

EL PUERTO DE ROSARIO A DOS DÉCADAS DE LA SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL N° 24.093 (NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE PUERTOS)

Raposo, I; Liendo, M; Martinez, A; Cafarell, S.

Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Cs. Económicas y Estadística- UNR.

Introducción

Analizar la política portuaria nacional implica detenerse en diferentes cuestiones. Es imposible desconocer los cambios en la legislación que dan lugar a nuevas modalidades de gestión y administración portuaria en el país (CEPAL, 1991) A comienzo de los 90, el sistema portuario argentino sufre una profunda transformación a partir de que, en junio de 1992, se sanciona la Ley N° 24093 que redefine la actividad portuaria y establece la transferencia de los puertos nacionales a las provincias. Transcurrido más de 20 años de la vigencia de la Ley, es objetivo de este trabajo evaluar críticamente el comportamiento del Puerto Rosario a partir de la nueva institucionalidad. En suma, analizar en qué medida estos cambios lograron revertir una tendencia declinante de la actividad para dar lugar a un nuevo modelo de explotación portuaria acorde a las mejores prácticas establecidas globalmente (Doerr, 2011) Para llevar adelante el análisis se recurre a bibliografía específica, a información de fuentes oficiales y a entrevistas con informantes calificados en el sector.

Sistema portuario argentino.

Las formas de organización de la gestión portuaria pueden analizarse desde dos concepciones diferentes: una macro y una microeconómica. Desde la visión macroeconómica, interesa ver como el poder público interviene en las decisiones concernientes al establecimiento, desarrollo y explotación de las unidades dando importancia a aspectos tales como aprovechamiento del suelo, desarrollo de la región, creación de puestos de trabajo y generación de divisas. En tanto, el enfoque microeconómico otorga mayor atención a las iniciativas de las empresas. En Argentina, desde 1943 y hasta principios de 1991, la propiedad de todos los puertos, su administración, control y operación estaban centralizados en el Estado (Nuestro Mar, s.f.) Desde principios de los años 90, se reorientó la política portuaria; el antecedente inmediato fue la Ley 23.696- de Reforma del Estado y el Decreto 817/92 que definió la desregulación marítima y portuaria, disolviendo la Capitanía General de Puertos y liquidando la Administración General de Puertos. El 3 de junio de 1992 se dicta la Ley 24.093 de Actividades Portuarias

que sienta las bases para un nuevo régimen, el que posteriormente será tomado como modelo por otros países latinoamericanos. Los cambios que tuvieron carácter estructural dieron lugar a que el Estado nacional se limitara a dar la habilitación de puertos, constituirse en autoridad de aplicación, mantener la seguridad, preservar el ambiente y la protección de los usuarios. Se optó por un modelo de administración y gestión descentralizado, transfiriendo la propiedad a las provincias con la obligación de constituir Entes mixtos descentralizados y representación de la comunidad portuaria local (Costa et al, 2003) En 1993, Santa Fe dicta la Ley N° 11.011 donde se delega al Ente Administrador Puerto Rosario- ENAPRO- la responsabilidad de administrar y explotar las instalaciones. Bajo la estructura de Ente público no estatal, se constituye un Consejo integrado por representantes de la Provincia, la Municipalidad, los trabajadores, los concesionarios, los prestadores de servicios, las importadoras, los transportistas, las agencias y los productores

El antes y el después del Puerto Rosario a partir de la Ley 24093.

La historia del Puerto divide en dos períodos bien definidos donde el punto de inflexión es la promulgación de la Ley 24093.

El Antes: En 1852, a raíz de un decreto de Urquiza se convierte el puerto de Rosario en puerto de ultramar y la Ciudad en sede de una aduana exterior. En 1899 se llama a licitación internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial. En 1905 comienzan a funcionar los nuevos muelles, alcanzando un tráfico de 2,5 mill. Tn. En los años que van desde 1910 a 1943, acontecimientos como las dos Guerras Mundiales, influyen notablemente en los movimientos del puerto de Rosario, siendo catalogado junto con New York y Montreal, como uno de los puertos graneleros más importantes del mundo (de allí “Granero del Mundo”) La crisis de los años 30 afecta a la baja la operación portuaria, sin embargo ya en 1934 comienzan a verse signos de reactivación y en 1937 los movimientos comerciales fueron los más importantes de todo este período. En 1942 se traspasan las instalaciones y su administración al Estado Nacional. En 1952, por Rosario sólo se exportaron 700.000 Tn.; sin embargo, después de 1965 se recupera el primer lugar como puerto exportador de granos del país. La construcción del Canal E. Mitre, en 1976, viabiliza el paso de buques desde el Río de la Plata y abre las expectativas de alcanzar los niveles de actividad del pasado. En 1970 se establece el Plan Regulador del Puerto donde se propone el corrimiento del área de servicios al sur de la Ciudad, a la par que se decide

desactivar la zona de Puerto Norte. En coincidencia con el récord nacional, en el año 1985 se alcanza el máximo histórico con más de 9 mill. Tn. A finales de los 80', el puerto mantenía su administración centralizada, bajos niveles de inversión, exceso de mano de obra y rigidez en las regulaciones laborales (Fund. Banco Municipal, 1995)

El Después: A partir de la entrada en funciones del Ente Administrador Puerto Rosario-ENAPRO, se adopta como criterio la concesión de terminales para la explotación portuaria. (Gorenstein, 2005) Seguidamente, se resuelve el llamado a licitación internacional de dos terminales de carga general que, en 1998 se resuelve para el grupo ICTSI (International Container Terminal Services) por 30 años con un canon de 158 mill. U\$\$S. Sin embargo, no se sostuvo la concesión y el grupo ICTSI, tras una larga huelga de estibadores, resulta desvinculado por el ENAPRO de la explotación en el año 2000. En ese mismo año se da inicio a un nuevo proceso licitatorio que culmina con la adjudicación a un grupo hispano-argentino encabezado por la Autoridad Portuaria de Tarragona (el que se constituye como Terminal Puerto Rosario SA. TPR) Al año siguiente se habían recuperado cargas históricas; a pesar de ello, la concesión no resultó todo lo exitosa que se pensó, por a distintos conflictos societarios. En mayo de 2010, buscando una salida a la situación societaria, el directorio del ENAPRO aprueba la adquisición por parte de la firma AOTSA del 51% del capital accionario de TPR y se amplía al 70% en 2013 con la incorporación del grupo Vicentín SA en tanto que el 30% restante, es propiedad de la firma chilena Ultramar.

El Puerto Rosario hoy

El puerto de Rosario se extendía entre el Km. 424 y el 414 del río Paraná. Tras la desafectación de sectores al norte del área, actualmente cuenta con tierras de uso específico como puerto público entre el Km. 419 y 414, donde se dispone de una superficie para la explotación exclusiva de 100 Ha, y más de 4.000 mts. de muelles sobre el frente fluvial principal (El área de puerto actual se caracteriza por sus buenas profundidades naturales al pie de muelle, dada su proximidad al canal navegable troncal del río Paraná) El área operativa se integra a partir de tres sectores diferentes: *El Sector Norte* con instalaciones del viejo puerto, desafectadas y destinadas a usos urbanos como extensión del Parque Nacional a la Bandera. Aquí se radican la Administración del ENAPRO, instalaciones aduaneras, Prefectura Marítima y la vieja Capitanía de Puertos hoy destinada a Centro de Negocios Internacionales. *Un Sector Central* destinado al movimiento de personas e integrado al uso

turístico-recreativo que cuenta con apostadero de Guardacostas y amarradero de la armada, junto a la Estación Fluvial y la dársena de cabotaje de uso de Prefectura Naval y diversos clubes deportivos y aguas abajo está la Zona Franca de Bolivia. *El Sector Sur* incluye el llamado la Zona Franca de Paraguay y un sector de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, cuya titularidad le corresponde aún a Nación; el llamado Muelle Nuevo y numerosos tanques de almacenaje de la empresa Guide SA y también grandes silos planos próximos al frente de atraque. Este es el área que ocupan la Terminal Multipropósito Puerto Rosario SA. (TPR). Más al sur se ubican la ex-Unidad VI y VII concesionada a la firma Servicios Portuarios SA. (SEPOR). Finalmente, está el *Sector de Reserva portuaria* que termina en el límite sur del Arroyo Saladillo y que cuenta con un astillero fluvial (Fluvimar SA.)

Evolución de la operatoria comercial y movimientos portuarios: A comienzo de los años 90, el puerto de Rosario había perdido su perfil agroexportador. A partir de 1994 se observa un incremento del movimiento de naves así como también la incorporación de nuevas cargas (cítricos y jugos, fertilizantes, palanquillas y acero en chapas) junto a productos tradicionales tales como granos, subproductos y aceites. Las *importaciones* de los últimos 20 años se explican en un 97% en seis productos: fertilizantes; productos siderúrgicos, soja, chapa de acero, carbón y palanquilla. En este período se ha intentado diversificar las cargas; es así que durante el año 2013 y a través de la Terminal Multipropósito, ingresaron 2281 vehículos (experiencia piloto a través de buques ro-ro). Similar concentración de cargas mantuvieron las *exportaciones* las cuales - más del 97% también- se resumen en seis productos que se condensan en graneles tradicionales como el maíz, seguido por trigo, soja, sorgo, aceites vegetales y azúcar. Los tránsitos – que incluyen el removido entrado y salido- si bien han sido siempre poco significativos, tuvieron un crecimiento impactante en los últimos 2 años a partir del movimiento de dos productos claves: el mineral de hierro y el cemento. Si bien desde 1999 el Puerto de Rosario empezó a operar con contenedores, esta operatoria recién comienza a tener visibilidad a partir del año 2004 en tanto llega en 2010 a 50.000 TEU's. El movimiento de cargas en el Puerto se canaliza a través de dos unidades operativas: la Terminal Granelera y la Terminal Multipropósito, las cuales se reparten las cargas durante el período bajo estudio en 62,32% y 37,68% respectivamente. Entre los años 1995 y 2013, transitaron por el Puerto Rosario más de 3000 buques y similar número de

barcazas, siendo actualmente el Puerto de Navegantes en Brasil, el principal destino de los movimientos de exportación en la Región. (Tras la prohibición de trasbordo en Montevideo que opera a partir de la Resol. Res.1108/2013.SSPyVN)

Evolución de las inversiones: La nacionalización del puerto de Rosario (en 1943) había generado expectativas favorables de revertir el deterioro y ganar en nuevas inversiones; sin embargo, se dilató el proceso y las mismas no se concretaron. El cambio al modelo, orientado hacia la descentralización y nueva gestión de los 90, reabrió las perspectivas de encauzar el destino de las instalaciones portuarias en la Región (PER, 1998)

La adjudicación de las dos terminales multipropósitos tenía como propósito en primera instancia, resolver el mantenimiento básico y equipar el área con nuevas instalaciones, acorde al plan de negocios aceptado. Con el fracaso de la concesión de ICTSI, que dejó sin concretar buena parte de las inversiones previstas en 80 mill. U\$S, se puso en marcha una segunda concesión que permitió inaugurar distintas obras previstas en el pliego, las que permitieron incrementar los volúmenes embarcados. En el 2004 se inaugura la cámara de frío y en el 2006, por fuera del área de la Terminal se instala el mayor astillero de barcazas-empresa SAAB. En los últimos años, TPR concretó numerosas inversiones basadas en la estrategia de salir a captar nuevas cargas. Se invierte, además, en mejoras ambientales y de seguridad e higiene lo que redujo drásticamente los accidentes laborales. Tras los cambios en la composición de la sociedad, la inversión mantiene un ritmo de aproximado de 20 mill U\$S año. Por su parte la Terminal SEPOR - las Ex Unidades VI-VII de JNG- las concesionó la Nación a Servicios Portuarios un día antes de transferir las instalaciones a la Provincia; el canon de la concesión lo percibe la Nación en tanto ENAPRO – por la ocupación de las tierras- recibe una parte menor del mismo. Actualmente está renegociando la concesión bajo compromiso de nuevas inversiones (60 mill. U\$S)

Relaciones laborales: Es importante resaltar que el puerto de Rosario mantiene actualmente un bajo nivel de conflictividad laboral (contrariamente a lo que su larga historia identifica como un problema) sobre la base de un nuevo estilo de relaciones con los trabajadores, en particular desde TPR, que va más allá de las cuestiones salariales y de seguridad. El gremio dominante en las áreas de puerto Rosario es el Sindicato Unido Portuarios Argentinos-SUPA, de larga tradición local, abocado en promover capacitación en el manejo de equipamiento que hace a las nuevas tecnologías aplicadas a la actividad. Hoy la ocupación

laboral es algo menor a 1000 puestos de trabajo directos más eventuales, con perspectivas de incorporación a planta en el corto plazo. Asimismo, se generan numerosos empleos indirectos relacionados con actividades como logística y transporte, mantenimiento, agencias marítimas y seguros, etc. que hacen del puerto la principal actividad de la Ciudad.

Reflexiones finales.

La Ley 24093/92 es el referente inmediato de una nueva organización portuaria en el país que impulsaba una transformación del modelo de explotación, orientado hacia la descentralización de la administración en favor de las provincias quedando la toma de decisión y el control de la actividad (en los principales puertos nacionales) en poder de Entes comprometidos con los intereses de la región. Este es el caso del puerto público de Rosario desde el cual, tras su transferencia a la Provincia y la puesta en funcionamiento del ENAPRO, se procuró en estos años revertir un proceso de profundo deterioro y reconvertir la actividad con la concesión de una Terminal multipropósito para cargas generales y/o contenedores. A más de un siglo de la habilitación de las infraestructuras del puerto original, se repite el proceso de reconstrucción de instalaciones y ampliación de la operatoria. La promulgación de la Ley marcó un punto de inflexión y abre el camino a nuevas oportunidades para alcanzar mejores resultados. Si bien persisten algunos conflictos como la regularización de tierras o la recuperación de cargas perdidas, es importante afianzar algunos logros alcanzados para que, en una próxima etapa, se normalice la situación y consolide el clima de colaboración entre la Administración y las terminales del área, al igual que entre éstas y el medio productivo local.

Bibliografía.

- 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 pp. NU. 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>
- Doerr, Octavio (2011) Políticas portuarias. CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 159. Naciones Unidas. Chile <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/46154/Lcl3438e.pdf>
- Fundación Banco Municipal de Rosario (1995) Estudio para el desarrollo del puerto de Rosario.
- Fundación Nuestro Mar (s.f.c) El Régimen legal portuario argentino. http://www.nuestromar.org/servicios/legislacion/regimen_portuario
- Gorenstein, Silvia (2005) Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario Revista Eure (V.xxxi N°92) pp.105-122 Santiago, Chile http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0250-7161&lng=es&nrm=
- Plan Estratégico Rosario- PER (1998) Sistema Portuario Gran Rosario. Municipalidad de Rosario