actividades; el modelo de organización define los organismos con competencia sobre la infraestructura, la explotación y el financiamiento de actividades. Por gestión se entiende al sistema bajo el que un puerto explota sus infraestructuras y ofrece los principales servicios a usuarios. Normalmente la gestión incide de forma concreta sobre los resultados de explotación del puerto (Fundación Banco Municipal, 1995:148).



capacidad de almacenaje de Ex Junta Nacional de Granos en Rosario (648.500 Tn. a comienzo de los setenta), manteniendo sólo un remanente hasta su disolución en 1994.

Como se desprende con claridad del gráfico siguiente, el puerto público local había perdido su importancia como agroexportador a nivel nacional, condición que lo caracterizó durante muchos años; su transferencia a la Provincia, implicó, más allá de lo administrativo, replantear su destino portuario a partir de 1994. (A nivel regional, el puerto público sólo había retenido a su traspaso el 5% de las exportaciones).



Fuente: Citado por Farrugia y Guerrero, (1996) y Bolsa de Comercio de Rosario

Con la entrega en concesión a 30 años de las dos mayores y mejor equipadas unidades de la Ex-Junta Nacional de Granos (Unidades VI y VII como terminal SEPOR), la operatoria pública parecía encaminarse a una especialización mayor en cargas generales y mejorar sensiblemente la oferta de servicios a la vez que - por su condición de puerto público - mantener abierta la operatoria agroexportadora a los pequeños comercializadores. No obstante la pérdida de su condición de gran puerto agroexportador (básicamente por competencia de los puertos privados especializados de la zona y no pérdida de su propia capacidad)

Al analizar los últimos 20 años como puerto público, el 78,75% de los movimientos fueron exportaciones, el 9,94% importaciones y el resto, 11,31%, productos en tránsito. Los volúmenes exportados superan holgadamente a los importados. Estos últimos crecieron notablemente en el período 94-97, para luego decaer. Creció el movimiento de buques en tránsito o removidos que - en general- desplazan productos primarios. En esos años, además de los productos exportados tradicionales como granos, subproductos y aceites, se sumaron azúcar, cítricos y jugos; en tanto, como productos de importación sobresalen los fertilizantes, palanquillas y acero en chapas, quedando en segundo plano productos como madera, azufre y manganeso.

Las expectativas favorables trazadas respecto al desarrollo de la actividad portuaria a partir de la concesión de las terminales multipropósito fueron sobrestimadas. El volumen de las importaciones ha tenido un comportamiento decepcionante e irregular, y no termina de recuperar valores históricos en los últimos veinte años, mostrando una tendencia declinante que se ha acentuado en los años de crisis (2001/02 y también, 2009); también a partir del 2011, seguramente producto de las restricciones a las importaciones a nivel nacional que pueden haber afectado la operatoria.

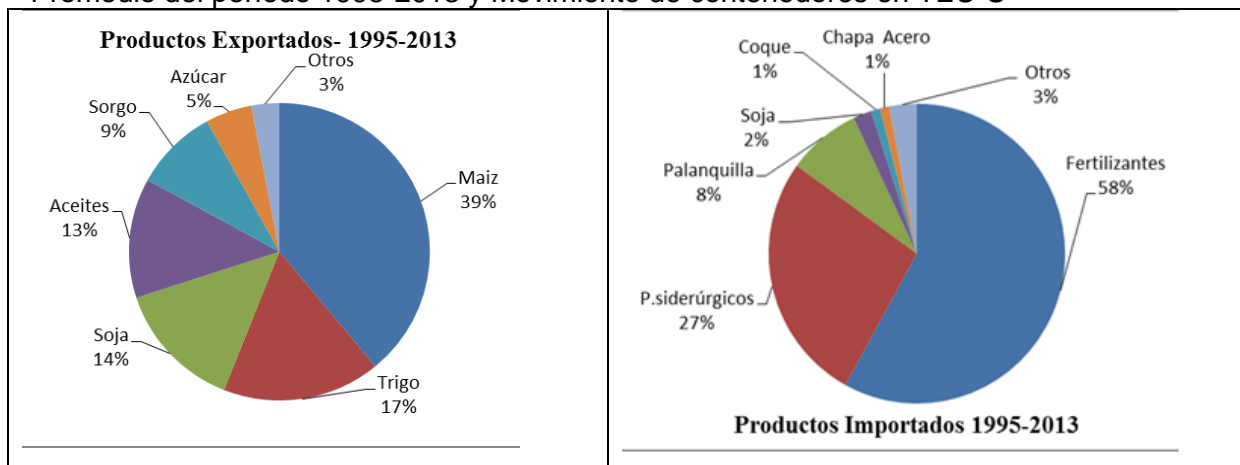


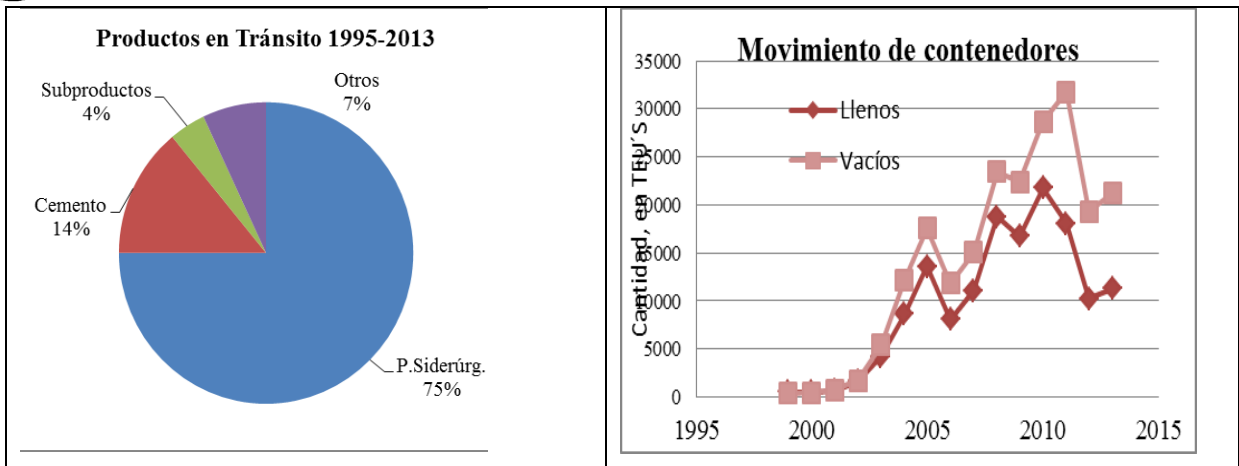
Fuente: Elaborado en base a información del ENAPRO.

En el rubro importaciones el Puerto Rosario - desde su transferencia- ha concentrado el 97% de su operatoria en seis productos: el primero es el rubro fertilizantes que acumuló el 58% de este tipo de cargas, seguido por los productos siderúrgicos con un 26,7% y por soja, chapa de acero, carbón y palanquilla que en conjunto acumularon el 12,25% del total. Se ha intentado diversificar y ampliar el espectro de cargas en los últimos años; resultado de ello es que durante el 2013, por la Terminal Multipropósito ingresaron automóviles (2281 vehículos) creando un antecedente de valor para operar en este rubro a futuro (en particular, captar cargas de la empresa General Motor radicada en la Región)

Similar concentración se observa en las exportaciones donde más del 97% se resume en seis productos. La serie de exportaciones en el período analizada (20 años) se condensa en agrograneles tradicionales como el maíz, principal producto con el 39%, seguido por el trigo, la soja y el sorgo; y otros dos considerados MOA- manufacturas de origen agropecuario, como son los aceites vegetales (13,8) y el azúcar (5,4) Exportaciones, Importaciones y Tránsitos por tipo de producto en TN.

Promedio del período 1995-2013 y Movimiento de contenedores en TEU'S





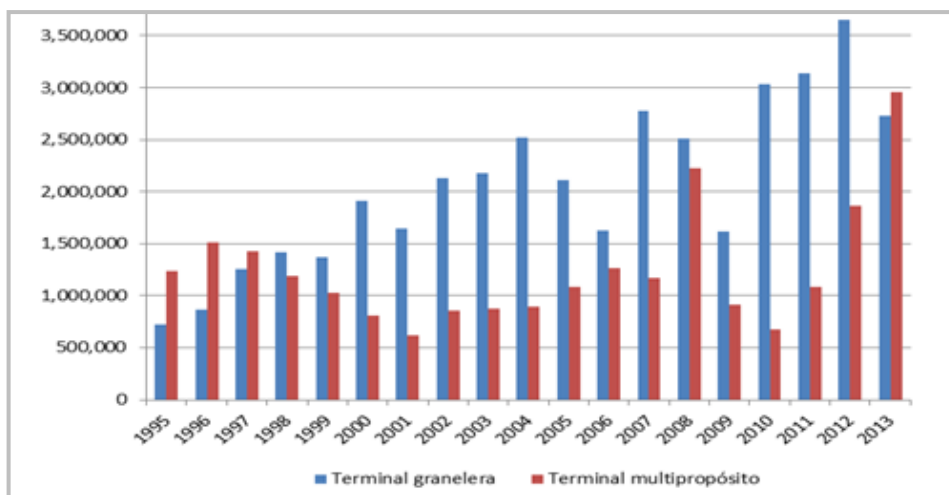
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del ENAPRO.

Los tránsitos – que incluyen el removido entrado y salido - si bien han sido siempre poco significativos, han tenido un crecimiento impactante en los últimos 2 años, a partir del movimiento de dos productos claves actualmente para la terminal multipropósito como el mineral de hierro (75% promedio de carga de 20 años) y el cemento (14%).

Es fundamental resaltar que desde 1999 en más, el Puerto de Rosario opera con contenedores, siendo éste un factor relevante que habla de un “salto” en la operación con cargas generales. Esta operatoria comienza a ser visible a partir del año 2004 y manifiesta un crecimiento importante que llega a 50.000 TEU’S en 2010. De allí en más, y pese a las proyecciones, hay una caída que seguramente puede explicarse a partir de razones que hacen al contexto general de la economía del país.

De cara a una estrategia de crecimiento sostenido a largo plazo, la imposibilidad de transbordos de exportación en Montevideo generó una situación difícil de superar en el último año. Tener salidas directas desde Rosario a Brasil y Uruguay generaba más beneficios para las exportadoras que trasbordar en Buenos Aires; el exportador completa trámites en la ciudad, reduce costos, evita burocracia y gana tiempo de recorrido. Si bien no era la actividad objetivo, la oportunidad del negocio llevó a TPR. a desarrollar almacenaje y trasbordo de mineral de hierro y tener un contrato con la minera Vale de Brasil (se pasó de 2 mill. Tn. en 2012 a 3.1 mill. Tn. en 2013, manteniendo expectativas de crecimiento).

Movimientos portuarios según las terminales de embarque.

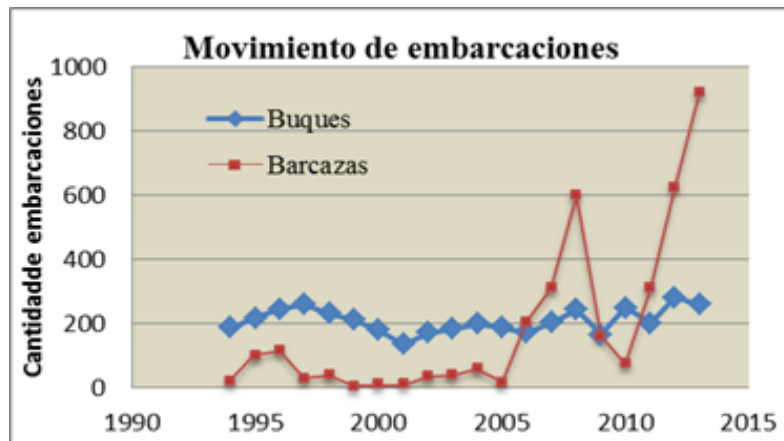


Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del ENAPRO.



Si se diferencian los embarques en función de las unidades operativas, estos se canalizan a través de dos unidades operativas diferentes: la granelera y la multipropósito. La granelera – SEPOR durante el período bajo estudio, participó en un 62,32% del total con 39,22 mill. Tn. en tanto la multipropósito-TPR lo hizo con 23,71 mill. Tn. que representan un 37,68%. Si bien los datos llevan a destacar la relevancia de la primera, basta aclarar que la diferencia en el tipo de carga es fundamental dado que los productos y contenedores que moviliza la terminal multipropósito es muy superior en cuanto al valor de los desplazado.

En 2013 se superaron las 900 unidades (producto del crecimiento de los desplazamientos de mineral de hierro). El movimiento de buques, se mantuvo en torno a las 200 unidades año. En la actualidad, el principal puerto de destino de cargas locales es el puerto de Navegantes en Brasil (conexión que opera la naviera MSC) en tanto con Montevideo que había dos líneas en la conexión con Rosario (una, la uruguaya Nobleza y otra, la argentina Líneas Feeder), hoy mantiene irregularidad de funcionamiento dado que no se aseguran los retornos. Lamentablemente esta última conexión está muy afectada al igual que la línea de Care (sin operar actualmente) que vincula a TPR con el puerto de Buenos Aires.



Fuente: Elaborado en base a estadísticas de ENAPRO

4. Fortalezas y debilidades que caracterizan la operatoria de Puerto Rosario

En un rápido balance en torno a lo que es el desempeño portuario actual, existen una serie de elementos (seguramente no todos) que se identifican como parte de la explicación respecto a la realidad bajo la que operan las expectativas reales del Puerto Rosario.

Entre los elementos fundamentales se rescatan en este caso: la evolución de las inversiones y la operación de las terminales; la relación con el medio laboral y su conflictividad; las nuevas regulaciones y los efectos de la política portuaria nacional; y finalmente, la institucionalidad y la política portuaria en el orden provincial.

4.1 Evolución de las inversiones y relación con el medio productivo y laboral

La nacionalización del puerto de Rosario en 1943 generó expectativas favorables respecto a poder revertir el deterioro y ganar nuevas inversiones en instalaciones; sin embargo y contra la ilusión de muchos, se dilató el proceso y comenzó – en la medida que se recomponían las exportaciones - a ser evidente la carencia y deterioro progresivo de los equipamientos, la falta de mejoras y bajo mantenimiento general de las instalaciones. El cierre de la economía nacional por esos años, afectó el comercio exterior y profundizó la centralización; ello derivó en una desestructuración del sistema portuario nacional, perdiéndose contacto con las ne-



cesidades regionales, lo cual afectó particularmente a los puertos del interior del país como fue el caso de Rosario.

Rosario cuenta aún hoy con instalaciones de más de un siglo de antigüedad que siguen en operación (desde su inauguración en el 1905). Esta condición fundamenta la idea de que nuevos capitales se sumen para corregir las deficiencias en la infraestructura y actualización del equipamiento en respuesta a las nuevas demandas; incorporar mejoras necesarias al manejo de distintos tipos de cargas y buques junto a la prestación de servicios avanzados, indispensables para instalar un nuevo modelo operativo de puertos. El cambio de modelo que trajo la descentralización portuaria en los noventa, ilusionó al ámbito provincial y local con poder encauzar el destino, que de allí en más dependería de los recursos que puedan hacerse de la explotación y de nuevas inversiones que necesariamente deberán concretar los concesionarios privados: Terminal Puerto Rosario TPR, Servicios portuarios- SEPOR y la Terminal fluvial de pasajeros.

4.1.1 La operación en Terminal Puerto Rosario- TPR.

Con la primera adjudicación de las dos terminales multipropósitos apuntó - en primer lugar - a resolver el mantenimiento básico y equipar el área con nuevas instalaciones, acorde al plan de negocios (incluía la reconstrucción de muelle nuevo, la renovación del sistema ferroviario y pavimentación de la zona de trabajo, revisión y actualización de instalaciones complementarias y equipos para carga- descarga). Se incorporarían a nuevo un depósito refrigerado, terminal para vehículos, depósito de graneles sólidos, fertilizantes y aceites vegetales, terminal de contenedores y un centro de distribución con destino al Mercosur.

Tras el fracaso de la concesión de ICTSI, que no concretó buena parte de las inversiones previstas en 80 mill. U\$S, se llegó a poner en marcha una segunda concesión que permitió - promediando el 2003 - inaugurar distintas obras; según el pliego: el nuevo muelle de 200 mts. y una nave de almacenamiento multipropósito. Hacia finales de ese año se obtuvo la certificación de la Bolsa de Comercio de Londres para la operación de azúcar blanco, y en el año 2004 se inaugura la cámara de frío.

En los últimos años (2010 en más), TPR concretó numerosas inversiones que capitalizaron el puerto; ésta mantiene una estrategia expresa de salir a captar cargas - como política de la empresa - más allá de responder al plan de inversiones que mantiene con el Ente y así anticipar con sus decisiones de inversión, la posible captación de nuevas cargas. En estos últimos años se han intentado contratos con el sector automotriz para lo cual se trabajaría en la construcción de una playa con acceso directo al muelle así como otros servicios específicos. Se han invertido importantes sumas destinadas a equipos para asegurar el movimiento de mineral de hierro y los contenedores.

La terminal invierte, además, en mejoras de seguridad e higiene (ha reducido drásticamente los accidentes laborales dentro del predio); también en mejoras ambientales, si bien no se han certificado normas internacionales (estas son tenidas en cuenta y se avanza en su cumplimiento). Tras el cambio en la composición social y la actualización del capital accionario, las inversiones mantienen un ritmo importante (aprox. 20 mill U\$S año), decisión que marca un contraste favorablemente frente a otras terminales del país.

4.1.2. La operación en Servicios portuarios- SEPOR

La concesión de las Ex Unidades VI y VII de JNG la actual Terminal SEPOR - la entregó la Nación a la empresa Servicios Portuarios (un día antes de la transferencia del Puerto a la Provincia). El canon de la concesión lo percibió la Nación en tanto ENAPRO - por la ocupación de tierras de propiedad - recibe una parte menor del mismo. Actualmente, ya vencido el plazo de adjudicación, se trabaja en la renegociación de la concesión, extendiendo la misma bajo compromiso de inversión de 60 mill. U\$S que incluye reparación del muelle que fuera afectado en 2005 por accidente de un buque (la Nación no tomó a cargo la repara-



ción). Con esa inversión puede casi duplicarse la capacidad operativa actual de SEPOR.

En relación a las tierras a recuperar (actual laguna que ahora se propone dragar) el proyecto inicial del gobierno nacional era el relleno para sumar 22 Has. al puerto; sin embargo, parece haber consenso en que es más conveniente dragar la laguna para hacerla operativa y SEPOR tendría el uso de este espejo de agua para mejorar el tráfico de barcasas.

Más allá de este espacio, en el 2006 y por fuera del área de la terminal, se instala el mayor astillero de barcasas correspondiente a la empresa SAAB.

4.2 Conflictividad laboral

El puerto de Rosario ha tenido - en los últimos años - un bajo nivel de conflictividad laboral, contrariamente a lo que su larga historia identifica como un problema; sin embargo, se han presentado recientemente algunos serios desacuerdos con los gremios que hacen temer un cambio de condición poco favorable. La política laboral seguida desde las terminales había sido la de promover una relación fluida con el gremio y considera que la mejor forma de bajar costos es sostener un bajo nivel de conflictividad. Se ha sostenido un nuevo estilo de relación con los trabajadores, particularmente desde TPR, que va más allá de las cuestiones salariales y de seguridad, procurando crear lazos con el entorno social (como aportes a sus escuelas, clubes y centros de salud).

El gremio dominante en las áreas de puerto Rosario es el Sindicato Unido Portuarios Argentinos- SUPA de larga tradición en el medio local, el que extiende su ámbito de actuación a todas las terminales del departamento Rosario (incluso los depósitos fiscales) Actualmente se sostiene la capacitación de los trabajadores en el manejo de equipamiento en lo que hace a las nuevas tecnologías aplicadas a la actividad, pese a que también persiste en parte el trabajo tradicional (el viejo gremio de los estibadores).

Hoy la ocupación laboral es algo menor a 1000 puestos de trabajo directos - casi todos ellos mensualizados de las terminales - más un grupo de eventuales para los que existe un plan de incorporación gradual a planta. La actividad portuaria genera hoy un número importante de empleos indirectos relacionados con actividades como la logística y transporte, mantenimiento, construcciones, agencia marítima y de seguro, agentes de carga, etc. que hacen del puerto, la principal actividad productiva de la Ciudad.

Si bien parecía haberse logrado cierta armonía con el gremio y así evitar las huelgas indefinidas que paralizaron la actividad en otros períodos, incluso tuvieron fuerte protagonismo en la anterior concesión anterior en el año 2000 donde las condiciones "históricas" de conflictividad afloraron recientemente, luego del vencimiento de un procedimiento de crisis bajo el cual operó TPR la concesionaria en los últimos años y que el gremio había aceptado. Los trabajadores del SUPA vienen sosteniendo una huelga contra el concesionario de TPR.⁵

El retorno a las disputas gremiales que parecían superadas derivaron en la paralización de actividades en el puerto Rosario durante varios días y la judicialización de la disputa, ante las denuncias de las partes involucradas. En ámbitos empresarios se ve con preocupación la facilidad con la que el sindicato desconoce la conciliación obligatoria generando así - además de importantes pérdidas por la falta de actividad - un contexto de gran incertidumbre para continuar con las inversiones a futuro.

4.3 Nuevas regulaciones y políticas públicas del Estado nacional

4.3.1 El comercio internacional y los puertos

⁵ La dirigencia gremial pide incorporar 27 trabajadores, el pago del 50 % por horas extras que corresponden a los trabajadores que repiten una jornada laboral después de 18 horas y además, que la empresa pague en tiempo de los aportes y contribuciones jubilatorias y de obra social.



La decisión del Gobierno de llevar adelante la descentralización y desregulación del sistema portuario argentino, abrió una oportunidad de desarrollo al puerto de Rosario, jugando a favor de esa situación, el disponer de un Ente de Administrador que integra la comunidad portuaria local en condiciones de atender y comprender las problemáticas del medio.

Las perspectivas de crecimiento están condicionadas por la realidad en que se enmarca la actividad portuaria de Rosario y por las condiciones que reúne el comercio exterior. En los últimos años, y respaldados en la escasez de divisas, cambió la orientación de las políticas macroeconómicas que - en general - limitan la actividad de los puertos multipropósito mediante restricciones al comercio exterior. Las importaciones están controladas y se requiere una autorización especial (Declaración Jurada Anticipada de Importaciones –DJAI) que sólo una parte de los posibles interesados consigue.

Con la intención de tener lo suficientemente abastecido al mercado interno, se han restringen exportaciones con los llamados Registros de Operaciones de Exportación (ROE), manteniendo topes a la comercialización de carne vacuna, trigo y lácteos. En el mismo sentido, la actual apreciación de la moneda, implica pérdida de competitividad, mermando las posibilidades de exportar manufacturas de origen industrial, sólo es posible con un tipo de cambio real mayor y también, exportaciones de las economías regionales que no tienen el nivel tecnológico y por lo tanto, mayores costos que la actividad agrícola pampeana.

Siendo el puerto Rosario, un nodo de jerarquía en cuanto a conectividad y relación con el exterior, el reducido volumen de operaciones de comercio exterior implicó en estos años tener una menor actividad portuaria en el país. En este caso, la terminal granelera ha mantenido un nivel de actividad importante, no así la de cargas generales y contenedores a partir de los movimientos de la terminal multipropósito, comercio que ha sido particularmente objeto de las restricciones en los dos últimos años. En contrapartida, como nuevos tráficos de la Hidrovía, los tráficos crecieron y mucho en cuanto a embarques a granel en cabotaje (removido entrado y salido), siendo estos movimientos una alternativa que viene a "compensar" las pérdidas de cargas y llenar la actividad en el puerto de Rosario.

4.3.2 Sub Secretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación Disposición N° 1108/13.

Rosario mantuvo hasta noviembre 2013, conexiones regulares de navegación no sólo con el Puerto de Buenos Aires - vía barcasas - sino también con los puertos de Navegantes de Brasil y Montevideo (Uruguay). Fue entonces que entra en vigencia la Disposición N° 1108/13 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación (SPyVN) que establece en su artículo 1° que...“dentro del ámbito geográfico de los países que integran el Mercosur, las cargas de exportación originadas en puertos argentinos únicamente podrán ser transbordadas en otros puertos de jurisdicción nacional o de los Estados que mantengan con el país, acuerdos vigentes de transporte marítimo de cargas”.

La mencionada medida imposibilita el transbordo de las cargas de exportación hacia aquellos países que, aunque formen parte del Mercosur, no tienen acuerdos de transporte marítimo de cargas firmado con Argentina; es decir, tanto Paraguay como Brasil lo tienen, no así Uruguay. La nueva coyuntura, que afectó la conectividad fluvio- marítima, y trajo aparejado efectos adversos, por lo que se la entiende como una medida del impacto altamente negativo sobre la operatoria, llegando a afectar un 40% de los contenedores que se transportaban desde Rosario en el último año.

Actualmente las cargas de exportación salen hacia el Puerto de Navegantes en Brasil o bien, son transportadas por tierra hasta el Puerto de Buenos Aires. Dadas estas circunstancias, el Ente Administrador de Puerto de Rosario pidió mediante un comunicado terminar con la aplicación de la disposición 1108/13 de la SSPyVN, que no permite el transbordo en puertos del Uruguay. Para el ENAPRO la medida implementada a través de la disposición afecta la economía de la región y atenta contra la integración regional y el Mercosur. Esta



medida ha sido cuestionada por distintos puertos del país, dado que la opción de trabajar con trasbordos en las terminales de Buenos Aires no es por el momento una opción posible.

4.3.3 Hidrovía Paraná Paraguay y problemas de bandera en la navegación de cabotaje.

El Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata (aprobado por Ley 17185/67) disponía en su art. 1° dispuso que la navegación por los mencionados ríos - dentro de la jurisdicción de ambas partes contratantes- sería libre para los buques argentinos y paraguayos en igualdad de condiciones. Cada parte contratante, concederá a los buques nacionales de la otra, el mismo tratamiento que a los propios en todo lo relativo a navegación nacional.

El Régimen de la Navegación marítima, fluvial y lacustre – REGINAVE- creado por Dec. N° 4516/76, estableció que “los buques de bandera paraguaya podrían navegar en aguas jurisdiccionales argentinas, en las zonas que establece el Tratado de Navegación entre Argentina y Paraguay, conducidos por sus propios prácticos o baqueanos. Establece además, que los buques de menor porte y/o arqueado total hasta cierta capacidad, quedaban eximidos de utilizar prácticos en la navegación.

Actualmente, la mayor parte de la navegación de cabotaje de la Hidrovía está en manos de buques de bandera paraguaya (cerca del 90 %). Esta situación viene dada – fundamentalmente - por las numerosas ventajas que ofrece ese país para el registro de embarcaciones tales como la baja carga tributaria y beneficios y exenciones fiscales que facilitan la financiación para la construcción y compra de embarcaciones y bajas cargas laborales, entre otras. Esta situación genera conflictos en el medio fluvial argentino.⁶

La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación ha hecho explícita la postura oficial de “defender la soberanía fluvial” y llamó “a aprovechar las crecientes necesidades logísticas de las producciones del interior brasileño y paraguayo para hacer valer la llave que tiene Argentina, que es la salida al mar vía el río Paraná, según declaraciones vertidas en el VIII Encuentro Argentino de Transporte Fluvial y Puertos, celebrado en la Bolsa de Comercio de Rosario (2014).

Queda expuesta la existencia de un conflicto significativo que ha llegado a la presentación de una denuncia por parte de las empresas paraguayas ante la Cancillería argentina. El origen estaría en la inexistencia de una flota mercante argentina, que a comienzo de los 90 tenía el 80% del transporte de mercaderías paraguayas de importación y exportación. Los vaivenes políticos la llevaron a perder posiciones en tanto Paraguay concentra hoy prácticamente el 90 % de los tráficos de la Hidrovía PP. (Nuestro Mar, 2014)

4.4. La Institucionalidad y la política portuaria en el orden provincial.

Una de las ventajas del puerto Rosario es contar con una institucionalidad propia, que hace posible tomar decisiones en el manejo de “lo propio” (es propiedad provincial) a la par que ser responsable de administración y gestión de este espacio. Para ello se constituyó un Ente específico que integran distintos representantes de la Comunidad portuaria local, responsable de los bienes, la operación y los resultados del funcionamiento portuario.

La posibilidad de trabajar en forma conjunta con los concesionarios facilita y potencia el desarrollo de las actividades portuarias. A la par, y desde el Ente, se ha tratado de integrar el puerto como componente vital de la ciudad y como tal, se contribuyó a su desenvolvimiento pleno, facilitando la implementación de distintas estrategias de promoción, reestructuran-

⁶ El Centro de Patrones y Oficiales Fluviales de Pesca y Cabotaje Marítimo llevan a cabo medidas de fuerza en reclamo de la derogación del cap. 4 del Régimen de la Navegación (Reginave), que iguala condiciones de navegación entre la Argentina y Paraguay y establece que los paraguayos pueden navegar sin prácticos, baqueanos o conocimiento de zona. <http://www.lapoliticaonline.com/nota/61286/>



do y ganando espacios para el desarrollo urbano y potenciando nuevas actividades y puestos de trabajo que contribuyen a mejorar y complementar los encadenamientos productivos en el plano regional. Una de las primeras actividades que realizara el Ente, la formulación de un Plan Maestro, le permitiría establecer el ordenamiento de espacios y funciones del área portuaria, teniendo en claro que la premisa era transferir la inversión, operación y explotación de áreas portuarias a los privados para la operación (en particular, en la nueva terminal multipropósito).

Un aporte de interés desde 1997 en más, ha sido el Centro de Promoción de Negocios Internacionales, ámbito neurálgico para la optimización del recurso "información" dentro del ENAPRO; allí confluyen sectores involucrados en la operatoria de comercio exterior, siendo la "formación y capacitación" de recursos humanos una de las tareas prioritarias que se llevan adelante. En los últimos años (así lo señalan alguno de los entrevistados) se percibe cierto aletargamiento en el accionar público respecto al Puerto. Recientemente surgió la iniciativa lanzar el Centro de Estudios Portuarios- CEPRO (ENAPRO) con el objeto de adelantar estudios, investigaciones y decisiones que apunten a trabajar nuevos escenarios de la zona portuaria y formular políticas públicas en base al diseño de la industria portuaria, la logística y la producción.

Desde el ámbito provincial, más allá de la participación y representación clave que le corresponde en la toma de decisiones del Ente Portuario a través del representante (quien a la vez preside el Ente), no se reconocen intervenciones de los órganos competentes en la materia como el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente o la Dirección de Puertos en proyectos o inversiones de estímulo que se orienten en sentido de una promoción activa de la actividad o la coordinación con otros puertos de la Provincia, llevando adelante estrategias diferenciadoras en el plano nacional.

5- Conclusiones.

La Ley 24093/92 fue el emergente a la vez que referente de la transformación hacia una nueva organización portuaria nacional. La norma acompañó la liberalización de mercados y la desregulación de estructuras con las que se sumó el país a un planteo global mediante la eliminación de funciones superpuestas entre organismos, se desburocrataron los servicios y se incorporó al capital privado a la gestión del negocio como participe esencial.

A partir de la sanción de esta Ley, que define un antes y un después en la estructura portuaria nacional, el puerto público de Rosario experimentó importantes cambios. La descentralización con el traspaso a la órbita provincial junto a otras unidades en el país, la posibilidad de apertura a la captación de distintas cargas en un amplio hinterland y la importante dotación de tierras, muelles y equipamientos (en parte obsoletos) abrieron un panorama de expectativas favorables que llevaba a pensar en que podía darse un rápido crecimiento de la operatoria del Puerto.

Es así que hoy, a más de un siglo de lo que fuera la habilitación de las instalaciones del Puerto Rosario (1904), se reitera un proceso que pasa por la reconstrucción de las instalaciones y la reformulación de la operatoria (acorde a los tiempos presentes), que permita recuperar un protagonismo portuario que resultara deslucido con el paso del tiempo. Los recursos deben ahora provenir de la propia operación de las terminales y los capitales a cargo de la operación, que en este caso como entonces está concesionada.

Transcurridos ya veinte años del proceso de transferencia a la Provincia y constituido el Ente Administrador a cargo, un rápido balance de la actividad portuaria que hoy se despliega en la Ciudad, conduce al replanteo de qué ha pasado a lo largo de estos años donde - efectivamente - ha existido un cambio en el modelo de administración y gestión del cual, parte de sus resultados quedan expuestos en el análisis aquí realizado.



Hay blancos y grises en las perspectivas del puerto de Rosario. Por su ubicación estratégica, emplazado en el corredor de la Hidrovía, con accesos viales y ferroviarios fluidos y en medio de una amplia zona con excepcionales ventajas para la actividad agrícola –ganadera, muy próximo a radicaciones industriales de envergadura, este puerto pareciera reunir las condiciones óptimas para una pronta transformación de sus niveles de actividad, sin embargo se conjugan una serie de elementos imponderables – en un inicio - que han frenado la dinámica de crecimiento anunciado.

Más allá de los altibajos en los procesos de licitación y adjudicación de las terminales especializadas, en particular en el caso de la multipropósito, las inversiones no han estado ausentes y parecen haber retomado un ritmo creciente, muy auspicioso en el último tiempo. El clima se tornó, especialmente favorable tras el entendimiento al que se llegara con la nueva composición del capital social en TPR- terminal multipropósito y se comenzara a negociar una extensión de los plazos (ya vencidos) con la terminal SEPOR- agrogranelera tratando de establecer un plan de inversiones que apunta a la reconstrucción de muelles.

El puerto de Rosario ha tenido en los últimos años un adecuado entendimiento entre las empresas concesionarias y los gremios (más allá de la participación gremial en la caída de la primera concesión en el año 2000), contrariamente a la larga historia de fuerte conflictividad laboral que lo caracteriza. Sin embargo, y cuando nada hacía pensar en ello, se han presentado nuevamente desacuerdos con los gremios, llegándose a la paralización de actividades por estos días. Los ámbitos empresarios ven con preocupación la facilidad con la que los sindicatos desconocen las instancias legales de acercamiento, generando así - además de importantes pérdidas por la falta de actividad de la empresa - un contexto de mayor incertidumbre jurídica para continuar con las inversiones. Es este un aspecto sumamente negativo al momento de evaluar las condiciones futuras del puerto de Rosario.

La coyuntura macroeconómica actual no ayuda y las restricciones al comercio exterior en el país limitan la actividad (en particular la terminal multipropósito). Siendo el puerto punto clave de la conectividad con el exterior, un menor volumen de importaciones y exportaciones implica caída de la actividad portuaria. La disposición 1108/13 de la SSPyVN de la Nación, definió un fuerte impacto negativo sobre la operatoria del puerto, dado que redujo en un 40% el movimiento de contenedores de TPR. La medida afecta, además, a buena parte de los puertos provinciales, resintiéndolos las economías regionales, más allá que no contribuir a recrear la integración en el Mercosur.

Es necesario definir políticas estratégicas que levanten la mirada - un poco más allá de la coyuntura- para trazar una perspectiva de la operación, poniendo en marcha - en un plano de armonía- líneas de trabajo para sostener y orientar las inversiones. Persisten una serie de conflictos como la regularización la propiedad de tierras, la recuperación de cargas perdidas, esfuerzos en crear un clima de trabajo y colaboración entre los integrantes de la comunidad portuaria (y los gremios) y poder definir políticas estratégicas que levanten la mirada - un poco más allá de la coyuntura- para trazar una perspectiva de la operación, poniendo en marcha – logrando establecer un plano de armonía- líneas de trabajo para sostener y orientar las inversiones.

En este sentido, más allá de la participación formal en el Ente Administrador, no se reconocen intervenciones provinciales que potencien la actividad del puerto de Rosario junto a otros puertos provinciales. El Estado Nacional permaneció ausente de las problemáticas portuarias regionales en los últimos años; aún más, se ha desentendido en muchos casos de sus obligaciones a través de postergar inversiones que recaían en su propio ámbito (muelle SEPOR) o dilatando obras comprometidas (recuperación de tierras).

La Ley abrió una ventana a la oportunidad; de aquí en más, se requiere tiempo y persistir en el esfuerzo hasta conseguir resultados (tanto como que van ya dos procesos licitatorios y



una recomposición societaria para disponer de la nueva terminal multipropósito) y ganar en experiencia para los distintos actores portuarios del medio, que diariamente deben mejorar su "saber hacer" en la materia. Es importante afianzar algunos logros alcanzados para que, en una próxima etapa, se normalice la situación y se consolide el clima de colaboración entre la Administración y las terminales que operan en el área, al igual que entre éstas últimas y el medio productivo y particularmente, el laboral de la región, que vale decir, hoy permanece aún expectante de las ventajas reales que puede ofrecer el puerto Rosario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Juan (1981) Historia de Rosario. 1º Reimpresión. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina.
- Anuario Portuario y Marítimo. Puertos Argentinos y del Mercosur (2012). Editor. A. Armero. XXXIV edición. Ciudad Autónoma Buenos Aires.
- Bonomelli, Graciela y Galaverna, Daniel (2010) "El Puerto de los Rosarinos. Potencialidades y Perspectivas. Análisis de la actividad económica del Puerto de Rosario y su movimiento". ISSN 1853-6751 Cuadernos del IEU UNR 2020 N° 2. Rosario (SF)
- CEPAL (1991) Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Cuadernos de la Cepal N° 65. Santiago: 140 p. Naciones Unidas. Chile.
- Costa, Ana; Brieva, Susana e Iriarte, Liliana (2003) Gestión y Regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. V.34 N° 135. <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91523.pdf>
- De Marco, Miguel Ángel (2013) Ciudad Puerto, Universidad y Desarrollo Regional. Rosario, 1919-1968. Fondo Editorial. CONICET-IDEHESI Instituto de Historia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UCA Rosario. ISBN 978987-45015-0-9
- De Marco, Miguel Á. y Ensinck, Oscar (1979). Historia de Rosario. Ediciones Colmegna.
- Doerr, Octavio (2011) Políticas portuarias. CEPAL - Serie Recursos naturales e infraestructura N° 159. UN.Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/46154/Lcl3438e.pdf>
- Farrugia, Olga y Guerrero, Irene (1996) El Puerto de Rosario: ¿Reactivador de la economía de la ciudad? en Cuaderno del Gran Rosario - 1996 N° 1.
- Flores Trujillo, María Victoria (2013) La descentralización y sus efectos en las políticas portuarias en Latinoamérica. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, Spain. Trama editorial; CEEIB, pp.768-778. Archives-ouvertes.fr HAL Id: halshs-00875397 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00875397>
- Fundación Banco Municipal de Rosario (1995) Estudio para el desarrollo del puerto de Rosario. Rosario.
- Fundación Nuestro Mar. El Régimen legal portuario argentino. Disponible en la Web.10 de junio 2014. http://www.nuestromar.org/servicios/legislacion/regimen_portuario
-
- Argentina debería resolver primero "sus propios problemas internos" (Paraguay) Disponible en la Web. 3 de noviembre 2014. <http://www.nuestromar.org/noticias/categorias/16-05-14/argentina-deber-resolver-primero-sus-propios-problemas-internos-paraguay>
- González-Laxe, Fernando (2008) Transporte marítimo y reformas portuarias. Los modelos europeos y latinoamericanos. Boletín Económico de ICE N° 2931.



Gorenstein, Silvia (2005) Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario. Revista Eure (Vol.XXXI N°92), PP.105-122, Santiago Chile http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0250-7161&lng=es&nrm=iso

Instituto Provincial de Estadística y Censos- IPEC. Santa Fe (2008) Actividad Portuaria Provincia de Santa Fe.

Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1987). Estudio Ferroportuario Urbanístico de la Ciudad de Rosario. Secretaría de Transporte- Conarsud. Capítulo II.

Plan Estratégico Rosario- PER (1998) Sistema Portuario de la Región Rosario. Serie Proa al 2000. AECI- Facultad Ciencias Económicas y Estadística- IIE. Rosario

Sánchez, Ricardo (2004). Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente. CEPAL Serie Rec. naturales e infraestructura N° 82 Naciones Unidas, Chile <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/20607/lcl2227e.pdf>

FUENTES

ENAPRO: Lic. Nolasco Salazar – Gerente General del Ente Administrador Puerto Rosario

Centro de Negocios Internacionales (Enapro). Téc. Raúl Negri.

Sindicato Unidos Portuarios Argentinos-SUPA Rosario: Sr. Cesar Aybar. Secretario General.

Provincia de Santa Fe: Dra. Ana Brunet. Asesora Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Ex Directora del Programa de Coordinación de Puertos de la Provincia

Terminal Puerto Rosario-TPR: Sr. Esteban Baquedano- Responsable Depto. Comercial.

Wade, Guillermo (2014) Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas-CAPYM, en las III Jornadas de Puerto Rosario, Estación Fluvial. 20 de noviembre 2014.



Sistema Portuario Gran Rosario - terminales y puertos desde Timbúes a V. Constitución

Puertos x localidad	Terminales	KM. Rio
Villa constitución.	Terminal I PVConstitución	368
	Terminal II PVConstitución	367
	Acindar-Industria Argentina de aceros	364
	Puerto V.Constitución SRL.Term.III	368
Arroyo Seco	Terminal de combustibles livianos- Shell.	394,5
	Terminal Alfred C.Toepfer Intern.SA.-ex Tradigrain	395
General Lagos	Terminal SACEIF Louis Dreyfus y Cia Ltda- Gral Lagos	396,5
	Base de operaciones de Remolcadores y barcasas- ACBL	402
Alvear	Terminal Productos Sudamericanos SA-Pta Alvear- CARGILL SACI	406,5
Villa Gdor Gálvez	Terminal Cargill- Villa Gdor Gálvez	408
Rosario	Terminal Multipropósito- 1 y 2	417
	Terminal Granelera SEPOR	416
Cap. Bermúdez	Muelle Celulosa	436
Fray Luis Beltrán	Muelle Sulfacid (sin uso)	440
San Lorenzo	Molinos Rio de la Plata SA- Puerto San Benito	441,8
	Vicentín SAIC.	442
	Akzo- Nobel - ICI EX-Duperial	443
	ACA Asoc. Cooperativas Argentinas	446,5
	YPF- Ex Refisan Muelles 1,2 y 3	446,8
	ESSO	447,3
	Gas Litoral Privado.-Muelle Chacabuco	447,8
	Bunge (Muelles DEMPA) Ex La Plata Cereal	448,5
San Martin	Bunge (Muelles Pampa)	449
	Alfred c.Toepfer Intern. SA. (El transito)	449,5
	Nidera sa. (ex. I.M.SA)	450,8
	Pasa petroquímica Argentina	451,5
	Cargill saci .	452
	Louis Dreyfus (Metanol Resinfor)	454
	Cargill saci (Pta.Quebracho) Muelle 1 y 2.	454,5
	Terminal 6 (AGD-Bunge)	455
	Puerto La Lumbrera	457
	Timbues	Noble
Dreyfuss. (2 muelles)		464
Renova.		464,7

Fuente: Elaborado en base a Datos del Anuario Portuario y Marítimo 2012.