

PUERTO ROSARIO: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS FRENTE AL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mónica Liendo*

Adriana Martínez**

Isabel Raposo***

RESUMEN

A partir de la sanción de la Ley 24093/92 de Actividades Portuarias se definió el funcionamiento y una nueva regulación para este sector en el país. El modelo portuario establecido trajo aparejado importantes cambios en el caso del puerto Rosario que, en los últimos años se ha visto afectado en su desempeño por distintos factores que influyen directa o indirectamente en el desarrollo de la actividad. Entre ellos a nivel nacional, hubo cambios en la regulación y se habilitaron nuevos puertos, hay problemas derivados del actual régimen de la marina mercante así como importantes restricciones que afectan el comercio exterior, entre otros. A nivel local, cabe mencionar algunos hechos relevantes como mejorar la inserción en las rutas de las grandes líneas regulares de cargas generales y contenedores (arribó la naviera Hamburg Süd) o sostener niveles de inversión y un ambiente laboral colaborativo. Este trabajo procurará describir brevemente la operatoria del puerto de Rosario desde la implementación de la Ley mencionada, así como la gestión y características actuales que presenta la actividad en el plano local. Asimismo, se analiza el impacto de distintos acontecimientos y políticas públicas que han tenido efectos sobre su funcionamiento.

INTRODUCCIÓN

Un nuevo modelo de organizar la actividad portuaria en el país se inicia con la sanción de la Ley 24093- nuevo régimen legal de puertos, en 1992. En el tiempo transcurrido que media entre la sanción de la mencionada norma y el presente, tanto la actividad como el desempeño de los puertos nacionales ha estado influenciado no sólo por la tendencia que define el desarrollo de la navegación y el comercio internacional en el mundo, sino además y fundamentalmente, por diferentes medidas adoptadas a partir de la aplicación de políticas que – en el plano provincial o nacional- transformaron las expectativas e incidieron en la realidad portuaria del país. La nueva institucionalidad en torno a la administración de los puertos nacionales permitió la incorporación de capitales privados y habilitación de nuevos puertos, aunque también debió enfrentar problemas como el que se dan con el régimen de la marina

* Instituto de Investigaciones Económicas – Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- Universidad Nacional de Rosario. Email: lmlconsul@yahoo.com.ar.

** Instituto de Investigaciones Económicas – Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- Universidad Nacional de Rosario. Email: amartinez110@yahoo.com.ar

*** Instituto de Investigaciones Económicas – Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- Universidad Nacional de Rosario. Email: raposoisabel@gmail.com.ar

mercante, conflictos en las condiciones de navegación, restricciones que afectan el comercio exterior o conflictos laborales, entre otras cuestiones.

El nuevo modelo portuario nacional definió importantes cambios en el caso del puerto público de Rosario, que fuera transferido en propiedad a la Provincia de Santa Fe y desde 1994, administrado por un Ente público no estatal del cual participan distintos actores en representación de la comunidad portuaria de la región. A nivel local, caben mencionar diferentes hechos relevantes como la conflictividad en torno al proceso de concesión de las terminales a privados; mejorar la inserción en las rutas de líneas regulares de cargas o sostener niveles de inversión y un ambiente laboral colaborativo; restablecer vínculos en la relación puerto– ciudad y consolidar una institucionalidad para el desempeño competitivo del puerto, entre otros temas claves.

Definido el marco, este trabajo procura analizar la operatoria en perspectiva desde la implementación del nuevo modelo al presente en el caso del puerto de Rosario e indagar en la gestión y las particularidades que inciden en la actividad local. Para ello, se revisan los hechos más destacados que hacen a la historia portuaria local, se miden los efectos sobre la competitividad y se analiza el impacto de algunas medidas con resultados directos sobre la operatoria. Desde esta lectura, se identifican debilidades y potencialidades del proceso en el período analizado, tratando de señalar aquellos aspectos convertidos en un desafío a superar para un mejor desempeño a futuro.

IMPORTANCIA DE LOS PUERTOS A NIVEL GLOBAL. LA SITUACIÓN LATINOAMERICANA.

La realidad indica que las estructuras portuarias se han vuelto crecientemente vulnerables. A nivel global, la competencia se tornó implacable, producto de la fuerte concentración de la demanda, hoy representada por cuatro grandes alianzas definidas entre las principales navieras (megacarries)¹. Este sector, altamente concentrado, presiona cada vez más sobre los puertos para obtener mejores tarifas y aumentar la eficiencia en sus movimientos. Los grandes operadores del transporte marítimo internacional, disputan el control de los sitios claves en el diseño de las rutas, controlando muchas de las principales terminales en función de su posición, sus equipamientos y ventajas para la operación.

La tendencia a la utilización de navíos de mayor tamaño parece hoy irreversible. Centrada en la búsqueda de economías de escala y densidad, hay un rediseño de las redes por jerarquía; no

¹Las alianzas son respuestas a las difíciles condiciones de mercado. Hay cuatro grandes grupos en el mercado mundial que son los que monopolizan los tránsitos de contenedores: P3 (Maersk, MSC, CMA-CGM)- China no la aprobó; CKYHE (Costco, K-Line, Yang Ming, Hanjin, Evergren); G6 (APL, Hyundai, Nippon, Lloyd, Orient, Mol) y UASC (UnitedArabShipping Co.)

obstante ello, los puertos constituyen aún una barrera al escalamiento del tamaño, dado que buena parte de ellos aún no están preparados u ofrecen resistencia – por limitaciones física o financieras- ante los cambios.

No sólo aumenta el tamaño de los buques, también crecen las frecuencias y la utilización de servicios “round the world” y otras estructuras que a la vez exigen mayor número de tráficos alimentadores. A partir de redes resultantes de mayor densidad, crece el número de trasbordos: también la cantidad de contenedores vacíos y se complica su reposicionamiento. El mercado mundial no sólo exige – crecientemente- buques de mayor porte (hoy se superan los 20000 TEUs.), sino también buques pequeños y medianos para seguir atendiendo los puertos alimentadores. Como condición complementaria, también en los puertos persisten problemas de interconexión física con sus hinterland, siendo recurrente los mayores costos por dificultades de orden logístico como: falencias en la coordinación entre modos de transporte, congestión en los accesos por proximidad a las áreas urbanas o falta de espacios disponibles o bodegas para almacenaje, por citar los más frecuentes.

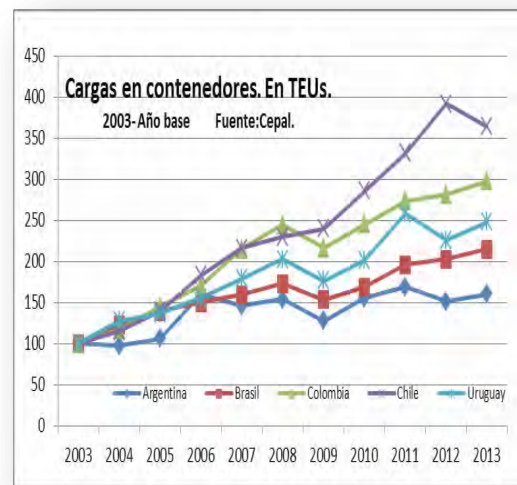
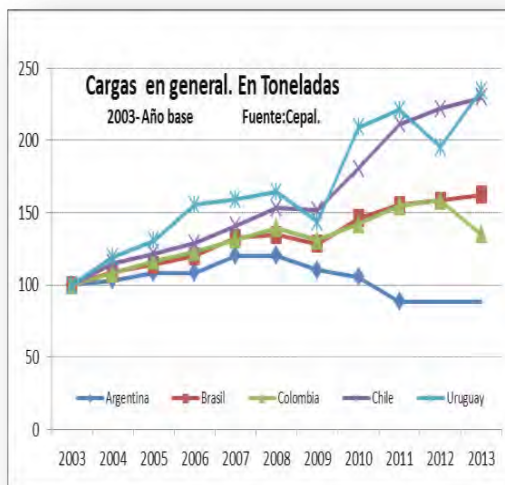
Se impone una nueva gobernanza capaz de atender estos problemas y ofrecer respuestas valederas. Se necesitan mayores inversiones en extensión de muelles y profundidades de calado en los canales de acceso y pie de muelle; celeridad y eficiencia en los movimientos mediante el uso de nuevos equipamientos; adecuadas interconexiones con otros medios de movilidad y disponibilidad de almacenajes que permitan implementar principios logísticos.

En Latinoamérica los puertos presentan hoy falta de armonización y disímiles trayectorias tanto en la propiedad y gestión portuaria como en la integración de unidades a las redes de transporte (González Laxe, 2008) A este nivel se impone revisar las estructuras portuarias a la luz de las nuevas necesidades, adaptarse a los planteos de mayor jerarquía establecidos por el comercio internacional y tratar de actualizar tecnológicamente las instalaciones en función de los requerimientos de escala que requiere la nueva generación de buques – en especial los portacontenedores - que circulan a nivel global. En los últimos años, uno de los mayores problemas ha sido la falta de inversión en infraestructura portuaria y equipamientos, muy por debajo de los requerimientos, lo cual acrecentó aún más la brecha que separa esta realidad de la que ofrecen los países centrales. Si bien en los últimos tiempos muchas terminales responden a cambios en las regulaciones y los modelos de administración se han abierto a modalidades como las asociaciones público- privadas, los mismos no han alcanzado para brindar soluciones estables en materia de política portuaria.

Existe además, junto a la falta de jerarquías y diferenciación de las estructuras portuarias, una marcada crisis del comercio internacional que se manifiesta en menores flujos de intercambio de productos (y menor número de buques portacontenedores). Según CEPAL, y siguiendo la serie de evolución de los tránsitos de movimiento de cargas (en Tns.) y cargas contenedorizadas (en TEUs.), se puede establecer diferentes conductas y resultados entre los países de la región, pese a que comparten una tendencia que va más allá de cada Estado en respuesta a la evolución del mercado mundial y la economía de conjunto.

A partir de la comparación entre países latinoamericanos (Doerr, 2014) - por escala, pertenencia a un mismo espacio político o simple proximidad - Argentina manifiesta un comportamiento claramente regresivo en los últimos años. En particular el movimiento de contenedores, que expresa el incremento de cargas industrializadas y/o de mayor valor agregado, sumado a la idea que es el tipo de carga que más ha crecido y donde se reflejan los mayores esfuerzos por mejorar la competitividad e incorporación de nuevas tecnologías al sector, da cuenta que al país le corresponde un pobre desempeño en el contexto regional.

Incremento en el movimiento portuario de cargas de algunos países Latinoamericanos.



Si bien se ha experimentado un crecimiento sostenido en la última década – incluso una rápida recuperación poscrisis 2008- es evidente la desaceleración en los últimos años. El sistema portuario regional reúne 360 puertos y 1.100 terminales – muchas de ellas en manos de operadores privados- que mueven 1.800 mill. (Tns.) y 46 mill. (TEUs.) La operación se ha tornado más eficiente, con mayor número de movimientos, mejoras de productividad en los muelles y aumento de las cargas, lo que mantuvo en alza la tasa de ocupación (trepó un 50%,

aunque con fuertes disparidades entre terminales). De todos modos, subsisten retos relativos al desempeño logístico en todos los países de la región en temas como la calidad de la infraestructura, las aduanas, las trazabilidad, los precios, y varios más.

En líneas generales, se retoman las apreciaciones hechas por O. Doerr (2014) quien caracteriza a la región por una alarmante ausencia de diagnósticos, políticas y planes, e inexistencia de instrumentos legales que promuevan la ampliación portuaria.

En suma, ha caído tanto la actividad económica como los volúmenes de carga, más allá de que algunos países retomaron la dirección con buen ritmo de crecimiento. El mayor tamaño de los buques ha sido el gran desafío en este tiempo, siendo posible las ampliaciones de capacidad gracias al mejor aprovechamiento del stock disponible (cercano al límite de la capacidad). El interés de las iniciativas está en torno a más productividad y menores costos por nave; se requieren nuevas inversiones en infraestructura portuaria que - más allá del modelo de gestión que adopte - cada país tendrá necesariamente que hacerse cargo de planificar y regular el desarrollo de esta actividad. (Larde y Sánchez, 2014)

LOS PUERTOS NACIONALES Y LA NAVEGACIÓN. CONTEXTO GENERAL Y REGULATORIO.

En la década del 90 se llevaron adelante profundas transformaciones sobre el sistema portuario argentino que derivaron en un nuevo régimen legal de puertos. La Ley 23696/89 y el Dto.2074/90 marcaron el inicio del proceso conocido como “Reforma del Estado” dando pie a la descentralización a nivel nacional y dejando sujeta a privatización la Administración General de Puertos- AGP así como también las unidades y elevadores de la Junta Nacional de Granos- JNG. Ese mismo año, el Dto. 906/91 establecía que la administración de los puertos más importantes del país debería ser ejercida por Entes descentralizados con amplia participación de la comunidad portuaria. (Nuestro Mar, 2014)

Un año después, se promulga la Ley 24.093 que, junto al Dto. 763/93 (reglamentario), constituyen la base de la legislación argentina en el tema.² La citada norma implicó la descentralización de la actividad portuaria y la transferencia de los puertos de todo el país a sus respectivas provincias. La excepción fue el puerto de Buenos Aires que, pese a lo establecido en la Ley (transferencia a la órbita municipal) la decisión finalmente fue vetada. La importancia de estos cambios se limitó a transferir las operaciones de las terminales al

²Además, en 1992, mediante el Dto. 817 se creó la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables en la órbita de la Secretaría de Transporte del MEOySP de la Nación y dispuso la disolución de la Administración General de Puertos-AGP y la Capitanía General de Puertos- CGP.

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).

Acompañando la reforma portuaria, se iniciaron mejoras en vías navegables. El Ejecutivo (Dto. 863/93) llamó a licitación pública nacional e internacional (régimen de concesión de obra pública por peaje) para la modernización, ampliación, operatoria y mantenimiento de la señalización y dragado del Río Paraná (vía canal Mitre). El tramo comprendía desde la zona de aguas profundas del Río de la Plata hasta el Km 584 -acceso al Puerto de Santa Fe. Esta obra dio solución a un viejo reclamo del conjunto de puertos fluviales, que sufrieran muchos años de postergación y en esta ocasión, se vieron favorecidos por el desarrollo de fuertes inversiones en el sector y aumento de las expectativas.

Coincidente con las mejoras en la vía fluvial, la Ley 24.385 en 1994 aprobó el Acuerdo de Transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay- Paraná por los países signatarios del Mercosur; el objetivo era facilitar la navegación y el transporte comercial a través de establecer un nuevo marco normativo común que favoreciera el desarrollo, modernización y eficiencia de las operaciones y facilitara el acceso a los mercados de ultramar.

A principios de 1997, se dicta la Ley 24.921 de Transporte multimodal³; esta modalidad – resistida de poner en vigencia por muchos países a través de ley- tiene aplicación relativa en el país dado que nunca fue reglamentada y se la utiliza sólo para importaciones o transporte de cabotaje. (R.Bloch, 2001)

Tiempo después, la SSPyVN. dicta dos Disposiciones en 1998. La primera (D.14) establece la creación del "Registro Nacional de Puertos" dependiente de la Dirección Nacional de Infraestructura Portuaria; en tanto una segunda (D.17) determina los requisitos que a cumplir por los puertos, con miras a obtener la habilitación del PEN en los términos previstos (Al año 2010 se encontraban habilitados un total de 43 puertos) (SSpyVN., s.f.c.)

Pasada la crisis del 2001, el Ejecutivo Nacional intenta destrabar, mediante el Dto.1010/04, el problema de la Marina Mercante Nacional.⁴ Dado que las políticas erráticas en materia de navegación y cabotaje habían provocado una sensible disminución de las embarcaciones de bandera nacional, era necesario derogar el viejo Dto.1792/91 y otorga dos años para que aquellos propietarios/armadores reintegren a la matrícula nacional los buques cesados en

³ Transporte multimodal es el que se realiza en virtud de un contrato utilizando como mínimo, dos modos diferentes de porteo a través de un solo operador, el que debe emitir un documento único por operación, percibir un solo flete y asumir la responsabilidad de cumplimiento del contrato.

⁴ En el año 1991 a raíz de la situación que atravesaba la Marina Mercante Nacional, que daba origen a una gran solicitud de cese de bandera de buques argentinos, se dictó esta norma legal que permitía otorgar el cese de bandera provisorio de aquellos buques o artefactos navales cuyos propietarios así lo solicitaran.

forma provisoria, gozando hasta su reincorporación únicamente del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. Por otra parte, en el Art. 2 de la norma se otorga tratamiento de bandera nacional a los buques y artefactos navales extranjeros tomados a casco desnudo, bajo el régimen de importación temporaria por armadores argentinos; además, el Art.9 se establece que “los buques y artefactos navales de bandera extranjera amparados por este decreto, deberán ser tripulados exclusivamente por personal argentino bajo pena de pérdida del beneficio establecido en el Decreto”.

No obstante lo planteado por esta norma, hoy sólo el 10% del transporte fluvial que hace al comercio exterior argentino por la Hidrovía Paraná-Paraguay está en manos de la flota mercante nacional. Esta situación es producto de desventajas y asimetrías que se mantienen con otras banderas, las que impactan significativamente sobre la competitividad nacional. Los altos salarios de la tripulación argentina, las mayores cargas impositivas, el escaso atractivo para atraer inversiones para el desarrollo de la industria naval nacional, los exiguos requisitos de formación y capacitación que se exigen en Paraguay y Bolivia para otorgar títulos habilitantes, la falta de un precio diferencial para los combustibles entre otros, dejan fuera de competencia a la marina mercante con bandera nacional.

Otra norma que ha tenido fuerte impacto sobre el desarrollo de la actividad portuaria es la Disposición 1108/13 de la SSPyVN. que determinó que dentro del ámbito geográfico de los países del Mercosur las cargas de exportación con origen en puertos argentinos, sólo trasbordarían en puertos nacionales o de los Estados parte del Mercosur y asociados que mantengan vigentes acuerdos de transporte marítimo de cargas con Argentina. Esta medida trajo aparejado la prohibición de transbordar cargas en puertos uruguayos, quedando sólo Brasil como único país en el que hacer escala. Con el dictado de la norma, la SSPyVN. adelantó que habría en el corto plazo efectos adversos en lo referente a las cargas, no obstante, se esperaba que la situación revirtiera con un reacomodamiento de las líneas marítimas. El regreso de MSC al puerto de Mar del Plata (tras 3 años de no operar por falta de dragado) y la llegada de HamburgSüd a Rosario estarían dando alguna señal positiva. En el último año, el Ministerio de Interior y Transporte⁵ dictó la Resolución 600/14, que apunta a una mayor utilización de los puertos nacionales, la disminución de fletes y la progresiva adecuación a la demanda de los buques en lo que respecta a calados; es así que en respuesta a la demanda de las grandes navieras el país plantea la apertura y balizamiento del Canal Magdalena, que va

⁵Por Dec.441 y 442/2015 se produjo este año la transferencia de la Subsecretaría de Puertos y V.Navegables a la Secretaría de Coordinación y Mejora de la Competitividad, ámbito del Ministerio de Economía, saliendo de la órbita del Ministerio de Interior y Transporte donde permanecerán los restantes modos.

desde el mar argentino hasta el acceso a los puertos fluviales del Río de la Plata y el Paraná; la misma permitiría a futuro que los buques puedan salir con capacidad de bodega completa (y evitar completar cargas en puertos del exterior o ingresar con productos de importación en buques de mayor escala). A estos fines, se llamó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la ejecución de la obra - definición de la traza y apertura del Canal, pese al rechazo que se plantea por parte de Uruguay⁶.

LA OPERATORIA EN LOS PUERTOS NACIONALES.

Las dificultades que se le plantean al país en materia portuaria, similares en muchos casos a las que están expuestos otros países latinoamericanos como se ha visto anteriormente, parecen tener a nivel nacional una expresión agravada. Un indicador que se puede tomarse como demostrativo de esta evolución reciente es el ranking portuario definido por la CEPAL (2014). Cabe decir que en movimiento de contenedores (en TEUs.), Buenos Aires es el principal puerto argentino en la actualidad y ha descendido al 9º lugar en la posición a partir de una marcada caída en el último año en tanto ocupaba el 5º lugar en 2010. Ello refleja, además, una pérdida importante de la posición nacional en el tráfico mundial, ya que los puertos que le siguen (en este caso Zárate, Ushuaia...) sólo mantienen posiciones con un movimiento sensiblemente menor al que se da en el caso de Buenos Aires.

Ranking de puertos argentinos en América Latina y el Caribe en función del movimiento de contenedores. En TEUs.

Ranking	Puerto/Port	2012 (TEU)	2013 (TEU)	2014 (TEU)	Variación % 14/13
9	Buenos Aires	1,656,428	1,784,800	1,400,760	-22%
58	Zárate	132.831	180.403	129.313	-28%
71	Ushuaia	71.758	73.788	63.679	-14%
81	Bahía Blanca	27.34	31.448	30.697	-2%
85	Rosario	29.532	32.239	26.887	-17%
86	Madryn	25.333	26.599	s/i	

Fuente: Datos tomados de Cepal sobre listado de 100 puertos latinoamericanos.

En relación a cargas generales y graneles (en Ton.) el complejo San Martín –San Lorenzo es el único que se ha mantenido en crecimiento, ocupando el 10º lugar cuando en los últimos años estaba algunas posiciones por debajo en el ranking latinoamericano; sin embargo, en este caso se puede hablar de amesetamiento en los embarques, a diferencia de otros puertos nacionales donde la caída es notable. En este caso, a Rosario corresponde el 3º puesto en el país, aunque acusa en el último año importantes pérdidas

⁶El también llamado canal Sur (natural) tiene una traza de 53 Km.y permite un calado de 40 pies. Comienza en la Zona Beta desde Km 143.9 hasta El Codillo, a la altura de la isobata de 12 mts. Río de La Plata

de cargas en su operación.

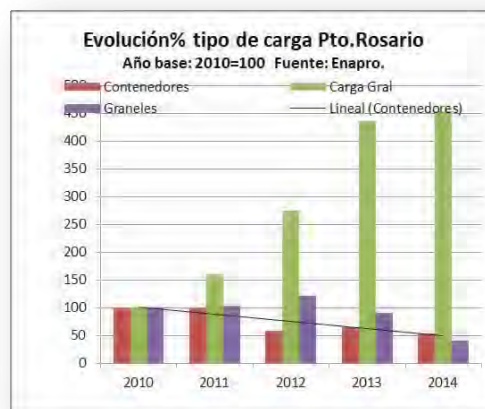
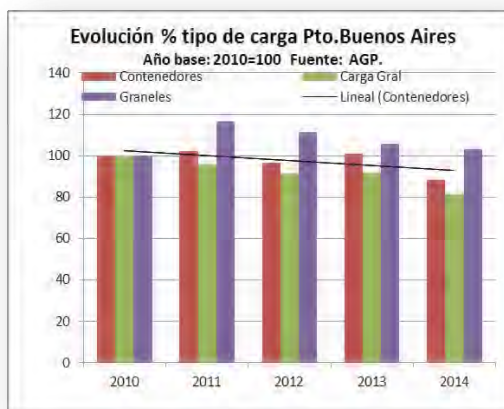
Ranking de puertos argentinos en América Latina y Caribe en función del movimiento de Cargas en general. En Toneladas.

Ranking	Puerto/Port	2011 (Ton)	2012 (Ton)	2013 (Ton)	Variación % 13/12
10	San Lorenzo/San Martín	33,912,208	32,929,123	33,731,504	2.4%
35	Bahía Blanca	14,728,447	15,874,836	14,162,648	-10.8%
41	Rosario	16,933,633	15,792,990	12,715,834	-19.5%
44	Buenos Aires	11,556,000	11,019,300	10,977,500	-0.4%

Fuente: Listado del ranking de 100 principales puertos latinoamericanos- Cepal

Un análisis comparativo pormenorizado entre los Puertos de Buenos Aires y Rosario, muestra que existe cierto grado de especialización según el origen y destino de las cargas así como también por el tipo de productos con los que estos operan. Mientras el puerto de Buenos Aires es el principal puerto de contenedores argentino y movilizó durante el período 2010- 2014 más de un millón de TEUs., Rosario, especializado en graneles, sólo llegó a embarcar el 3,5% del volumen total del período que movió Buenos Aires. Pese a la amplia brecha entre ambos puertos - en contenedores- la evolución como tendencia es semejante y claramente decreciente.

En cargas en general por peso (en Ton.), el movimiento merece la diferenciación de la carga entre general y a granel. Los datos reafirman que tanto Rosario como Buenos Aires – no obstante este último más que duplica al primero en volumen de carga general - vienen manteniendo para el período 2010-2014 una caída acentuada en los embarques; en el caso de graneles, el puerto Rosario manifiesta un fuerte aumento en tanto Buenos Aires tiene decrecimiento al igual que en cargas generales (en Ton).



Si bien no extiende en esta oportunidad una comparación a las distintas terminales del país, se puede afirmar que la estructura nacional se amplió y diversificó en su oferta (más terminales) y propuestas (diversificación de operaciones), dando cabida al capital privado en la gestión tanto como en la incorporación de inversiones (si bien no a la altura de lo necesario) y la toma de decisiones, con mayor participación de las comunidades portuarias. Nuevas terminales, mayores equipamientos y renovados operadores no alcanzan a definir la reestructuración que demanda el sistema portuario nacional. En los últimos años parece estar faltando una clara direccionalidad que coordine los “esfuerzos” portuarios (no siempre constantes ni suficientes) con una política clara en termino de vías navegables y transporte fluvio marítimo, que haga factible la actividad en término de las demandas del comercio internacional y la coordinación logística- productiva en el país.

EL PUERTO DE ROSARIO.

El Contexto regional: El puerto Rosario se ubica en la Provincia de Santa Fe, con un importante frente fluvial de 800 Km. sobre el río Paraná e importante infraestructura portuaria por la que hoy se exportan la mayor parte de las mercancías de origen agroindustrial de la Argentina. Hacia el sur provincial, a lo largo de 100 Km. sobre la ribera (desde Timbúes a Villa Constitución) se emplaza uno de los complejos portuarios más importantes de América Latina, con 34 terminales que tienen por cabecera el puerto de Rosario. De estas En el conjunto sólo de ellas son puertos públicos y están administrados por entes públicos no estatales: Rosario y Villa Constitución. Ambos puertos – al año 2013- explican el 10% del volumen de cargas totales del sistema portuario del Gran Rosario.

Si bien lo que predomina en la zona son puertos graneleros (con instalaciones para acopio, procesamiento y embarque), ellas comparten el territorio con numerosas terminales como la unidad multipropósito en Rosario, en la que además de granos y derivados se incluyen las cargas generales, pallets y contenedores. También se dan en la zona, puertos especializados en minerales, productos petroquímicos y combustibles y otros productos industriales.

Cambios institucionales y administración portuaria. Hacia fines de la década de 1980, Rosario al igual que otros puertos del país, mantenía su administración centralizada, distante de las reales necesidades del medio y muy bajos niveles de inversión; con exceso de mano de obra y rigidez en las regulaciones laborales, eran frecuentes los conflictos y conocidas las ineficiencias como terminal de carga. Entre otros, estos argumentos impulsaron la descentralización y desregulación de los puertos. (Raposo, I y otros, 2014)

La Ley Provincial 11.011 estableció la creación del Ente Público No Estatal para la gestión y administración del puerto transferido; a estos fines, se creó el ENAPRO -Ente Administrador Puerto Rosario- organismo específico a cargo del puerto homónimo. (La transferencia se concretó el 31 de octubre de 1994). Un nuevo marco de administración definió para Rosario un esquema mixto, donde la autoridad supervisa la concesión y el uso de las instalaciones, fija el régimen tarifario y es responsable de los planes de inversión.

En Ente estuvo a cargo de la elaboración del Plan Maestro en 1996, redefinir un ordenamiento de espacios y funciones del área y se preveía la concesión de dos terminales multipropósito. El llamado a Licitación Nacional e Internacional, en 1998 definió una primera concesión con el grupo filipino ICTSI (International Container Terminal Services) por el término de 30 años (El canon de 158 mill. U\$S que ofertó el grupo empresarial, resultó decisivo para adjudicación; sin embargo, la realidad demostró en poco tiempo, la inviabilidad del proyecto; 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- fue desvinculado como concesionario por ENAPRO en el año 2000. Un segundo proceso licitatorio culmina con la adjudicación en 2002 de la operación de las terminales 1-2 a un grupo oferente hispano- argentino encabezado por la Autoridad Portuaria de Tarragona (y que se constituye como Terminal Puerto Rosario SA- TPR.)

Al año siguiente, se habían recuperado cargas históricas que volvían a salir por Rosario y se comienza a realizar el tratamiento de mercaderías, con agregado de servicios adicionales. A pesar de retomarse -en parte- la operatoria y de concretar algunas inversiones, la concesión no fue todo lo exitosa que se esperaba, surgiendo conflictos en el armado societario. Pese a ello, las terminales pudieron operar sin mayores problemas sindicales y tuvieron la asistencia de MSC Mediterranean Shipping Company S.A y Care (Compañía Argentina de Remolques) hoy desaparecida, dos navieras de peso en el sector.

En mayo de 2010, el directorio del ENAPRO aprueba la adquisición por parte de la firma AOTSA del 51% del capital accionario de TPR (la composición accionaria restante: 19% G. Shanahan y 30% grupo Tarragona Port Service SA.) Regularizada la situación, el ENAPRO procura en conjunto con AOTSA (que amplía en 2013 la participación accionaria al 70% junto a Vicentín SA.) recuperar las cargas perdidas en los últimos años. El 30% restante del paquete accionario fue transferido a la marítima chilena Ultramar.

El Área portuaria y sus terminales. El puerto público de 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. El extenso frente portuario tiene hoy un área específica entre los Km. 419 y 414 a cargo del Ente Administrador- ENAPRO.

Una segunda área denominada Puerto Norte, próxima a la terminal ferroviaria y playa de maniobras del hoy Nuevo Central Argentino-NCA (Ex FFCC. Mitre), que contaba con numerosas terminales de agrograneles pertenecientes a la Ex Junta Nacional de Granos, y ha sido ya definitivamente desafectada del uso portuario y destinada a espacios recreativos para el uso público y la urbanización residencial- comercial de alta calidad.

El puerto público de Rosario, también llamado Puerto Sur está ubicado en proximidades del llamado Canal de los Muelles que integra la denominada Vía Navegable Troncal del río. Esta condición le permite mantener las profundidades a pie de muelle, que históricamente han requerido de esfuerzos de dragado poco significativos. Cuenta con una superficie portuaria exclusiva de 100 Ha, más de 4.000 mts. de muelles sobre el frente fluvial principal, dos radas para la espera de buques y canal de acceso que permite la carga sin la necesidad de ser auxiliados por remolcadores; cuenta con accesos viales y ferroviarios que facilitan la operatoria (doble trocha, playas de clasificación y estadía de vagones, servicios de 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, la Administración del ENAPRO, instalaciones aduaneras, Prefectura marítima y la vieja Capitanía de Puertos (después Centro de Negocios Internacionales – hoy CEPRO).
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, la Estación Fluvial y la dársena de cabotaje de uso de Prefectura Naval y diversos clubes deportivos.
3. El sector Sur incluye el llamado Muelle Nuevo junto al cual se dispone el embarque de aceites vegetales proveniente de numerosos tanques de almacenaje pertenecientes a la firma Guide SA y también, grandes silos planos próximos al frente de atraque (11.000 m²). El área está concesionada a Terminal Puerto Rosario SA. como multipropósito (TPR).



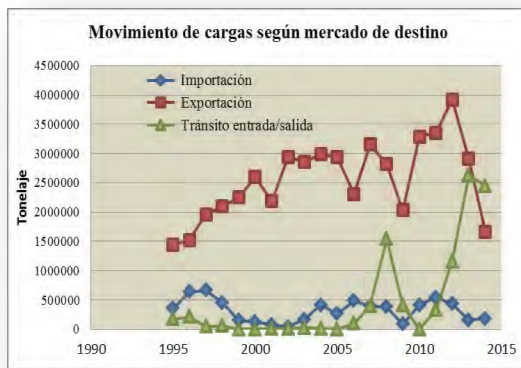
Fuente: A. Elías - ENAPRO. Encuentro Argentino de Transporte Fluvial-29/04/2013.

Hacia el sur, a la altura del Km. 416,3 se ubican la ex-Unidad VI de la JNG y en forma contigua, está la ex-Unidad VII de la JNG (Km. 415) el elevador frontal concesionado a la firma Servicios Portuarios SA. (SEPOR) que dispone de instalaciones especiales en lo que hace a su sistema de carga. Ambas unidades cuentan con dos sitios de atraque y una pequeña dársena para la operación con barcazas (opuesta al muelle); recientemente, se iniciaron tareas para la reparación tras sufrir serias averías en la galería de embarque durante la coalición de un buque en el año 1995; todo el sector cuenta – en general - con buenos accesos viales y ferroviarios que facilitan el desplazamiento en el área.

4. Finalmente, la zona de Reserva portuaria, ubicada más allá de la última terminal descrita y que se extiende hasta el límite sur del Arroyo Saladillo, donde se instaló un astillero fluvial de la firma Fluvimar SA. Estas tierras requieren obras de saneamiento y su recuperación como dársena interior (a definir como rehabilitación o espacio de relleno).

Operatoria portuaria. El puerto de Rosario, ubicado estratégicamente en la costa del río Paraná, tiene condiciones geográficas inmejorables para su conexión interna y externa, su conectividad fluvial a través de la Hidrovía HPP y buena inserción a nivel urbano. El volumen total operado es mayor a las 4 mill. Ton. anuales. La composición de estas cargas al año 2014 indica valores de 27000 Teus. en contenedores: esta operatoria recién comenzó a ser visible en el año 2004, llegando a ser de 50.000 Teus. al año 2010. Esta abrupta caída en el movimiento de contenedores puede ser explicada, más allá de la coyuntura económica del país, por efectos de la prohibición de trasbordos en puertos del Uruguay. (a partir de la Res.1108/13- SSPyVN. de la Nación).

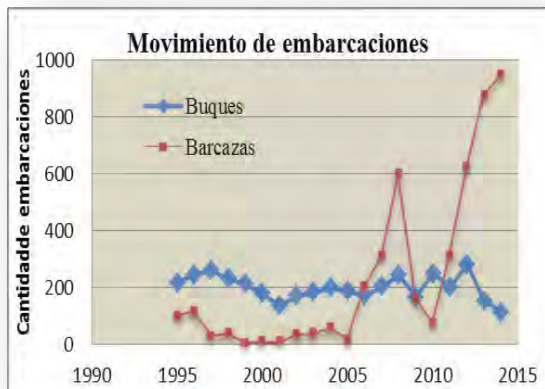
En el resto de las cargas, la composición según el tipo de movimiento, está indicando que las importaciones son escasas – no llegan a las 200.000 tn.- en tanto las exportaciones superan el último año el 1,6 mill. Ton. El mayor volumen de cargas corresponde al removido entrado/salido con casi 2,5 mill. Ton. y se corresponden casi totalmente con mineral de hierro que llega desde el norte en barcazas y se trasborda en el puerto en buques de mayor porte. Las cargas generales y los graneles de acentuada estacionalidad, son productos como: maíz y sorgo, fertilizantes, aceites, harina y azúcar. (ENAPRO, 2014)



Fuente: Estadísticas Enapro.



Entre los años 1995 y 2014, transitaron por el Puerto Rosario más de 4000 buques y similar número de barcazas; sin embargo el promedio anual de buques está cayendo rápidamente en los últimos tiempos en tanto crece sensiblemente el número de barcazas. Una de las navieras que hoy se encuentra operando es Mediterranean Shipping Company (MSC), una la mayores en el mundo en términos de capacidad de carga de los buques. En este contexto, durante el año 2015 se han realizado acuerdos estratégicos que aumentarían el volumen de actividad del puerto, generando un escenario de gran optimismo en cuanto a perspectivas de incremento y consolidación de la operatoria a mediano plazo. Es importante destacar, además, que a julio 2015 se retomaron las operaciones de transporte de arrabio proveniente de Paraguay y Brasil, comenzando con descarga de mercadería de importación, para continuar o con transbordos de barcazas a buques oceánicos con destino a Estados Unidos.



Es muy reciente la llegada de la naviera alemana HamburgSud - en marzo 2015- tras dos años de negociaciones por parte de la terminal TPR. Ello obedece a la realización de diferentes estudios sobre potencial de cargas del puerto Rosario con productos varios como: industria automotriz, frutas, yerba, minerales, bienes industriales, fertilizantes, y otros.

HamburgSud (que opera con la Subsidiaria brasilera Aliança) con frecuencia regular quincenal y un buque con capacidad para 1,300 Teus.(equivalente a una capacidad operativa de 900 Teus., 450 de ellos preparados para el transporte de cargas refrigeradas) en la ruta Rosario a Santos y dos paradas intermedias: Itapoa, Brasil y Conchillas, Uruguay.

La concreción de este acuerdo adquiere una gran relevancia desde varios puntos de vista. Por ser una naviera líder internacional, ello implica la consolidación de las actividades del puerto y una perspectiva concreta de desarrollo a futuro tanto en incremento de frecuencias como incorporación de otras líneas a este tipo de operaciones. Además, la presencia de dos de las navieras reconocidas operando en el puerto Rosario, le imprime mayor visibilidad y permite hacer proyecciones optimistas a un futuro próximo. A ello se agrega un reciente acuerdo con las navieras MSC y HamburgSud, para centralizar en el puerto las operaciones de logística de piezas del proyecto Fénix, de la empresa General Motors⁷; ello redundará en un mayor movimiento de contenedores estimado en 10.000 Teus. año, lo que haría crecer la operatoria de muelle de la terminal en alrededor de un 30%.

Evolución de las inversiones y relación con el medio productivo y laboral. El Puerto Rosario cuenta aún hoy con instalaciones de más de un siglo de antigüedad (desde su inauguración en el 1905). Esta condición ha vuelto imperiosa la necesidad de que nuevos capitales se sumen para corregir deficiencias en la infraestructura y actualizar el desempeño del equipamiento en respuesta a las nuevas demandas, el manejo de distintos tipos de cargas y buques, junto a la prestación de servicios avanzados. El cambio de modelo que trajo la descentralización portuaria en los noventa, ilusionó al ámbito provincial con poder encauzar

⁷ El proyecto consiste en el desarrollo de un nuevo modelo de automóvil; el mismo trae aparejada una importante inversión por parte de General Motors para la fabricación del vehículo y para la nueva planta de motores, donde se producirán autopartes y desde Rosario se abastecerá a toda la región.

el destino del puerto, el destino que de allí en más depende de las inversiones que puedan concretar los tres concesionarios privados en el área: Estación Fluvial, Terminal Puerto Rosario- TPR y Servicios Portuarios- SEPOR.

Desde hace unos años el puerto ha concretado inversiones en tecnología, de equipamientos e infraestructura, lo cual le ha permitido a la concesionaria TPR. ampliar considerablemente su capacidad de carga y sumar a la operación, el manejo de contenedores. En el año 2014, se incorporó también tecnología que permite transportar granos dentro de contenedores, habitualmente usados para cargas de manufacturas industriales, siendo Rosario el primer puerto en Latinoamérica que logró contar con esta tecnología, lo que abre la expectativa de especializarse en el manejo contenedorizado e incrementar productividad, simplificando la logística de manipulación y almacenamiento. Por otra parte, el equipamiento de última generación incorporado en el muelle y destinado al movimiento de contenedores permite alcanzar una capacidad de 750.000 TEUS anuales. También se han concretado inversiones en equipos de última generación que completan la secuencia camión-buque mejorando el rendimiento de las operaciones con graneles.

La Terminal SEPOR por su parte también presenta algunas particularidades. Producto de una concesión que data de 1994 – y comprende las viejas Unidades VI y VII de la entonces Junta Nacional de Granos - la empresa sostiene el rol de puerto de servicio público y trabaja con agrograneles. A través de la renegociación de la concesión en este caso con ENAPRO está iniciando una gran obra de reparación de los muelles (Unidad.VII) con el objetivo de ampliar sustancialmente su capacidad operativa y disponer de dos sitios de atraque para buques Panamax.

EMPLEO Y CONFLICTIVIDAD LABORAL

Las terminales concesionada en el Puerto de Rosario mantienen en conjunto una ocupación laboral cercana a los 1000 puestos de trabajo directos - casi todos ellos mensualizados - más un grupo de eventuales con perspectivas de incorporación a planta en el corto plazo. A la par, se genera un cantidad importante de empleos indirectos relacionados con actividades como logística y transporte, mantenimiento, construcciones, agencias marítimas y seguros, etc. que hacen al presente del puerto la principal actividad productiva de la Ciudad si se toma en cuenta la importante contribución al empleo y el desarrollo económico regional.

Puerto Rosario ha presentado a lo largo de más de 20 años de transferido a la Provincia, un nivel de conflictividad laboral no menor, como que ha signado con huelgas prolongadas el

desarrollo mismo de la actividad en distintas ocasiones. (En coincidencia con lo que a través de su larga historia se identifica como una dificultad propia para el desarrollo del puerto).

En este tiempo, ha sido política de las terminales promover una buena relación con los gremios, considerando que la mejor forma de bajar costos es tener menores conflictos. La puesta en marcha de un nuevo estilo de relación con los trabajadores, particularmente en TPR., va más allá de cuestiones salariales y de seguridad, procurando crear lazos con el entorno social laboral (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 local y que extiende su ámbito de actuación a todas las terminales del departamento Rosario, incluso los depósitos fiscales.

Los niveles de conflictividad histórica afloraron en una disputa en el último año y que se suscita luego del vencimiento de un procedimiento de crisis bajo el cual operó TPR la concesionaria del puerto en los últimos años, y que el gremio aceptó bajo el compromiso de pasar a planta permanente a personal que figuraba como eventual. El conflicto incluyó reclamos del gremio de mensualización de trabajadores eventuales, incorporación de estibadores, pago de horas extras, mejor prestación de la obra social, pago de ART y jubilaciones. El retorno a las disputas gremiales que parecían desterradas, generó la paralización de la actividad durante varias jornadas y la judicialización de la disputa ante denuncias de ambas partes involucradas. Luego de numerosas negociaciones y una última recomposición salarial en paritarias, Terminal Puerto Rosario (TPR) y el Sindicato de Estibadores (Supa) llegaron a un acuerdo de mantener cierta “paz social” por dos años (año 2017), fecha en que las partes retomarán negociaciones bajo compromiso de no incurrir en medidas de fuerza de ningún tipo que afecten la normal operatoria de las terminales I y II del puerto local. Este acuerdo marca un hito en las relaciones entre concesionaria y sindicato ya que permitirá la libre operación del puerto en una etapa de expectativas favorables al crecimiento de las actividades a la vez que garantiza la continuidad laboral de la mano de obra bajo condiciones pautadas.

RESULTADOS.

Las reformas que entraron en vigencia en el país hace más de 20 años – con la Ley 24093/92- resultan hoy insuficientes para incentivar el crecimiento de los puertos, pese a que en su momento el cambio instalado significó un fuerte impulso para la actividad. Los cambios regulatorios e institucionales que definen las políticas del sector en el país no estarían

acompañando el desarrollo productivo nacional en los primeros años de este siglo, tiempos en los que la economía tuvo su reactivación. Hoy se ponen en evidencia las debilidades y las contradicciones en el comercio exterior argentino (en los resultados) con una acentuada caída de los embarques en los últimos cinco años. Frente a este contexto, la política portuaria nacional (y de vías navegables) no ha llegado a establecer medidas que permitieran dinamizar la actividad sobre el frente fluvial argentino donde hay numerosos problemas, como: el dragado y calado insuficiente para la navegación; desaparición de la flota mercante de bandera nacional; incoherencias y descoordinación de medidas en política de transporte y logística entre medios; falta de planificación del sistema portuario; y otras.

Dentro del frente fluvial, la actividad del puerto Rosario reviste sustancial importancia no sólo para la ciudad y lo que ello representa, sino también para la región en su conjunto. Si bien la coyuntura resulta fluctuante en lo relativo al desarrollo portuario local, se espera que a mediano plazo se incremente sensiblemente la actividad y crezca el intercambio comercial de bienes - a través de la vía fluvial- con mercados del exterior (las exportaciones dan cuenta de una marcada caída en los valores) haciendo uso de las ventajas comparativas que este medio de transporte naturalmente ofrece y por las facilidades logísticas con que cuenta Rosario para la interconexión de medios y proximidad a eslabones productivos de cadenas vinculadas a la elaboración y comercialización de productos de exportación.

En los últimos meses (impulsados por el ENAPRO en acuerdo con los concesionarios) Puerto Rosario ha protagonizado una serie de hechos que se evalúan como auspiciosos y que en lo inmediato redundarían en un significativo incremento de la actividad. En principio - esto no es menor- cabe mencionar que en los últimos tiempos se han dado importantes inversiones en infraestructura y en especial, nuevos equipamientos para la operación en muelles de la terminal multipropósito, lo cual ha contribuido a generar condiciones adecuadas para las distintas operatorias que se dan a partir de los acuerdos hechos con el sector privado (adecuación del concesionario desde el 2010 en más).

Un hecho por demás auspicioso es la llegada de buques pertenecientes a navieras reconocidas internacionalmente que, con acuerdos en firme, están operando servicios como líneas alimentadoras y frecuencias regulares en conexión con puertos de mayor calado de Brasil para transportar cargas (en contenedores) hacia mercados del exterior.

En este contexto de fuertes expectativas que se han generado, mucho también tiene que ver el acuerdo establecido entre el Concesionario y el gremio SUPA por el cual las partes asumen el compromiso de convivencia armónica y continuidad laboral hasta el año 2017 (amenazada en

el último tiempo por conflictos que paralizaron, en parte, la actividad). De este modo, se establece una tregua que garantiza estabilidad en las prestaciones del puerto y asegura la continuidad laboral.

Finalmente, parecen haberse alineado tras un mismo objetivo actores e intereses buscando el desarrollo portuario. Esta se evalúa como una instancia fundamental para encaminar la actividad y evitar los altibajos de expectativas de éxito y fracasos reiterados en que se incurrió durante distintas etapas por las que atravesó puerto Rosario en estos últimos años.

BIBLIOGRAFÍA.

BLOCH, Roberto (2001) Aspectos jurídicos y operativos del Transporte Multimodal. <http://www.webpicking.com/notas/bloch01.htm>

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>

DOERR, Octavio (2014) Productividad de activos en terminales de contenedores de América Latina y el Caribe: 2005-2013. Boletín FAL- CEPAL- Edición No. 336 – N° 8.

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37775/S1421113_en.pdf?sequence=1

FUNDACION NUESTRO MAR. El Régimen legal portuario argentino. Disponible en la Web.10 junio 2014. http://www.nuestromar.org/servicios/legislacion/regimen_portuario

GONZÁLEZ-LAXE, Fernando (2008) Transporte marítimo y reformas portuarias. Los modelos europeos y latinoamericanos. Boletín Económico de ICE N° 2931.

LARDE, Jeannette y SANCHEZ, Ricardo (2014 La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina.) Boletín FAL CEPAL- Edición n°332 – N° 4.

<http://www.cepal.org/Transporte/noticias/bolfall/2/53972/FAL-332-WEB.pdf>

RAPOSO, I.; LIENDO, M.; MARTÍNEZ, A. y CAFARELL, S. (2014) Una mirada crítica a más de dos décadas de aplicación de la Ley Nacional N° 24093 (Nuevo Régimen Legal de Puertos) Una verificación en el caso de Puerto Rosario. XXIV Jornada de la Asociación Argentina de Historia Económica. www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/xxiv-jornadas-de-historia-economica/ponencias/RaposoLiendoMartinezCafarell

Fuentes de Información consultadas

CEPAL (2014) Perfil Marítimo y logístico de América Latina. CepalStat- Base de datos.

<http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/perfil/noticias/noticias/4/54974/P54974.xml&xsl=/perfil/tpl/pl1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>

ENTE ADMINISTRADOR PUERTO ROSARIO- ENAPRO (2014) Estadísticas de Movimientos portuario. <http://www.enapro.com.ar/estadisticas-movimiento-portuario-2/>

INFOLEG- Información Legislativa y Documental (s.f.) <http://www.infoleg.gov.ar/>

Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables-. Dirección Nacional de puertos. (s.f.c.) Disposiciones y Resoluciones <http://www.sspyvn.gob.ar/disposicionesPuertos->

PUERTO DE BUENOS AIRES (s.f) Informes Estadísticos Año 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/>

SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES-. Dirección Nacional de puertos. (s.f.c.) Listado de puertos habilitados.

http://www.sspyvn.gob.ar/puertos_habilitados.html