

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Tesina

“El Puerto de Rosario como eje del desarrollo de la ciudad
y la región”

Alumno: Mariano Gregorio Corti

Directora: Lic. Luciano Durand

Legajo: C-1446/0

DNI: 29677508

Contenido

CAPÍTULO 1. Introducción	3
CAPÍTULO 2. Marco teórico	9
<i>Una aproximación a la globalización</i>	9
<i>¿Y qué es la globalización?</i>	11
<i>Sobre la relación de lo global y lo local</i>	13
<i>Globalización y desarrollo local</i>	16
<i>Las nuevas geografías del desarrollo y el rol del Estado-Nación</i>	16
<i>El lugar de las ciudades en América Latina</i>	18
<i>Estrategias para “enfrentar” a la globalización</i>	19
<i>Caracterizando al desarrollo local</i>	20
<i>Actores locales como agentes determinantes del desarrollo</i>	23
<i>Los puertos en el escenario de la globalización</i>	26
<i>¿Qué es un puerto?</i>	26
<i>Clasificación de los puertos</i>	28
<i>Evolución de los puertos: de centros de transporte a plataformas logísticas</i>	30
<i>La modificación del rol de los puertos</i>	39
<i>Del hinterland cautivo al hinterland común</i>	42
<i>Modelos de gestión de los puertos</i>	45
<i>De la Autoridad Portuaria a la Comunidad Portuaria</i>	46
<i>La Ciudad-Puerto en épocas de globalización</i>	48
<i>Las etapas en la relación puerto-ciudad</i>	50
<i>Las ciudades puerto: convergencia de la razón global y la razón local</i>	53
<i>Los servicios a la producción en las ciudades portuarias</i>	55
CAPÍTULO 3. Descripción del caso	57
<i>La génesis del Puerto de Rosario. Del Pago de los Arroyos a los muelles de Hopkins</i>	57
<i>Las primeras construcciones portuarias</i>	61
<i>Primer proyecto del Estado nacional</i>	63
<i>La búsqueda de un puerto moderno</i>	65
<i>Los proyectos de Juan Canals</i>	68
<i>El proyecto definitivo del Estado Nacional</i>	68

<i>La hora de la verdad: la puesta en funcionamiento del Puerto</i>	<i>70</i>
<i>Fin del modelo agro-exportador: el camino hacia la nacionalización del puerto</i>	<i>71</i>
<i>La nacionalización del Puerto de Rosario</i>	<i>75</i>
<i>Centralización en el puerto de Buenos Aires</i>	<i>78</i>
<i>El Canal Ingeniero Emilio Mitre</i>	<i>84</i>
<i>Nueva institucionalidad: el proceso de privatización portuaria</i>	<i>88</i>
<i>El Puerto de Rosario.....</i>	<i>91</i>
<i>Entorno geográfico del puerto: la ciudad de Rosario</i>	<i>91</i>
<i>La Hidrovía Paraguay-Paraná.....</i>	<i>93</i>
<i>Beneficios de la Hidrovía</i>	<i>97</i>
<i>El corredor bioceánico</i>	<i>99</i>
<i>Accesos a la ciudad y su puerto</i>	<i>101</i>
<i>El complejo portuario</i>	<i>103</i>
CAPÍTULO 4. Análisis del puerto como eje del desarrollo de la ciudad y la región	109
<i>El Puerto de Rosario bajo la gestión del EN.A.P.RO.</i>	<i>109</i>
<i>El puerto de Rosario bajo la perspectiva del “Plan Rosario Metropolitana. Estrategias 2018”</i>	<i>114</i>
<i>Necesidad de una competitividad logística</i>	<i>116</i>
<i>Palabras finales</i>	<i>122</i>
<i>Conclusión.....</i>	<i>127</i>
<i>Referencias bibliográficas.....</i>	<i>130</i>

CAPÍTULO 1. Introducción

El fenómeno de la globalización trae aparejadas múltiples consecuencias en las dimensiones sociales, económicas, culturales, políticas, ecológicas, etc., y entre todas ellas resalta la notoriedad de la fuerza que ha adquirido “lo local” como lugar del desarrollo. Como concepto opuesto a la globalización hay un resurgimiento de lo local como ámbito de interacción, pero dentro de una lógica de relaciones sociales, económico-comerciales y políticas mundial que nunca antes había sido tan influyente. Hay una *reinención de lo local*, lo que conlleva a una revalorización e inclusión de diversos actores anteriormente no tomados en las políticas locales. Dice Madoery que “las interacciones sociales y entre ellas, las que atañen al desarrollo, se despliegan hoy en nuevas geografías, en otros territorios, permitiendo que ciudades y regiones adquieran responsabilidades tradicionalmente concentradas en el Estado-nación” (2001: 201). Por ello, es necesario repensar el desarrollo en términos complejos y adoptar una nueva manera de enfocar la interacción entre los diferentes actores de la sociedad local¹.

La retirada del Estado-nación de las funciones “habituales” o “tradicionales” (en palabras de Madoery), es decir, de las funciones que, en términos generales, caracterizaron a los diferentes Estados-nación luego de la segunda posguerra, hace que las ciudades y regiones deban adaptar sus políticas públicas locales para un contexto global y de múltiples ejes de interacción con diversos niveles de compromisos de sus actores. Hoy en día, las ciudades son actores que juegan un juego global y que se mueven en una trama transnacional, por lo que están obligadas a generar estrategias que tengan en cuenta el impacto de las diferentes lógicas que se entrecruzan en este mundo globalizado. Para ello es necesario que piensen su desarrollo en relación a la propia realidad de los países en que se encuentran, pero sin dejar de incluir en sus estrategias de desarrollo las influencias

¹ El desarrollo debe ser pensado como un “concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia” (Boisier, 2004)

externas y las posibilidades que se generan más allá del Estado nacional, así como la potencialidad de estimular e impulsar a sus actores locales fundamentales a jugar a nivel global. En relación a las diferentes estrategias de desarrollo que las ciudades pueden elegir, siempre se ha elegido promover y llevar adelante estrategias de desarrollo que apuntan a factores estáticos sin prestar atención a la potencialidad de las nuevas formas que adquiere el desarrollo cuando se centran también los objetivos estratégicos en aquellos factores más dinámicos que, generalmente, se encuentran dentro de lo que sería un capital “intangible” que poseen las ciudades y regiones (recursos humanos, entramado institucional, *know how*, historia local, etc.). No basta ahora solamente con promocionar a una ciudad a partir de su infraestructura o de sus recursos naturales, sino que es necesario enfocarse, entre otras, en las capacidades locales relacionales de cada ciudad; es decir, es necesario salir de una visión estática del desarrollo y orientarse en relación a las capacidades intangibles, a las posibilidades de innovación y sinergia derivadas de la mayor asociatividad y proximidad características de lo local.

Como afirma Pedro Pirez, “es posible dar como aceptada la proposición de que los fenómenos urbanos son hoy una consecuencia del desarrollo de las relaciones capitalistas a nivel mundial y en cada una de las realidades nacionales y regionales” (1995: 1). Por esta razón, se adopta en esta investigación en relación a la noción de desarrollo local una visión que implica entenderlo como un fenómeno *complejo*; es decir, un fenómeno en el que no sólo se deben tener en cuenta variables económicas, sino también culturales, sociales y políticas en el plano local, nacional e internacional.

El desarrollo local tiene una naturaleza ambivalente, puesto que se trata de “una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local, como ámbito de construcción de procesos de desarrollo” (Cuervo González, 1999: 12). Similar planteo hace Francisco Albuquerque

(2004: 157) al afirmar que “la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local no se explica únicamente como consecuencia del avance de los procesos de descentralización en marcha en los diferentes países de la región, sino como resultado de un conjunto más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados”.

Vemos así que el desarrollo local implica una obligación y una oportunidad de los gobiernos locales de ampliar las posibilidades más allá de la dotación natural de factores. Conlleva, por otro lado, tener en cuenta la importancia de los factores sociales, culturales e históricos. Rosario es una ciudad portuaria, y su puerto juega un rol constitutivo muy importante en relación a la identidad local en los habitantes de la ciudad; es parte fundamental y fundacional de la historia de la ciudad, y esto debe tenerse muy en cuenta a la hora de generar estrategias de desarrollo local de cara al futuro, lo que implica salir de la lógica puramente técnica del desarrollo e insertarlo dentro de una lógica compleja que abarque también lo político, lo institucional y lo cultural.

Esta investigación busca realizar una descripción acerca de la importancia del puerto de Rosario para el desarrollo local y, accesoriamente, regional. En primer lugar, el marco teórico es un apartado que contiene cinco puntos centrales: el nuevo escenario de actuación, la importancia de lo local en este contexto, el sustento de la mirada del desarrollo, las herramientas actuales de planificación estratégica de territorio, y una serie de dimensiones analíticas para el caso. Para ello, se dará cuenta de los distintos abordajes de la globalización y del resurgimiento y la importancia de “lo local”, así como de la relación entre ambos fenómenos, para lo cual se hará un recorrido por las nuevas geografías del desarrollo y el rol del Estado-nación, por la teoría del desarrollo local y de la importancia de los actores locales como agentes del mismo, específicamente, el puerto y las ciudades portuarias. En segundo lugar, se hará una descripción del caso, inicialmente desde el aspecto histórico y luego de las particularidades del puerto de Rosario y de la ciudad, así

como de la Hidrovía, y la importancia del corredor bioceánico, y la infraestructura de la región. En tercer lugar, se analizará la situación del puerto bajo la gestión del EN.A.P.RO. Por último, en las consideraciones finales se pondrá énfasis en la necesidad de una competitividad logística como herramienta central para el desarrollo local

El objeto de estudio de este trabajo está constituido por el puerto de Rosario y cómo este se inserta dentro de la estrategia de desarrollo local que impulsa la ciudad de Rosario. En relación a esto, debe tenerse en cuenta a la hora de aprehender el objeto de estudio elegido, que es necesario también analizar cómo la ciudad de Rosario aborda el impacto del papel del puerto en su estrategia de desarrollo. A los fines de la investigación se entiende por “puerto de Rosario” (PR) a la zona del frente fluvial bajo responsabilidad del Ente Administrador Puerto Rosario.

Nuestra hipótesis es que el puerto de la ciudad de Rosario podría ser un actor local determinante dentro de la estrategia de desarrollo local.

El objetivo general es realizar un diagnóstico de la relación entre el puerto y la ciudad de Rosario y conocer en qué medida el puerto puede influir de manera positiva en el desarrollo de la ciudad y la región.

En función del objetivo general y atendiendo a esa necesidad de comprender la relación puerto-ciudad, los objetivos específicos son, en principio:

1. Conocer cómo se aborda desde la estrategia de desarrollo local de la ciudad de Rosario la figura del puerto.
2. Conocer cuál es la participación de los sectores y actores locales más relevantes para relacionarse con el Puerto de Rosario a fin de maximizar su aporte para la ciudad.

Conocer cómo se posiciona el Puerto Rosario en el marco de la estrategia de desarrollo local.

Para esta investigación se cree conveniente la utilización de una metodología cualitativa, es decir, se privilegiará el análisis en profundidad del objeto de estudio. A diferencia de las investigaciones de tipo cuantitativo, que privilegian el análisis de casos para extraer conclusiones generales y que apuntan a la generación de indicadores, variables, luego de la observación de datos cuantificables, aquí se busca una comprensión del fenómeno, teniendo en cuenta que es dinámico y que incluye un conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que se entrecruzan en un entramado complejo.

Esta metodología nos permitirá un acercamiento mayor al objeto de estudio porque es necesaria una comprensión que tenga en cuenta cómo inciden en la relación entre el puerto y la ciudad, los diversos intereses políticos, sociales y económicos. Es imprescindible para ello, abordar esta temática desde una visión compleja y global.

La visión cualitativa permitirá una reflexión teórica más poderosa y acabada puesto que la complejidad del tema obliga al observador – que no puede, en este caso, dejar de relacionarse de manera directa con el objeto de estudio – a abordarlo desde diferentes aristas.

Por otro lado, la técnica de recolección de datos primarios más importante que se utilizará en esta investigación será el uso de una amplia bibliografía sobre el tema. Se hará un análisis bibliográfico con profundidad de las distintas perspectivas teóricas, así como un relevamiento y análisis de fuentes documentales y estadísticas sobre políticas e investigaciones realizadas. Para ellos se realizarán entrevistas en profundidad, semiestructuradas a informantes claves de la ciudad relacionados a la temática portuaria.

El método de análisis será descriptivo, basado en la interpretación de la literatura presentada y expuesta en una conclusión final, haciéndose una serie de inferencias explicativas, así como otras deductivas e inductivas, para analizar los datos con vistas a su mejor aprovechamiento.

El desarrollo de la investigación tendrá en cuenta, básicamente, cuatro etapas fundamentales: a) Investigación y profundización en la bibliografía disponible; b) Elaboración del marco teórico; c) Elaboración del diseño de la investigación; d) Análisis y elaboración de conclusiones.

CAPÍTULO 2. Marco teórico

“La globalización, como el desarrollo, no es inevitable”
(Stiglitz, 2006) ²

Una aproximación a la globalización

Entre las diferentes perspectivas en relación a la fecha de nacimiento de la globalización, se pueden distinguir dos: aquellas que dicen que el proceso globalizador tuvo sus orígenes a fines del siglo XV, de aquellas otras que lo sitúan luego de la Segunda Guerra Mundial. Los que adhieren a la primera posición resaltan variables económicas e históricas y afirman que la globalización sería una etapa dentro del desarrollo capitalista, pero no como producto de una ruptura histórica-social, lo que fue, por ejemplo, el paso del feudalismo al modo de acumulación capitalista. Por el contrario, quienes ven en la globalización un proceso más joven, hacen hincapié en la influencia en el ámbito de la economía de variables tales como la tecnología, el desarrollo de la cibernética y la informática, y las comunicaciones a nivel global, lo cual pone en jaque, entre otras cosas, a la dimensión espacio-temporal, anteriormente anclada a un referente específico, el Estado-nación³.

Según lo planteado por el economista argentino Aldo Ferrer, *“la globalización no es un fenómeno reciente: tiene, exactamente, una antigüedad de cinco siglos”* (1998: 1), es decir, surge aproximadamente en la fecha de la llegada de los españoles a América. Este autor plantea que América Latina ha tenido períodos de introversión y extroversión a lo largo de estos 500 años, por lo cual su participación en la globalización ha ido fluctuando

² Traducción propia de la cita original en inglés: “Globalization, like development, is not inevitable” (p. XVIII).

³ En relación a la proximidad entre los individuos que genera el avance de las comunicaciones es conocida la metáfora del canadiense Marshall McLuhan de la “aldea global”.

en el tiempo de acuerdo a posturas más que nada reactivas. Sin embargo, reconoce que en el período 1945/1970, es decir, durante la época de oro del capitalismo de la segunda posguerra, *“la avalancha de innovaciones en la microelectrónica, el dominio del átomo, la biología y espacio exterior, amplió las fronteras para procesar y transmitir información, transformar la materia, generar energía e influir en la gestación y desarrollo de los seres vivos [el cual dio un] extraordinario impulso a la globalización de las relaciones económicas internacionales”* (Ferrer, 1998: 7). Agrega que durante el período de posguerra, luego de que Europa y Japón fortalecieran sus economías, comenzó una liberación de los regímenes cambiarios y de los movimientos de capitales. Por otro lado, con la implementación del GATT se produjo una reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias en el comercio internacional. Estos tres movimientos hicieron posible la expansión de las fuerzas integradoras en la economía internacional impulsadas por las nuevas tecnologías.

En contraposición a la postura de Ferrer está, por ejemplo, entre otras, la de Néstor García Canclini quien plantea que la globalización es un proceso que *“al mismo tiempo que se la concibe como expansión de los mercados y por tanto de la potencialidad económica de las sociedades, la globalización estrecha la capacidad de acción de los Estados nacionales, los partidos, los sindicatos y en general de los actores políticos clásicos”* (1999: 56)⁴.

⁴ Ante este tipo de planteos es necesario poner en cuestionamiento un punto central: ¿y el poder en dónde reside ahora? El autor muestra a la globalización como una suma cero, es decir, como un esquema en el que si el poder ya no está en los “actores políticos clásicos”, está - indefectiblemente - en el “mercado”. Esa cierta y clara instancia política idealizada en la cual las decisiones eran puramente soberanas sin ninguna intervención impoluta del mercado, ya no existiría. Ahora el poder estaría anclado en una instancia económica difusa transnacional. Esta respuesta a la pregunta planteada anteriormente, sin embargo, tiene una debilidad argumentativa - según el criterio de esta investigación -, puesto que, no da cuenta de que las modificaciones que permitieron reestructurar las relaciones políticas y económicas que dieron lugar a los cambios globales, fueron dadas específicamente desde ese actor político clásico - y, por supuesto, obsoleto - denominado Estado-nación, por intermedio del cual se desarticuló a través de sus propios instrumentos legislativos, el andamiaje político-institucional montado luego de la segunda posguerra que garantizó la protección de los mercados internos.

Con el fin de la Guerra Fría y, particularmente, la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, derivó en una vía libre para una expansión como nunca antes había sucedido a nivel planetario del capitalismo y la democracia liberal, facilitado por las tecnologías de la información aplicadas a los sistemas financieros, de comunicaciones y transportes con alcance global. Para la globalización, “[l]a década de los 90 ha sido la época de mayor dinamismo de este concepto, por cuanto con el final de la Guerra Fría se estableció un nuevo orden mundial”, y “[l]a victoria del capitalismo sobre el comunismo facilitó la expansión de las ideas de la economía de mercado ante la ausencia de un opositor de talla” (Sánchez Avendaño, 2000: 97).

¿Y qué es la globalización?

No es tarea fácil establecer una definición última de un concepto polisémico como el de *globalización*, ya que, por un lado, no existen en las ciencias sociales los axiomas y, por otro, es un proceso complejo que abarca diferentes dimensiones, que van desde la economía, el comercio, la cultura, la política, hasta las comunicaciones y el arte. De hecho, al término globalización es posible encontrarlo aparejado a muchos adjetivos; por ejemplo, puede oírse hablar y leerse de una globalización *real, virtual, económica, política, cultural, de las comunicaciones*, etc⁵. Tal es la imposibilidad de dar con certeza una definición exacta para la palabra globalización, que Zygmunt Bauman planteó que el término se presentaba como “*clarificador de la actual condición humana*” (2010:8) cuando, en realidad, y parafraseando al sociólogo polaco, una niebla lo rodeaba. En la misma línea, Alfredo Dabat reconoce que es “*el más complejo y menos delimitado de los grandes temas actuales*” y que, en tanto término lingüístico, “*es mucho más una noción (conocimiento elemental) que*

⁵ Existe una dificultad idiomática en ciertas lenguas, lo que hace difícil denominar con diferentes vocablos procesos de la realidad asociados a la globalización, como sucede en el idioma inglés, por ejemplo, y su dificultad para expresar lo que en francés o español se nombra como mundialización. En inglés, lo que en francés o español se denomina como mundialización se “traduce”, comúnmente, como globalización cultural o, por descarte, como todo aquello que no hace referencia a la globalización económica-comercial.

un concepto científico" (2002:1). La globalización no es otra cosa que la nueva configuración espacial de la economía y sociedad mundial bajo las condiciones del nuevo capitalismo informático global (Dabat, 2002:2-3). Por su lado, para Meissner (1999:72) la informática, la cibernética y las TIC's (tecnologías de la información y el conocimiento), produjeron redes globales de producción y generaron una revolución de la comunicación, gracias a la cual se activó la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento y la información, y condujo *"a la movilidad global de los factores de producción decisivos del siglo XXI: las informaciones y el know-how"*.

El sociólogo brasileño Octavio Ianni, sostiene que nos encontramos transitando la *era del globalismo*, la cual sería una nueva configuración geo-histórica-social al igual que lo fue el feudalismo, el colonialismo, el imperialismo, el socialismo y cuya estructura se sostiene sobre el sistema capitalista. Según Ianni, *"el globalismo transforma las condiciones y posibilidades de espacio y tiempo que se habían constituido y codificado sobre la base del parámetro geohistórico y mental representado por el nacionalismo"* (1999:95). La misma dinámica de la globalización genera y desarrolla condiciones de diversificación y fragmentación, las cuales provocan una nueva resignificación de los localismos, los nacionalismos y regionalismos, y ese nuevo escenario está organizado principalmente por las corporaciones transnacionales y por organismos multilaterales, sintetizando las estructuras de apropiación que caracterizan al globalismo.

Atilio Borón sostiene que la globalización es parte de un proceso tan antiguo como el capitalismo, posición que se acerca a la de Aldo Ferrer. Para este autor la globalización es sólo una *"etapa superior"* del imperialismo. Afirma que *"la desafortunada desregulación y liberalización de las finanzas internacionales no fue un resultado 'neutro', dependiente de los desarrollos tecnológicos y comunicacionales, sino la consecuencia directa del auge de los gobiernos neoliberales y de las políticas adoptadas en favor de las fracciones hegemónicas del capital"* (1999:149).

Lo que se intenta mostrar, más allá de las diferentes posturas, es que se han producido cambios significativos en las últimas dos décadas - por lo menos - que han tenido un alto impacto en los procesos políticos y económicos, y que están reestructurando las relaciones sociales a lo largo del planeta. Asimismo, tiene lugar una complejización de las relaciones internacionales, las cuales incluyen ya no sólo a las relaciones vehiculizadas a través de los canales propios del Estado-nación, sino que se agregan también contactos a distintos niveles, como lo son los llevados adelante por municipios y regiones, como así también de universidades, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, asociaciones empresarias, sindicatos, etc. Y estos cambios, desde ya, producen ganadores y perdedores, así como una distribución desigual e inequitativa, tanto de los beneficios como de los perjuicios. Por ello, determinar la estrategia a adoptar frente a y dentro del escenario global, es un paso fundamental para reducir la incertidumbre en un tablero mundial en el cual ya no se reconocen demarcadores claros para la gestión de la política y la economía.

Sobre la relación de lo global y lo local

Carlo Galli, filósofo italiano, si bien reconoce a la mundialización del capital como algo que había empezado a producirse desde los orígenes de la Edad Media, a fines del siglo XX, producto de la desregulación de la circulación de capitales, el derrumbe del comunismo y el *boom* de la electrónica, dice que se dio un salto cualitativo en torno a ese proceso. La sociedad y el mercado se habrían liberado del Estado, el cual ya no podría ser el marco de referencia para ambos, puesto que ha sido desgastado desde arriba y desde abajo, es decir, por lógicas, poderes y fuerzas, por un lado, transnacionales y globales y, por otro, locales y regionales. En relación a la espacialidad de la globalización, a su forma geográfica, afirma: *“esta ausencia de espacialidad moderna está testimoniada por el hecho de que la movilización global no conoce de manera positiva, otra espacialidad que no sea*

la que, descontando abiertamente la superación del nexo particular/universal, se define a través de la relación entre local y global” (Galli, 2002:137).

La socióloga holandesa Saskia Sassen reconoce este nuevo valor de lo local y lo visualiza básicamente como un fenómeno urbano, en particular, de las grandes metrópolis. La globalización involucra dos conjuntos de dinámicas: uno de estos conjuntos implica la *“formación de instituciones y procesos explícitamente globales, tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), mercados financieros globales, el nuevo cosmopolitismo y los Tribunales Internacionales para los Crímenes de Guerra”* (2007a:4). El otro conjunto de dinámicas, abarca *“procesos que no necesariamente se dan a escala global como tales, sin embargo [...] son parte de la globalización”* (2007a:4). Ejemplo de este segundo conjunto de dinámicas planteado por Sassen, son las redes transfronterizas que vinculan luchas específicas localizadas con una agenda implícita o explícitamente global, la creación de una moneda única en un área geográfica determinada (v.g., el Euro), la aplicación de políticas fiscales comunes a varios países por parte de organismos internacionales (FMI), el surgimiento de imaginarios locales, etc. Sassen denomina a este último conjunto de dinámicas *globalidades no-cosmopolitas*.

La autora resalta el *lugar* de la globalización, es decir, muestra que la globalización poco tiene de virtual y mucho de real, y que se plasma de manera concreta y evidente en las ciudades. Ellas son el escenario de los sectores más globalizados de la población mundial y del capital pero, al mismo tiempo, también el de las resistencias que socavan el sustrato global, particularmente las fuerzas que han quedado al margen de la globalización, lo que Baumann denomina los perdedores de la globalización. Sassen afirma que la globalización es un proceso que se juega, principalmente, en las *“ciudades globales”*, que son aquellas grandes urbes donde se concentran las contradicciones del proceso globalizador. Entre estas ciudades se encuentran Nueva York, Tokio, Buenos Aires, San Pablo, etc. Sin embargo, más allá de estas ciudades globales existen ciudades de *“segundo orden”* que si bien no

llegan a conformar los nodos principales que articulan la globalización, tienen sus propios nodos y hubs que se conectan a los nodos principales. Por ello, estas ciudades, con una adecuada infraestructura tecnológica, un sistema auxiliar de empresas que suministren servicios de soporte y un mercado de trabajo especializado, pueden darse un lugar en esta globalización, precisamente, recalando su localidad a través del fortalecimiento de su territorio con estrategias de desarrollo endógeno.

Globalización y desarrollo local

“[El] desarrollo económico local: se trata de una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local...” (Cuervo Gonzalez, 1999)

Las nuevas geografías del desarrollo y el rol del Estado-Nación

El Estado-nación hoy en día es blanco de diferentes lógicas transnacionales, internacionales y subnacionales que lo atraviesan, lo condicionan y, por otro lado, lo obligan al cambio y a la adaptación. Ha perdido esa “organización compacta e isomórfica de territorio, *ethnos* y aparato gubernamental” (Appadurai, 1997), sin embargo, es un error pensar que el Estado-nación es o fue un actor racional unificado y cerrado a cualquier tipo de estímulo, que sólo se relaciona con otros Estados nacionales, en un juego entre iguales. El Estado-nación sigue siendo determinante en los destinos de las sociedades tanto nacionales como locales, pero ya no es el único actor que ordena y estructura la economía. El poder del Estado no está siendo erosionado sino re-articulado en relación a las escalas subnacionales y supranacionales. La resultante configuración re-territorializada y re-escalada de la espacialidad estatal puede ser provisoriamente denominada como un Estado ‘glocal’ (Brenner, 2003). Una transformación en la organización espacial del capitalismo ha permitido a las ciudades recuperar su primacía como los motores geo-económicos del sistema mundial. Nuevos ámbitos de interacción y espacios políticos son ahora incluidos y articulados a las políticas nacionales. Pero esto no incluye el presupuesto de una suma-cero sobre la escala geográfica, es decir, no se plantea que mientras que la escala nacional se contrae, la escala global se expande, llevando a un declive del poder del Estado en una era

de intensificación de la globalización. El rol del Estado-nación es y seguirá siendo fundamental pues es el responsable de la solidaridad territorial y el sujeto compensador de las asimetrías (Madoery, 2001).

Sin embargo, a pesar de que el Estado-nación sigue cumpliendo funciones indelegables, según Oscar Madoery, el desarrollo, en tanto interacción social, se despliega hoy en “nuevas geografías”⁶, por ejemplo, en ciudades y regiones que asumen responsabilidades otrora en manos del Estado nacional. Las ciudades, las globales y las de segundo orden, en términos de Sassen, actualmente, son los nodos que organizan al capitalismo mundial, articulan sus flujos regionales, nacionales y globales de mercancías. Funcionan, asimismo, como los puntos de apoyo de la acumulación global de capital. Por ello, la gestión del desarrollo depende cada vez más de las capacidades de los actores locales - se hace cada vez más endógeno -, y no tanto de la asistencia exógena, a saber: de la administración nacional. Madoery pone el acento en los actores del desarrollo y, por supuesto, esto es central en la estrategia de desarrollo, pues, las políticas sólo adquieren sentido desde el momento en que son puestas en práctica por sujetos colectivos, y destinadas a otros sujetos colectivos o individuales. Pensar en una única estrategia de desarrollo centralizada, con ciudades y provincias pasivas en sus roles de agentes del desarrollo, resulta hoy en día una estrategia sin sentido⁷. Esta última, requiere de enfoques localizados que maximicen los recursos locales, los cuales son bien conocidos por los

⁶ Demás está decir que lo de nuevas geografías está expresado de manera metafórica aunque muchas veces es entendido, erróneamente, en sentido literal en gran parte de la bibliografía relacionada con el desarrollo local. La geografía es una sola y por más nacional que sea la estrategia de desarrollo, lo que distingue a una estrategia de desarrollo no es la geografía en la cual se despliega sino quién o quiénes son los encargados de su ejecución, los responsables del financiamiento, etc.

⁷ Un ejemplo clarificador quizás sea la etapa en la que el Estado nacional se hizo cargo del puerto de Rosario, llevándolo a su casi completa inutilidad. No se plantea que el puerto deba quedar sólo bajo el manejo del sector privado, sino que es importante tener en cuenta los intereses locales y de los actores relacionados con la actividad portuaria, puesto que nadie mejor que ellos para comunicar las necesidades locales, ya que sus reclamos, pretensiones y propuestas funcionarían como resortes que deberían activar los mecanismos del Estado nacional para llevar adelante políticas que favorezcan a los usuarios del puerto.

actores de los territorios donde se hallan esos recursos. Incluir a los actores locales en las estrategias de desarrollo, es una *conditio sine qua non* para llevarlas a cabo.

El lugar de las ciudades en América Latina

Las ciudades de América Latina y el Caribe, no escapan a este re-escalamiento de la geografía. Menos aún, si pensamos que estamos en presencia de la región más urbanizada del mundo, aunque también una de las menos pobladas en relación a su territorio. Casi el 80% de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados. Asimismo, (ONU-HABITAT, 2012) el número de ciudades se ha multiplicado por seis en cincuenta años, y la mitad de la población urbana reside hoy en ciudades de menos de 500.000 habitantes y el 14% en *megaciudades* (más de 222 millones en las primeras y 65 millones en las segundas). Hoy más que nunca están dadas las condiciones para un desarrollo urbano sustentable, luego de décadas en las que los gobiernos centrales y las autoridades locales parecieron incapaces de hacer frente a cambios demasiado rápidos. En la última década, América Latina se vio muy favorecida en el ámbito internacional gracias a un crecimiento de sus economías, y esto se ha visto en los avances logrados en acceso a agua, saneamiento, transporte, comunicaciones y otros servicios, particularmente en ciudades intermedias, lo que apunta a un mayor equilibrio entre las ciudades, alejándose cada vez más del esquema dual estructurado sobre la base de zonas rurales/grandes ciudades.

América Latina tiene un potencial enorme en las ciudades y, principalmente, en las ciudades medianas, ya que, en las grandes ciudades han comenzado a producirse las denominadas *deseconomías de escala* (McKinsey Global Institute, 2011) como consecuencia del agotamiento de los patrones de crecimiento de un modelo basado en la explotación extensiva de recursos y del tratamiento poco bondadoso para con el medio ambiente, situación materializada en fenómenos como la contaminación y la congestión recurrente en el tránsito. Desde ya, que la mayor densidad en infraestructura adecuada

para las operaciones de comercio exterior se encuentra en las grandes urbes, con sus puertos más avanzados, sus carreteras y conexiones terrestres, los aeropuertos más grandes que conectan con destinos internacionales, etc. Sin embargo, y aunque las ciudades medianas se encuentren rezagadas, tienen una ventaja y es que aún se encuentran en la situación de poder aprovechar todo el potencial de crear economías de escala, con una planificación previa y que permita el desarrollo económico del territorio y de una manera sustentable.

Estrategias para “enfrentar” a la globalización

De lo dicho anteriormente, se desprende la idea de la importancia creciente del rol de las ciudades en la globalización. Por ello es de mucha relevancia analizar el rol de lo local en la globalización, puesto que es en lo primero donde se ven, en gran parte, los efectos de “lo global”. Y en lo local también se pueden observar - más allá de las estrategias y los modelos de acumulación nacionales - las diferentes estrategias aplicadas para hacer frente a las consecuencias de la globalización, no sólo de manera reactiva, “defendiéndose de la globalización”, sino también de manera proactiva, es decir, intentando sintetizar los estímulos provenientes del contexto para con ellos producir una política que permita minimizar riesgos y adversidades y maximizar resultados positivos. La importancia de las ciudades y, en general, de lo local en un contexto de globalización, evidencia la significativa función que cumple el territorio. Los territorios más desarrollados, aquellos en los cuales las estrategias locales han permitido fortalecer a sus actores y recursos, son los que mejor han podido procesar los efectos globales, tanto los perjudiciales como los positivos.

En relación a las diferentes estrategias existentes, en las últimas décadas se han ido delineando tres perspectivas respecto al abordaje del tema de lo local frente a lo global (Arocena, 2001). Una primera visión afirma que la globalización es avasallante e inevitable y, por lo tanto, no existen actores ni políticas que puedan organizar algún tipo de resistencia

o estrategia frente a lo global. Una segunda visión, se sitúa en el otro extremo, y se basa en la idea de que lo local es un rasgo positivo frente a una globalización que sólo trae aparejada males y se plantea la imposibilidad de evitar elegir entre lo local o lo global. Desde esta visión es necesaria una fuerte apuesta a los actores locales para que puedan construir identidades que permitan responder a la globalización. Se resaltan las virtudes de lo local como tradiciones que deben resistir al embate de la globalidad homogeneizante. Por último, nos encontramos con una tercera aproximación a la relación local/global que intenta salir de la antinomia y encontrar cuáles son las complejidades que la informan para poder abordarla de manera pragmática y así tener una idea sobre los desafíos y oportunidades que la globalización le plantea a lo local.

Este trabajo se aborda desde la visión que intenta sintetizar la relación local/global y, a su vez, superar esa dualidad intentando proponer medidas prácticas pero sin olvidar que el desarrollo es un concepto cargado de valores que se consideran aquí fundamentales - tales como la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población hacia y desde quienes se proyecta ese desarrollo, el respeto a la identidad local y su historia, al medio ambiente y la persecución de una mayor equidad - y que las virtudes de lo local son determinantes a la hora de pensar una estrategia para lo global.

Caracterizando al desarrollo local

La idea de desarrollo local está, inexorablemente, ligada al tópico del desarrollo el cual despliega su recorrido, básicamente, a partir de la segunda posguerra y ha sido informado desde diversas perspectivas por autores de todas las disciplinas sociales alrededor del mundo.

Los adjetivos del desarrollo son demasiados y redundantes (Boisier, 2001). El desarrollo local es un concepto que hace referencia más a lo sustancial que a lo formal o a

una cuestión territorial, es decir, apunta a un sentido de desarrollo más que simplemente al lugar del desarrollo. Si bien, como se dijo más arriba, los procesos globales adquieren materialidad, principalmente, en las ciudades, es un error plantear el desarrollo local como sinónimo de ciudad, comuna o municipal. Lo local es un concepto relativo a un espacio que lo abarca.

El desarrollo local hace referencia a la naturaleza territorial del desarrollo resaltando valores identitarios, de diversidad y flexibilidad que siempre han existido pero que han sufrido “durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica” (Alburquerque, 2004: 158) producto de una subvaloración y de una simplificación que han realizado diferentes corrientes económicas en relación a la temática del desarrollo. Pero que el territorio y sus cualidades no hayan sido teorizados, no significa que no hayan tenido una incidencia determinante en el desarrollo. La perspectiva del desarrollo local (Alburquerque, 2004) implica apuntar no a la empresa ni al sector industrial como referencia del proceso económico sino al territorio como factor determinante, puesto que el territorio no es un espacio uniforme ni indiferenciado.

El desarrollo local tiene una triple matriz de origen o, dicho de otra forma, su fundamentación proviene de tres tipos de racionalidades. En primer lugar, parte de una lógica de regulación horizontal, es decir, toma ideas propias de las prácticas desarrolladas en niveles de baja escala geográfica con sistemas económicos no extensos caracterizado como pertenecientes a la “lógica dominante en la fase pre-industrial del capitalismo” (Boisier, 2001: 58). En segundo lugar, se considera al desarrollo local como una práctica surgida a partir de la entrada en crisis del Estado-nación en la era de la globalización y el consecuente ajuste del gasto. Por último, el desarrollo local es alentado por la globalización como su contracara en el par global/local.

Puede plantearse la estrategia de desarrollo local como puramente producto de una sola de las racionalidades o como producto de la suma de cada una de ellas. Sin embargo, aquí se afirma que la estrategia de desarrollo planteada desde lo local como eje, es el producto de “una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local, como ámbito de construcción de procesos de desarrollo” (Cuervo González, 1998: 12). No es casualidad que muchas de las estrategias de desarrollo local hayan comenzado a aplicarse a partir de la crisis del Estado de Bienestar que había llevado a cabo una estrategia de desarrollo capitalista sobre la base del territorio nacional con fronteras bien definidas fortaleciendo el mercado interno a través de la industrialización por la sustitución de importaciones (ISI). Asimismo, también es cierto que muchas políticas de desarrollo han sido llevadas a cabo desde ámbitos más reducidos que el nacional. Sin embargo, no llegaban a ser estrategias sino políticas aisladas.

En diferentes partes del mundo, por otro lado, ha habido políticas de desarrollo local como consecuencia de una acción proactiva, es decir, como resultado de un criterio de política económica, más allá de la crisis del Estado de bienestar. En otros casos, las políticas de desarrollo local han servido para desacoplarse de las políticas aplicadas hacia las administraciones subnacionales, políticas que en algunos casos eran más significativas por su ausencia que por su presencia en términos de beneficios. Un ejemplo ha sido la estrategia aplicada por ciudades como Rosario o Rafaela en momentos en los que la estructura industrial argentina era desarticulada, como consecuencia de las políticas económicas neoliberales de la década de 1990.

Por otro lado, la política de desarrollo local, surge como la posibilidad de demostrar caminos diferentes en la vía del desarrollo a parte de lo que puede plantearse desde la administración nacional, por ejemplo. Hay que tener en cuenta, además, que en el caso de la Argentina los estados provinciales y municipales tienen ciertas prerrogativas sobre

determinadas áreas, recursos, etc., lo que permite la puesta en marcha de diferentes estrategias de desarrollo si bien es cierto que la posibilidad de llevar a cabo estrategias desacopladas de lo nacional le es más difícil a aquellas administraciones subnacionales que no tienen los recursos económicos necesarios por encontrarse en localizaciones geográficas desfavorables o por otros motivos económicos, sociales, políticos, etc.

Se ha planteado que el desarrollo es un concepto cargado de valores y que un mismo modelo racional y universal no puede aplicarse sin más a cualquier territorio. De aquí surge la idea de que el desarrollo local no es sólo el producto del achicamiento del Estado-nación, de su crisis, de las consecuencias de la globalización, sino que también es la puesta en marcha de diferentes estrategias que atienden a la complejidad de las diversas sociedades con su historia, sus valores, sus prácticas, sus límites y sus potencialidades. Una estrategia de desarrollo localizado permite crear e imaginar políticas que no dependan simplemente del apoyo estatal o de su aprobación, lo cual da lugar a la invención de políticas que estén apoyadas en los rasgos más identitarios de la localidad y en sus intereses. Atender a estos rasgos es no estar ajeno a la realidad, y entender que vivimos bajo una complejidad sistémica propia del mundo actual, y que el par localización/globalización es, en realidad, globalizaciones/localizaciones.

Actores locales como agentes determinantes del desarrollo

Si existen actores locales es porque existe una sociedad local. Y se puede hablar de actores locales puesto que la sociedad es el producto de relaciones que se cristalizan, se solidifican –pero que también se modifican y cambian- y decantan en instituciones formales e informales que a su vez producen y reproducen las condiciones en las cuales esas relaciones se sostienen y sostienen a la sociedad local. Si bien para plantear la existencia de una sociedad local en el nivel teórico, es necesario un momento de cierre al establecer los límites que la configuren como una unidad de análisis diferenciada y

excluyente, la sociedad local es un sistema abierto con procesos económicos, sociales y políticos propios, enmarcado dentro de un sistema que lo contiene y que en mayor o menor grado lo condiciona. Y ese sistema que es la sociedad local, está sostenido no sólo por las relaciones entre los sujetos sino también por una infraestructura que es la que permite el desarrollo de las actividades de la sociedad local. Esa infraestructura representa – en parte – el grado de desarrollo de una localidad y las decisiones que se han tomado al respecto. Demuestran también qué tipo de sociedad se quiere y qué se ha hecho por ello. Como dice Pedro Pérez, “la ciudad es una unidad socio-territorial: sociedad y soportes aglomerados en un territorio” (1995: 3).

Siguiendo a Pérez (1995: 3) y de acuerdo a lo dicho anteriormente, se define como *actor local* a aquellos “sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales”. Según el autor, ¿qué significa que se reproducen en función de una lógica local? Significa que se reproducen predominantemente en función de relaciones entre actores locales y en una base local. En relación a los actores económicos locales, significa reproducir su capital en función de relaciones dentro del ámbito local. Una decisión tomada por una empresa de invertir en la relocalización de una zona de la ciudad a otra, una ampliación de una planta fabril, el despido de empleados, por ejemplo, son decisiones que generan un efecto positivo o negativo en las relaciones entre actores y en el entramado no sólo económico, sino también político, social, urbano, etc. Como remarca Pérez, son actores locales pues *predominantemente* se reproducen a nivel local, pero no exclusivamente. Predominantemente, significa que:

1. estos actores tienen una fuerte base local;
2. están arraigados en la identidad local y;
3. sin las relaciones locales de las que forman parte, no tendrían sentido ni podrían constituirse como actores locales.

Sin embargo, en la política de desarrollo endógeno, hay una distinción fundamental entre los conceptos de *actor local* y *agente del desarrollo*. El actor está definido por el lugar donde actúa, es decir, es quien es por formar parte de un sistema de posiciones, por la escena donde actúa, por su ubicación en el “escenario local” (Madoery, 2007: 89). Lo que diferencia al agente del actor es que el primero expresa una intención sobre la sociedad local a través de sus actitudes y comportamientos, tiene un compromiso con el desarrollo territorial, cualquiera sea su inserción sectorial. Es fundamental que se plantee al agente del desarrollo como un emprendedor territorial con capacidad de intervenir sobre los principales aspectos gestionables, en las instituciones públicas y privadas.

Como plantea Madoery, el agente de desarrollo tiene un doble rol hacia adelante: de aumentar la conciencia ciudadana, a través de una mayor responsabilidad y compromiso en su vida pública y respecto de los procesos supralocales que configuran su contexto de vida (2007: 90).

Los puertos en el escenario de la globalización

“El puerto es frontera geográfica, tecnológica y cultural, por eso es un punto de ruptura, pero, a la vez, es lugar de encuentro, es intersección de rutas comerciales y zona de influencia de ideas, valores y tecnologías de origen diverso” (Martner Peyrelongue, 1999: 104)

¿Qué es un puerto?

Antes de seguir con el presente capítulo, es necesario hacerse una pregunta muy sencilla pero central para este trabajo: ¿qué es un puerto? Según la Real Academia Española, un puerto es un “[l]ugar en la costa o en las orillas de un río que por sus características, naturales o artificiales, sirve para que las embarcaciones realicen operaciones de carga y descarga, embarque y desembarco, etc.”. Sin embargo, es posible esbozar una definición más especializada y plantear, como lo hace la Unión Europea, que un puerto es “una zona de tierra y agua dotada de unas obras y equipo que permitan principalmente la recepción de buques, su carga y descarga, y el almacenamiento, recepción y entrega de mercancías, así como el embarco y desembarco de pasajeros” (Rúa Costa, 2006:1). Esta última definición agrega algunos elementos más en la caracterización de un puerto y no lo circunscribe solamente al ámbito acuático, sino que habla de los puertos en términos generales. En cuanto a la Argentina, la actividad portuaria está regulada por la ley nº 24.093, la cual en su artículo 2º define a los puertos como aquellos “ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas”.

Vemos aquí que no existe una definición precisa de puerto. Y esto es así, ya que, sus características han ido variando a lo largo del tiempo en relación a sus funciones, sus prestaciones y su configuración territorial. Por ello, se cree en este trabajo que la noción que más se acerca a lo que debe ser un puerto en el siglo XXI, la da la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)⁸, la cual plantea que los puertos son, a saber: “interfaces entre los distintos modos de transporte y son típicamente centros de transporte combinado. En suma, son áreas multifuncionales, comerciales e industriales donde las mercancías no sólo están en tránsito, sino que también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas. En efecto, los puertos son sistemas multifuncionales, los cuales, para funcionar adecuadamente, deben ser integrados en la cadena logística global. Un puerto eficiente requiere no sólo infraestructura, superestructura y equipamiento adecuado, sino también buenas comunicaciones y, especialmente, un equipo de gestión dedicado y cualificado y con mano de obra motivada y entrenada”. Esta idea es interesante porque no sólo habla de una zona o un ámbito en el cual se conectan el agua con la tierra, ni tampoco resume las actividades de un puerto a la carga o descarga de mercancías ni al embarque o desembarque de pasajeros, etc.

Es importante destacar lo que intenta transmitir la UNCTAD al enunciar su idea de puerto en relación a la cuestión de que éste es un sistema multifuncional y que para su correcto funcionamiento debe estar integrado a la cadena logística global. Esto da cuenta, en primer lugar, de la evolución de los puertos a lo largo de la historia. En segundo lugar, de que entiende al puerto como una entidad dinámica y que puede tener un rol muy activo en su interior y en las vinculaciones con su entorno. Y es, a su vez, quizás un punto de referencia a tener en cuenta al momento de proyectar un puerto acorde a las necesidades de hoy en día.

⁸ En español, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo*.

Por último, es interesante lo planteado por Martner Peyrelongue (1999: 104), quien da una visión del puerto desde dimensiones variadas: “el puerto es frontera geográfica, tecnológica, y cultural, es intersección de rutas comerciales y zona de confluencia de ideas, valores y tecnologías de origen diverso”.

Clasificación de los puertos

Los puertos pueden clasificarse de acuerdo a diferentes criterios, a saber:

- Clasificación **física**: de acuerdo a su situación o emplazamiento, a sus condiciones naturales, por sus condiciones físicas en cuanto a mareas, corrientes, etc.
- Clasificación **funcional** o en base a sus fines específicos.
- Clasificación en función de su **titularidad**.
- Clasificación en función del **nivel de gestión que realiza la autoridad portuaria**.

Clasificación *física*

En primer lugar, hay que considerar si se trata de un puerto *natural* o *artificial*. Es un puerto natural cuando las aguas están protegidas por accidentes geográficos naturales (por ejemplo, una bahía). Y es artificial cuando las aguas protegidas lo son en virtud de construcciones artificiales, como por ejemplo, una escollera o un dique. También hay que tener en cuenta para la clasificación si se trata de un puerto marítimo, fluvial, en un lago, etc. De acuerdo al *World Port Index*, los puertos pueden clasificarse en ocho tipos:

- Tipo **A** – Puerto Costero Natural: la protección del viento y del mar se debe a algún accidente geográfico, una isla, un cabo, un arrecife o algún tipo de protección natural.

- Tipo **B** – Puerto Costero con Rompeolas: en el que una escollera, rompeolas o dique protege unas instalaciones portuarias ubicadas junto a la costa o complementan una insuficiente protección natural.
- Tipo **C** – Puerto Costero con esclusas: mediante esclusas, compuertas u otros dispositivos mecánicos análogos se garantizan la retención de agua suficiente para permitir la flotación de los buques independientemente del estado de la marea.
- Tipo **D** – Puerto Fluvial Natural: ubicado a lo largo de un río en el que las aguas no se retienen por medios artificiales como compuertas o esclusas. Las instalaciones portuarias consisten básicamente en muelles que se extienden a lo largo de las orillas del río o pantalanés que se adentran en las aguas.
- Tipo **E** – Puerto Fluvial con Dársenas: ubicado a lo largo de un río en cuyas orillas se han excavado y dragado dársenas de forma oblicua al eje de la corriente.
- Tipo **F** – Puerto Fluvial con Exclusas: puerto fluvial en el que las aguas se retienen mediante esclusas, compuertas u otros elementos mecánicos análogos.
- Tipo **G** – Puerto en Canal o Lago: puerto ubicado a lo largo de un canal o lago conectado al mar por una vía navegable.
- Tipo **H** – Puerto en Mar Abierto o Cargaderos Libres: puerto carente de defensas contra los vientos y el mar, ni naturales ni artificiales. Se trata de una disposición relativamente habitual para algunos puertos o terminales petrolíferos.

Clasificación *funcional*

Desde el punto de vista funcional los puertos pueden clasificarse en puertos pesqueros, de refugio, industriales, de pasajeros, comerciales, de bases militares, deportivos, etc. Dentro de los puertos comerciales e industriales podemos a su vez subclasificarlos en función del tipo de mercadería que manipulan: petrolíferos, graneleros, cementeros, etc. Actualmente, los puertos comerciales, en su mayoría, son de tipo mixto, y en ellos conviven muchas funciones y especialidades de carga con dársenas o muelles especializados para cada una de ellas. Las terminales están también especializadas en

diversos tipos de carga: contenedores, automóviles, graneles sólidos y líquidos, gas natural, café, cereales, arroz, etc.

Clasificación de acuerdo a su *titularidad y gestión*

Los puertos pueden ser, de acuerdo a este criterio, públicos o privados. Los puertos públicos a su vez pueden depender administrativamente del Estado nacional, de un gobierno provincial, o del municipio en el que estén enclavados. En cuanto a su gestión, esta puede ser llevada adelante por el propio titular del puerto (gobierno nacional, provincial o municipal, en el caso argentino) o, más habitualmente, a través de un organismo o ente, público, privado o mixto, encargado de administrar, gestionar y controlar el espacio portuario que suele denominarse *Autoridad Portuaria*. En el caso del puerto de Rosario, éste está gestionado por el Ente Administrador Puerto Rosario (EN.A.P.RO.).

Clasificación de acuerdo al nivel de desarrollo de los *servicios prestados*

Se distinguen seis “generaciones” de puertos en base a su organización interna y a sus estrategias de desarrollo. Para una mejor disposición de la información, esta clasificación se presenta en una sección aparte, que es la siguiente.

Evolución de los puertos: de centros de transporte a plataformas logísticas

Según la UNCTAD, la clasificación de los puertos obedece a tres criterios: a) política, estrategia y actitud en materia de desarrollo portuario; b) alcance y amplitud de las actividades del puerto, especialmente en la era de la información; y, c) integración de las actividades y organización del puerto.

El puerto de *primera* generación

Hasta la década de 1960, los puertos funcionaron como simples interfaces entre dos modos de transporte, es decir, sólo se hacía el trasbordo de carga entre el transporte terrestre y el transporte marítimo. Las únicas actividades del puerto eran: carga, descarga y almacenamiento. Esa actitud es una variante en la actualidad, lo cual hace del puerto un lugar con funciones fijas y limitadas. Este tipo de puerto fue muy común en los países desarrollados hasta hace 50 años atrás, pero sigue siendo un modelo actual en muchos países en desarrollo. En estos puertos “se manipula básicamente carga general y hay poca especialización de las terminales” (Rúa Costa, 2006: p. 11). Algo que caracteriza claramente a este tipo de puertos, es que las inversiones sólo se realizan en las infraestructuras de los muelles, lo que muestra qué tipo de concepción se tiene de los servicios que debe brindar un puerto. Esta concepción del puerto, hace que se vea a sí mismo como una entidad aislada de su entorno. En otros términos, el puerto se considera a sí mismo como un reino independiente. Raramente busca cooperación, ni intenta articular sus operaciones con las necesidades e intereses de los sectores de la producción. Muchos de estos puertos subsisten actualmente a pesar de la competencia que existe porque gozan de una situación de monopolio en la zona geográfica en que se encuentran, lo cual lleva a que no estén preocupados por las necesidades de los usuarios.

El puerto de *segunda* generación

Este tipo de puerto corresponde, en general, al período 1960-1980, y se observa una mayor integración de actividades. Surgieron como consecuencia del incremento del volumen de importaciones de materias primas en los países industrializados, y una de las incidencias más importantes en esta transformación fue el desarrollo de grandes buques petroleros y graneleros de carga seca en el transporte marítimo. En estos puertos, hay una incipiente especialización por tráfico (especialmente en el caso de graneles líquidos y

sólidos). A los servicios del puerto de primera generación (carga, descarga y almacenamiento), se le añaden operaciones de transformación de cargas así como servicios industriales y comerciales tanto para la mercancía (embalaje y marcado) como para los buques (asistencia técnica y reparaciones). Como resultado de estas transformaciones, “el puerto se desarrolla y se extiende hacia su hinterland” (UNCTAD, 1992).

Los puertos de segunda generación mantienen una relación más estrecha con las empresas de transporte y de comercio que se sitúan en las cercanías de las instalaciones portuarias, así como con el municipio en el cual se encuentra enclavado, consecuencia de una demanda más organizada de mejoras de servicios como agua y electricidad, y en las infraestructuras de transporte que conectan al puerto con la red terrestre de transporte.

El puerto de *tercera* generación

Estos puertos corresponden al nivel de desarrollo alcanzado por los puertos de los países industrializados durante la década de 1980. Presentan una alta especialización de sus terminales. Estos cambios se dieron, principalmente, como consecuencia de la difusión mundial de la contenedorización en gran escala y el intermodalismo, a lo cual se sumaron las necesidades crecientes del comercio internacional. Para tener una dimensión del impacto que tuvo la contenedorización y el avance de la tecnología en los buques, hace 50 años, 40 buques transportaban 150 mil toneladas, y a cada uno le tomaba 12 días desembarcar la carga en su puerto de destino. Hoy, un solo buque transporta esa misma cantidad de carga y le toma solo 3 días desembarcarla.

Hay aspectos que diferencian al puerto de tercera generación de sus antecesores:

- a) Política, estrategia y actitud en materia de desarrollo portuario;
- b) Servicio portuarios tradicionales;
- c) Servicios industriales y ambientales;
- d) Servicios administrativos y comerciales;
- e) Servicios de logística y distribución;

a) Política, estrategia y actitud en materia de desarrollo portuario:

Los responsables de los puertos los consideran como los nódulos más dinámicos de la red de producción y distribución internacionales. Ya no son sólo considerados parte del sistema de transporte, sino que hay un abordaje complejo del lugar del puerto, como un actor que es parte de varios sistemas: el de transporte, el de producción y el de distribución. La gestión del puerto deja de ser pasiva para adoptar una actitud proactiva. Durante siglos los puertos tuvieron una actitud pasiva de esperar a que los buques lleguen con sus cargas, pero hoy en día han comprendido que “las corrientes de carga son mucho más inestables que en el pasado” (UNCTAD, 1992:23), y por eso intentan atraer a los buques a través de la mejora constante de la oferta de sus servicios. Esto llevó, indefectiblemente, a que los puertos se transformaran en centros integrados de transporte y en plataformas logísticas para el comercio internacional.

b) Servicios portuarios tradicionales:

En un puerto de tercera generación este tipo de servicios no deja de brindarse, sino que se ofrecen pero mejorados, pues, se utilizan equipos y técnicas de gestión modernos, haciendo un uso de la información muy intensivo, ya que, con ella se mantiene un control de toda la actividad portuaria en tiempo real.

c) Servicios industriales y ambientales:

Hay dos tipos de servicios industriales (o técnicos): por un lado, los servicios de reparación de buques y mecánica de los mismos y, por otro lado, los servicios relacionados con la carga. Los servicios de reparación de buques son importantes porque generan confianza en los usuarios de los puertos, ya que cualquier desperfecto técnico no les generará pérdidas económicas por quedarse varados en el puerto. El otro tipo de servicios,

los relacionados con la carga, generan un alto valor agregado, pues, muchas industrias han construido espacios dentro de las instalaciones portuarias para acondicionar sus cargas para la exportación. También es posible que el puerto brinde sus servicios a las empresas exportadoras, a manera de una tercerización de su prestación.

En cuanto a los servicios ambientales, es sabido que las cargas y los buques generan desechos ambientales, por lo que la zona del puerto suele ser un lugar altamente contaminado. Por ello, se brindan servicios ambientales de tratamiento de los desechos, cuyo fin es más lograr la sanidad ambiental del entorno que abaratar costos o generar valor agregado a la carga.

d) Servicios administrativos y comerciales:

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional aumentó rápidamente, pero ese crecimiento no fue acompañado de procedimientos administrativos eficientes para lograr un despacho sin complicaciones de la carga. Hoy en día no sólo los movimientos de carga dentro del puerto requieren que sean rápidos. También los procedimientos como los reglamentos administrativos y los servicios deben ser ágiles. Aquí cuenta más que nunca la frase de que el tiempo es dinero, pues, un buque que debe esperar días u horas en un puerto por engorrosos trámites administrativos, debe pagar como consecuencia del uso de las instalaciones portuarias. Por ello, la eficiencia administrativa está dada por la simplificación de la documentación y la reglamentación administrativa, y por una actividad portuaria las 24 hs.

En cuanto a los servicios comerciales, se han reforzado y mejorado últimamente en la zona portuaria, como por ejemplo, los servicios de compañías de seguros, servicios jurídicos y de comunicación.

e) Servicios logísticos y distribución:

En un puerto de tercera generación, los servicios logísticos están incorporados en el resto de los servicios. La distribución es una actividad que intenta reemplazar a la de simple almacenamiento de la carga. La distribución se diferencia del almacenamiento en tres aspectos:

- 1) El almacenamiento es considerado como separado de actividades como la producción, el transporte y consumo. En cambio, la distribución, es una función logística que se piensa como inseparable de la totalidad de la cadena de producción.
- 2) En la distribución, a diferencia del almacenamiento, la información juega un papel muy importante, pues, esta última es la que organiza el recorrido de la carga durante su estadía en el puerto, así como su arribo y su salida. En los puertos en los que sólo se brinda un simple servicio de almacenamiento, la información no es tomada en cuenta por los operarios, ya que, no necesitan saber el origen ni el destino de la carga.
- 3) El almacenamiento no genera ningún valor agregado a la carga, en cambio, con la distribución, sí. Sin una distribución correcta, se generan efectos negativos en el resto de la cadena.

A pesar de que la distribución es un progreso, el almacenamiento sigue siendo un servicio fundamental para la cadena logística. Los almacenes deben estar en perfectas condiciones de mantenimiento y estar equipados con las mejores herramientas para optimizar el ordenamiento y el cuidado de la carga mientras se encuentra en el interior de los mismos.

La prestación de servicios logísticos de calidad, debe estar respaldada por una infraestructura acorde a lo que se intenta ofrecer. La baja calidad y la falta de una

infraestructura adecuada en cuanto a transporte terrestre, suele ser una de las causas más frecuentes para no poder brindar un servicio de alta calidad para las necesidades del comercio internacional, en la actualidad. Pero como los encargados de la gestión del puerto no son los que deben realizar infraestructuras de ese tipo, deben tener políticas coordinadas con las autoridades gubernamentales que sean las responsables de ese tipo de construcciones.

Por último, la logística, hoy en día, depende casi exclusivamente de las nuevas tecnologías de la información y de la utilización de sistemas computarizados, que permiten tener un control detallado, segundo a segundo, de la ubicación y estado de la carga, gracias a las prestaciones dadas por los servicios satelitales. Antes, la calidad de un puerto estaba considerada sólo sobre la base de sus infraestructuras y sus servicios. En la actualidad, hay un factor adicional que es insoslayable: la calidad de la información o, dicho de otro modo, la “infoestructura” (UNCTAD, 1992: 28).

Estas tres generaciones, no son más que servicios y actividades que se fueron complementando unos a otros hasta llegar a proveer un producto ampliado. Desde ya que esto implicó un cambio de mentalidad imprescindible a la hora de gestionar y potenciar al puerto, motivado y sustentado en los cambios materiales propios de las últimas décadas, en el ámbito del comercio y la economía internacionales. Por eso, estas transformaciones que se dieron en el ámbito portuario también se denominan actividades portuarias de 1ª, 2ª y 3ª línea logística, que corresponden a lo que se denomina puerto de primera, de segunda y de tercera generación, respectivamente.

Los puertos de **cuarta** y **quinta** generación

Estos tipos de puertos se caracterizan por un alto valor agregado en sus servicios y un bajo costo para sus usuarios puesto que necesitan tiempos cortos en los trabajos de

carga, descarga y manipulación sobre los buques, poseen sistemas informatizados que cubren todas sus operaciones tanto dentro del *inlay* portuario, así como previa y posteriormente a las operaciones propiamente portuarias sobre el buque. El papel jugado por la informática es central en estos puertos. Sin ella – como en la mayoría de las actividades económicas, comerciales, industriales y financieras, en la actualidad –, este tipo de gestión portuaria no hubiera existido, pues, son las que han permitido subir un escalón más, en términos cualitativos, en lo que respecta a mejora de servicios ofrecidos. Estos puertos están físicamente separados pero conectados por operadores comunes o a través de una administración común (UNCTAD, 1999). Configuran una red, mediante sistemas de información y puertos secos, de comunidades portuarias, dando lugar a una plataforma logística. Esto es posible con una integración de cadenas logísticas de transporte internacional entre operadores logísticos que actúen en diferentes puertos de un mismo frente fluvial o marítimo o, dentro de un radio geográfico determinado. Este tipo de puertos apunta a un servicio no “puerto a puerto” sino, “puerta a puerta”, de allí la importancia de la coordinación e integración de la cadena logística. El entorno más beneficioso para estos puertos es aquel en el que existen: un gran volumen de producción y/o consumo y conexiones entre las instalaciones portuarias y el ferrocarril y/o carreteras que permitan el movimiento de grandes volúmenes desde los buques hacia las conexiones de transporte terrestre, o desde las zonas de producción de tierra firme hacia el embarque para la exportación. Con esto se busca transformar a las tradicionales cadenas logísticas en *redes logísticas de valor*.

En estas redes logísticas juegan un papel fundamental los denominados “puertos secos” (también denominados “terminales interiores”). Un puerto seco es “una terminal internacional localizada en el interior del país (relativamente alejada de la costa) y directamente conectada a través de la red ferroviaria con uno o varios puertos origen y/o destino de los tráficos a que se dedica” (Rúa Costa, 2006: p. 15), y su objetivo es la captación y concentración de cargas provenientes del área de influencia para enviarlos al puerto de

referencia. Los puertos secos, enlazados con sus puertos de referencia, les permiten a estos últimos expandir su hinterland hasta áreas, en muchos casos, muy alejadas.

Los puertos de **sexta** generación

La evolución de los puertos no es sólo un agregado de capa sobre capa de distintas actividades y servicios sobre el espacio geográfico de las terminales portuarias buscando simplemente una competitividad vía precio. Y es por este motivo que, hoy por hoy, un puerto importante está relacionado a una ciudad moderna e influyente, y busca continuamente mejorar su relacionamiento con los territorios que lo albergan. En este sentido, las ciudades portuarias también buscan mejorar las condiciones para su puerto a través del uso de la tecnología y la informática, y las ciudades inteligentes o *smart cities* son el ejemplo perfecto que da cuenta de su uso. Indefectiblemente un puerto de 6ta generación está atado al desarrollo de la cualidad de “smart” de la ciudad que lo contiene. ¿Y qué se entiende por smart city? Son aquellas ciudades que están basadas en el conocimiento y que “se centran, sobre todo, en la educación, el desarrollo del capital intelectual, aprendizaje permanente, la creatividad y el mantenimiento de un elevado nivel de innovación” (Sikora-Fernández, 2017:139). Y agrega la autora que juegan un papel fundamental en todo esto las TICs, y el objetivo final es lograr ciudades que impulsen la “reducción de emisiones de dióxido de carbono y acciones cuyo objetivo sea el aprovechamiento eficaz de la energía, en cada área de actividad de la ciudad junto con la mejora simultánea de la calidad de vida de los habitantes” (ídem). La relación de los puertos de 6ta generación con este tipo de ciudades reside en que en ellas se sigue de cerca la evolución de las infraestructuras esenciales, como rutas, puentes, túneles, ferrocarriles, metros, aeropuertos, comunicaciones, agua, energía, y puertos con el propósito de optimizar los recursos y mejorar la calidad de vida de las personas. El puerto de 6ta generación debe regirse por la búsqueda de la autosuficiencia energética, apostar por una política medioambiental que priorice el reciclaje, el ahorro de agua y la utilización de

energías renovables para todas las empresas asentadas en el puerto o en las zonas de actividades logísticas.

La modificación del rol de los puertos

Históricamente, los puertos han tenido un rol estratégico en el comercio exterior y en las economías de los países, no sólo porque sean los encargados del tráfico comercial de mercaderías y del transporte de pasajeros, sino porque han sido promotores del crecimiento de las áreas en las que se encuentran. Han sido, asimismo, espacios muy intensivos en mano de obra, pues, la estiba, la manipulación de mercaderías, la carga y descarga de los buques fue, durante mucho tiempo, un duro trabajo realizado directamente a través de la fuerza física. Hoy en día, las condiciones de trabajo han cambiado de manera positiva con la introducción de mejoras técnicas en casi toda la actividad portuaria, aunque esto, desde ya, ha generado la expulsión de mano de obra. La adaptación de la industria portuaria a las nuevas condiciones, la ha llevado a que se convierta en un “sector de una mayor intensidad de capital que exige inversiones masivas en las infraestructuras de manipulación y en la formación — o la reconversión — del personal portuario” (OIT, 2002:14). En otros términos, se sustituyó mano de obra por capital, con la consiguiente reducción del número de trabajadores, pero generando una mayor productividad del trabajo. Sin embargo, el puerto sigue siendo un generador importante de mano de obra, ya que promueve de manera directa e indirecta muchas actividades económicas, pues, la actividad portuaria es, podría decirse, de carácter multifuncional, ya que de ella participan diversos agentes y organismos, desde estibadores, consignatarios, remolcadores, amarradores, aduana, aseguradoras, servicios bancarios, jurídicos, *brokers*, etc.

En la actualidad, se apunta a que los puertos excedan sus funciones tradicionales y adopten un carácter activo para que sean considerados no sólo parte del sistema de

transporte, sino también del sistema productivo en su totalidad, es decir, que sean considerados por las autoridades gubernamentales, sus clientes y las empresas como una variable más a la hora de tomar decisiones estratégicas. Hoy por hoy, deben asumir nuevas funciones y animarse a retos que les permitan ofrecer servicios que generen mayores ingresos para el puerto, y que signifiquen un alto valor agregado para sus usuarios. Fundamental para esta nueva perspectiva de los puertos es su integración más profunda en la cadena no sólo logística, sino también de producción, transporte y distribución, lo cual les permitirá convertirse en verdaderos centros de valor agregado. En otras palabras, que no sean sólo un punto en el cual se produce un simple intercambio modal de transporte, sino que, como plantea la UNCTAD, conformen un sistema multifuncional de carácter dinámico. Por los puertos es donde circula el mayor volumen comercializado de mercaderías. Además, cumplen una tarea irremplazable en la cadena de transporte internacional: en primer lugar, porque son parte del transporte marítimo; en segundo lugar, porque son un nodo de transferencia modal; y, en tercer lugar, porque en algunos casos son una plataforma logística que realiza una serie de actividades que generan un valor agregado, el cual excede las labores de carga, descarga y almacenamiento.

Los cambios ocurridos en las últimas dos décadas, principalmente, han hecho que el papel de los puertos se transforme a la par del comercio mundial y esto ha sido consecuencia de “factores como la globalización económica, el desarrollo en las tecnologías del transporte, la integración de las cadenas logísticas, la búsqueda de economías de escala y reducción de costes” (Rúa Cosa, 2006:2). La evolución de los mercados, los servicios y las tecnologías, los obligó a una transformación progresiva, ya que, en una economía globalizada, la búsqueda por mayor competitividad ha llevado a las empresas a recorrer el mundo para obtener los recursos al menor costo posible, por lo que, actualmente, es necesario “integrar los puertos en los sistemas de manufactura y distribución” (Sánchez Pavón, 2003: 1). Estas transformaciones ocurridas en el escenario portuario a nivel global

se deben a diversas fuerzas, las cuales pueden estructurarse de manera resumida de la siguiente manera, a saber:

- a- Innovaciones tecnológicas y organizacionales;
- b- Adaptación del equipamiento a las nuevas necesidades de los buques y las exigencias de los cargadores;
- c- Amplificación de servicios y cambios en la gestión logística;
- d- Surgimiento de nuevos agentes y centros de control del sistema portuario mundial;
- e- Profundización de la competencia inter-portuaria (Gorenstein, 2005).

A continuación se realiza una caracterización más detallada de estas fuerzas:

- La intensificación del proceso de globalización de la producción y los mercados, ha impulsado un fuerte aumento de los flujos de mercancías, las cuales circulan, principalmente (casi dos tercios del total), a través del transporte naviero internacional.

- La introducción del contenedor se encuentra en el centro del cambio tecnológico, y es la piedra basal del desarrollo del transporte multimodal. La aparición del contenedor ha representado un avance que redujo drásticamente la ruptura de carga entre los distintos modos de transporte. Por otro lado, la incorporación de las TIC's (Tecnologías de la Información y el Conocimiento) permite aumentar la velocidad del tráfico marítimo, el seguimiento de las cargas y la disminución del tiempo de permanencia de los buques en los puertos. Muy importante es la ampliación constante de los buques que navegan las aguas internacionales, los cuales han llegado a límites insospechables pocos años atrás. Además, ha habido una especialización de estos buques, dando lugar a buques polivalentes o *Ro Ro*, que pueden transportar productos diversos con diferentes embalajes y realizar tareas de *feederling*.

- Está surgiendo un grupo de grandes puertos concentradores (*hub ports*) que redistribuyen las cargas hacia puertos menores o puertos secos, a través de servicios de enlace (*feederling*). Esto responde a una nueva configuración del modelo logístico (*hub and*

spokes) en el cual existe un puerto concentrador de mercaderías que luego se distribuyen hacia la periferia a través de los “rayos” (spokes).

- Tendencia a la baja en los costos del transporte marítimo gracias a una flexibilidad de los contratos laborales, a una mano de obra más calificada para las actividades portuarias, y a las transformaciones organizacionales.

- Nuevos modelos de gestión en los puertos comerciales, con modalidades de coordinación entre etapas y agentes más estrechas.

Del hinterland cautivo al hinterland común

Los puertos de primera y segunda generación corresponden a un período que se extendió aproximadamente hasta mediados de la década del '70, es decir, a la época en que privó una actitud proteccionista en las economías, sobre la base del modelo “fordista”. En cambio, los puertos de tercera y cuarta generación, son propios de un período de apertura económica.

Durante el período proteccionista, los puertos tuvieron poca actividad y debilitaron sus contactos con el entorno. La política económica proteccionista que se aplicó, tenía como bases el fortalecimiento del mercado interno a través de una industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En este esquema, el rol del puerto se debilitó. Los vínculos con el exterior decayeron, sólo realizando tareas de exportación de materias primas, las cuales permitieron durante un tiempo, ser la base del intercambio para llevar adelante la industrialización básica. Se produjo una introversión del puerto, en detrimento de su papel como conector con el entorno internacional, es decir, se cerró a su hinterland, dejando de lado todo lo que sucedía en el *foreland*⁹. Durante ese período, los

⁹ Anglicismo que, en contraste con el *hinterland*, se refiere al territorio comprendido desde el puerto hacia el exterior, y está definido por las vías de comunicación generadas por los tráficos marítimos vigentes y potenciales, incluyendo sus conexiones o puertos de transbordo, y por lo tanto, se consideran dentro de su área de influencia marítima.

“desplazamiento del puerto hacia el interior y hacia el exterior fueron escasos y lentos” (Martner Peyrelongue, 1999:105). En términos logísticos, el puerto fue un lugar que se caracterizó por un alto grado de ruptura de carga¹⁰ y de tracción. Su función sólo se resumía a ser el lugar en el que la mercadería terminaba o iniciaba un recorrido siendo movida de un tipo de transporte a otro, de uno acuático a otro terrestre (carretero o ferroviario). Los buques estaban durante días varados en los muelles, producto de la baja tecnificación con que contaban los puertos, a la espera de ser cargados o descargados. El puerto era un punto de quiebre, una estación terminal de ruptura larga. A su vez, se destacaba como una zona de almacenamiento, como una gran bodega. Era común que los marinos del buque descendieran a tierra firme y se quedaran durante largos días, conociendo el lugar en el que se encontrara el puerto, casi en carácter de turistas. Durante este período, la zona costera fue un lugar desvinculado de la región interior, y funcionaba como una muralla que separaba lo interno de lo externo.

Es interesante lo dicho por Martner Peyrelongue, en lo relativo a las trabas que tenía la operatoria portuaria, en un momento en que lo que sucedía en el puerto era algo sin importancia para una economía que funcionaba gracias a la demanda interna de bienes de consumo básicos, y eso se evidenció en un entramado legislativo e incluso burocrático que “puso controles y trámites que eternizaban los desplazamientos a través del puerto”, y agrega que esa situación contribuyó a una “desvalorización del puerto como lugar, como espacio vinculado” (Martner Peyrelongue, 1999:106). La punta del iceberg que daba cuenta de esta situación era el hecho de que el hinterland se encontraba cautivo, entre otras razones, porque, por un lado, el puerto era usado sólo por un pequeño grupo de clientes de muchos años y, por otro, porque el sistema de transporte terrestre interno dificultaba el movimiento de las mercaderías a puertos que pudieran brindar mejores condiciones de

¹⁰ La ruptura de carga es la acción y efecto de separar las cargas contenidas en una unidad de carga superior (por ejemplo, en un contenedor), en un punto determinado de las cadena de transporte, con el fin de enviarlas a sus distintos destinos finales.

carga y descarga, producto del mal estado de las vías de comunicación y de la falta de una correcta accesibilidad a la zona portuaria.

Ahora bien, con el agotamiento del modelo fordista, la vinculación de los puertos con su entorno territorial, se modificó. Asimismo, el avance de las redes de comunicaciones globales ha sido determinante para impulsar cambios en la estructura de la producción, la comercialización y el transporte. Se produjo una internacionalización del proceso productivo de las empresas, dando lugar a empresas multinacionales, y a un incremento del uso del transporte marítimo que obligó a los puertos a cambiar su comportamiento. Este proceso de internacionalización de la producción, es decir, la fragmentación de las etapas del proceso productivo en distintas localizaciones a nivel global (deslocalización), fue posible gracias a una apertura comercial y a una desregulación económica que sólo pudo llevarse adelante con la garantía jurídica de los Estados nacionales que modificaron sus legislaciones para que los factores de la producción pudieran moverse libremente, buscando la maximización de beneficios y la minimización de los costos. Como plantea Wallerstein (1974:348), el capitalismo es un sistema basado en el “hecho de que los factores económicos operan dentro de un espacio más grande el cual ninguna entidad política puede controlar totalmente”.

Producto de estos cambios, el hinterland deja de estar cautivo y pasa a ser compartido por los puertos de una misma región o zona, es decir, surge un hinterland común a varios puertos, dando lugar a la competencia interportuaria. Esto lleva a una búsqueda constante de una optimización y mejora de los servicios ofrecidos, a través de una competencia no sólo vía precios, sino también, vía diferenciación. Bajos costos en la carga, descarga, manipulación, etc., ya no son argumentos fuertes para sobresalir en esta competencia.

Modelos de gestión de los puertos

En general es la administración nacional la que decide la política a aplicar en el sistema portuario, estableciendo el tipo de gestión de los puertos. Por ello, si así sucede, se encarga de definir las inversiones a realizar en infraestructura, los servicios que prestan, el tipo de mercaderías que operan, y demás decisiones del día a día. Sin embargo, el nivel de intervención que el Estado tiene en la gestión de los puertos no es uniforme en todos los países, lo que da cuenta de que existen muchos modelos de gestión. Esta intervención puede ir de un extremo a otro: desde puertos en los que la administración central sólo establece regulaciones generales de la actividad portuaria, así como lo puede hacer en cualquier otra rama de la economía de servicios que está bajo la gestión privada, y los puertos funcionan de forma prácticamente autónoma sin seguir una política coordinada de niveles de gestión superior, o derivada de una autoridad pública; hasta Estados en los que existe un organismo encargado específicamente de dirigir las políticas portuarias y de llevarlas a cabo, del sistema portuario en su totalidad. De un extremo a otro existen distintos tipos de gestión que toman características de uno y otro, rearticulándolas de acuerdo a las especificidades de cada caso.

Sea de una forma u otra, es necesario establecer algún tipo de administración local que se encargue de la gestión cotidiana que, indefectiblemente, afecta el área local de influencia de puerto, y que debe ejecutar en cada puerto las políticas definidas por la administración central. Más allá de que actualmente existe una tendencia a la privatización de la gestión, hay cuestiones que siguen siendo parte del accionar del Estado-nación, puesto que implican la necesidad de un agente que sea el responsable de coordinar las demandas de los distintos actores con intereses en el sector. Por ello, la figura del Estado se hace presente en cuestiones como, por ejemplo, las grandes obras de dragado o construcción de muelles, la mejora de las zonas de maniobra para los buques, el diseño de las conexiones físicas que comunican al puerto con su entorno tales como puentes, rutas, vías de ferrocarril, conexiones intermodales, etc.

La entidad encargada del puerto recibe el nombre de Autoridad Portuaria, la cual puede participar de manera más o menos intensa en la administración del puerto. Dependiendo de ello, se pueden caracterizar tres tipos de puertos, a saber:

- a) *Landlord port* (puerto Propietario);
- b) *Tool port* (puerto Instrumento), y;
- c) *Operating port* (puerto Operador) (también denominado *comprehensive port* o *service port*).

- ***Landlord port***, es un puerto gestionado por una autoridad portuaria, bajo el régimen de concesión por parte de la administración central, es decir, se cede un espacio físico a operadores privados para que lo exploten. La infraestructura y el espacio del puerto siguen bajo propiedad de la administración central, pero de la operatoria se encarga una empresa privada.

- ***Tool port***, la autoridad portuaria se encarga de la administración de la infraestructura del puerto. En este caso, un operador privado se encarga de la explotación comercial del puerto, pero cuya maquinaria es propiedad de la autoridad portuaria.

- ***Operating port***, es el puerto en el que la autoridad portuaria es la misma administración central, la cual se encarga de la explotación comercial y es la propietaria de las infraestructuras.

De la Autoridad Portuaria a la Comunidad Portuaria

El conjunto de cambios producidos a nivel global también motoriza “otras formas de organización empresarial y de articulación inter-sectorial, promoviendo la difusión de nuevas pautas organizacionales” (Gorenstein, 2005:108). El hecho de dejar de pensar al

puerto simplemente como una puerta de entrada/salida, y comenzar a percibirlo como un espacio de negocios industriales, comerciales y de servicios, genera una modificación en torno a cómo se piensan las relaciones puerto-ciudad. Y en esta rearticulación de relaciones, la noción de “comunidad portuaria”, juega un papel fundamental.

La comunidad portuaria constituye una configuración institucional intermedia entre el Estado y el mercado (Gorenstein, 2005). Con la privatización de los puertos, las comunidades portuarias son instituciones que intentan articular a los interesados en el puerto de una forma armonizada, es decir, entre actores del sector privado y el Estado en sus distintos niveles. Como es difícil representar a todos los actores, se conforman órganos de los sectores más representativos que operan con el puerto. Responde, asimismo, a la nueva percepción del puerto no sólo como una puerta de entrada/salida, sino también como espacio abierto de negocios y servicios orientados al usuario, lo cual también obliga a una revisión de las relaciones entre el puerto y la ciudad.

La comunidad portuaria, es una alianza de todos los principales grupos de la zona portuaria, en el que los distintos grupos defienden sus intereses y promueven y coordinan sus actividades (UNCTAD, 1992b). Si bien no se descartan los conflictos que pueden surgir entre intereses en algunas ocasiones contradictorios, el ideal de comunidad portuaria implica que todas las partes interesadas (la autoridad portuaria, las empresas, los trabajadores y los usuarios) trabajen en conjunto y de manera mancomunada para asegurar el mejor desempeño del puerto en beneficio de todos. Este concepto de comunidad portuaria está ligado a la idea del puerto como una empresa, principalmente, en el contexto de privatización. Sin embargo, también es posible plantear esta configuración bajo un tipo de gestión público-estatal, pues, la posibilidad de convocar a los diferentes interesados en el puerto, sean parte del sector comercial como no, para mejorarlo, es siempre deseable, ya que, es beneficioso para todos, ya sea que se trate de mejorarlo desde el punto de vista financiero, comercial o en términos operativos, así como

desde el punto de vista ambiental y urbano, para armonizarlo a la vida de la comunidad y evitando un impacto negativo. La comunidad portuaria implica, en algún punto, una horizontalización de la gestión del puerto. Con la comunidad portuaria surge un lenguaje compartido como también expectativas surgidas no de manera sencilla en un proceso sin contradicciones, sino a través de negociaciones y condicionamientos entre los diferentes sectores (Gorenstein, 2005).

Esta concepción está enlazada a un tipo de modelo económico como así también a un modelo de desarrollo local, pues, implica una rearticulación de la organización territorial y de los espacios urbanos, puesto que el puerto es una fuerza productiva que requiere de infraestructuras dentro y fuera de su trazado y que, inevitablemente, genera externalidades. Esto lleva a la noción de “plaza portuaria”, que se entiende como el ámbito en el cual interactúan aquellas actividades que contribuyen al funcionamiento del puerto. Inevitablemente, se produce un entrelazamiento entre el puerto y la ciudad que lo alberga, lo cual obliga a ambos a vincularse desde un lugar de complementación y sinergia. La cuestión del impacto ambiental, las obras de infraestructura logística requeridas, la reconversión de espacios anteriormente portuarios en espacios públicos, son ejemplos de ámbitos en los cuales inevitablemente puerto y ciudad deben llegar a un entendimiento en beneficio de la sociedad. Es por ello que, indefectiblemente, hoy por hoy, la gestión portuaria, sea pública o privada, obliga a un modelo de desarrollo local que tenga al puerto como uno de sus actores fundamentales, pues, no hacerlo implicaría un vacío de consecuencias negativas en distintos aspectos de la gobernabilidad local.

La Ciudad-Puerto en épocas de globalización

La “ciudad-puerto” o, en su defecto, ciudad portuaria, no ha escapado a las transformaciones económicas de las últimas décadas, las cuales han alterado la relación entre las ciudades y la economía mundial. Al contrario, la ciudad-puerto ha adquirido una

mayor relevancia, pues, se ha constituido en un punto articulador de la red global de producción y distribución, y está inmersa, en tanto territorio estratégico, en una “nueva arquitectura organizacional de la actividad portuaria” (Granda, 2005). Asimismo -en tanto espacio metropolitano-, no hay que perder de vista que también es escenario de la pugna entre lo global y lo local, y que su potencial también depende de las regulaciones interiores de los países en los cuales se inserta, ya que, si bien la fragmentación de la producción a nivel global es un fenómeno, hoy por hoy, corriente, no hay que olvidar que (Monié, 2006:982) “la multilocalización (distribución y diversificación territorial de las unidades productivas) de la producción sólo fue posible gracias a grandes cambios institucionales que viabilizaron la reducción de las barreras del libre comercio y la flexibilización de las legislaciones laborales que transformaron radicalmente la relación capital/trabajo”¹¹.

Existe actualmente, una combinación entre dispersión espacial e integración a nivel global de la actividad económica y, en este contexto, a la ciudad-puerto le cabe un rol estratégico, en tanto que funciona como articuladora de estas dos configuraciones. Puede jugar un papel clave en atraer capitales e inversiones que funcionan con una perspectiva global, e impulsar a las empresas y emprendimientos locales a internacionalizarse. Por otro lado, funciona como articuladora de geografías más alejadas pero que pertenecen al hinterland del puerto.

Ya se ha planteado la idea de que el impacto de la globalización sobre las geografías es notable, y tiende a concentrarse en determinados puntos del entramado de ciudades. Sin embargo, este impacto no es homogéneo, sino que, al contrario, tiene efectos diversos en las ciudades. En el caso de la ciudad-puerto el impacto de la globalización es particularmente más palpable que en otro tipo de aglomerado urbano, por ser el territorio

¹¹ Traducción propia del autor del trabajo. Cita original: “*A multilocalização (distribuição e diversificação territorial das unidades produtivas) da produção só foi possível graças a grandes mudanças institucionais que viabilizaram a redução das barreiras do livre-comércio e a flexibilização das legislações trabalhistas que transformou radicalmente a relação capital/trabalho*”.

de una economía – por más sencilla que sea – de servicios, principalmente, vinculada al transporte.

Actualmente, la ciudad-puerto es pensada como un elemento fundamental del desarrollo, pues, esa ciudad adosada al puerto, funge como entorno de este último en el cual se sitúan los factores indispensables para la competitividad del puerto. Factores dinámicos y no sólo estáticos que conforman la base de las ventajas competitivas que puede ofrecer el puerto en la competencia interportuaria. La ciudad debe funcionar como un entorno favorable para la localización y el desarrollo de los servicios vinculados con la actividad portuaria. Pero también el puerto debe volverse sobre la ciudad, retribuyéndola de una manera positiva.

Las etapas en la relación puerto-ciudad

Los puertos han sido parte de la formación y crecimiento de las ciudades en las cuales se encontraban insertos, en distintas partes del mundo. No se conocen casos de ciudades en los cuales los puertos hayan sido negativos para su desarrollo. Pueden no haber sido los actores más determinantes en el desarrollo de algunas ciudades, pero seguramente nunca un actor negativo. Sin embargo, (Sánchez Pavón, 2003:2) “el puerto ha sido, también, una realidad exterior y distinta de la propia ciudad lo que ha propiciado la necesidad de articular las relaciones entre ambas y diferentes realidades”.

Siguiendo a Sánchez Pavón (2003), en las relaciones puerto-ciudad pueden distinguirse cuatro etapas: a) Unidad puerto-ciudad; b) Crecimiento y distanciamiento puerto-ciudad; c) Aislamiento y separación puerto-ciudad, y; d) Acercamiento e integración ciudad-puerto. Estas etapas, en algún punto, coinciden con el rol jugado por los puertos a lo largo del tiempo como consecuencia de la tecnología disponible y de los distintos modelos económicos.

La etapa de *unidad* entre el puerto y la ciudad es aquella en la cual el desarrollo urbano y el del área portuaria es difícil de distinguir. La urbe se va formando de manera contigua al puerto, y éste a la urbe, y no existe entre ellos ningún tipo de barrera. Esta situación sucedió con anterioridad al surgimiento de la formación de los Estados, por lo cual, el control de los puertos era informal. Plantea Sánchez Pavón (2003:6) que “los contactos comerciales con culturas y economías diferentes otorgan al asentamiento urbano un potencial de crecimiento en torno de dicha actividad de forma tal que se produce la inevitable centralidad urbana de las infraestructuras portuarias”. Entre el puerto y la ciudad había una relación de proximidad e inmediatez y, frecuentemente, “las escasas infraestructuras que se construían en apoyo a la navegación, o quedaban integradas en el propio recinto urbano, o posibilitaban la apertura y ordenación de nuevas áreas de expansión de la ciudad” (UNCTAD, 1996:6). En muchos casos, el puerto era gestionado por autoridades e instituciones públicas locales, es decir, actores públicos locales.

En la siguiente etapa, de *crecimiento y distanciamiento*, ambas realidades comienzan un proceso de diferenciación que los distanciará. Progresivamente, y como consecuencia de obras de infraestructuras necesarias para la mejora de la operatividad del puerto, la urbe y su población se van alejando del puerto, si bien nunca deja de existir una relación de contigüidad, ya que, parte de esta población sigue viviendo de y para el puerto, de manera directa como indirecta. El área portuaria comienza a adquirir rasgos de magnanimidad, con sus grandes instalaciones. Nuevos accesos comienzan a ser necesarios, y por ello, se comienzan a construir las primeras conexiones terrestres, y el ferrocarril adquiere una estrecha relación con el puerto, puesto que es a través del primero como las mercaderías ingresan y egresan del puerto.

Posteriormente, se produce el *aislamiento y separación* entre la ciudad y su puerto, producto de una “segregación funcional ciudad-puerto” (Sánchez Pavón, 2003). Se

construyen divisiones que muestran que el puerto comienza a separarse de la ciudad no sólo en términos físicos sino, como se dijo más arriba, funcionales. Asimismo, comienza a adquirir mayor autonomía. Las construcciones portuarias empiezan a requerir, cada vez más, mayores espacios, y esto no necesariamente corre parejo con el crecimiento de la urbe, lo cual, en cierto punto, genera una desintegración entre ambas realidades. A partir de la década de 1950, aproximadamente en el momento del surgimiento de los puertos de segunda generación, estos comienzan a separarse cada vez más de la urbe, ya que, grandes empresas comienzan a enlazarse de manera cada vez más directa con las instalaciones portuarias en busca de articular mejor su estructura operativa con la estructura del puerto. A esto debe sumarse la utilización cada vez más intensiva del contenedor, lo cual lleva a requerir una mayor superficie de suelo disponible para el depósito de estos dispositivos. Esta intensificación del uso del contenedor llevó a la intermodalidad y, en cierto punto, esto generó que el puerto fuese considerado solamente como un eslabón de la cadena de transporte, por lo que para las únicas políticas que era tenido en cuenta eran las relacionadas con el transporte, lo cual hizo que se utilicen cada vez más espacios de los alrededores del puerto para la construcción de conexiones físicas que, paradójicamente, separaban al puerto de su ciudad.

Por último, durante la etapa de *acercamiento e integración*, la relación entre ciudad y puerto, sufre un cambio positivo consecuencia de, en parte, un cambio de óptica tanto de los responsables del puerto, como de los administradores de la ciudad. Lógicamente, este cambio de perspectiva por parte de la ciudad y del puerto, es antecedido por transformaciones globales que generaron cambios de perspectivas en ámbitos de decisión en niveles superiores y que se instrumentaron a través de modificaciones legislativas. Parafraseando a Sánchez Pavón, una auténtica necesidad fue la que llevó a una auténtica renovación de los puertos. A continuación se enumeran algunas de las transformaciones en la relación ciudad-puerto, durante esta etapa:

- a) Se produce un diálogo más fluido entre la ciudad y su puerto.
- b) El entorno portuario comienza a jugar un papel decisivo en la competitividad portuaria, y así es percibido por los responsables del puerto.
- c) Se produce una “fusión” entre la ciudad y el puerto consecuencia de la reutilización de espacios portuarios para emprendimientos urbanos.
- d) La ciudad toma al puerto como un actor fundamental de su política de desarrollo local, siendo especialmente objeto de la planificación urbana.
- e) Se busca que los accesos al puerto sean también funcionales a las necesidades de la urbe, para evitar complicaciones entre el tránsito pesado y el tránsito liviano.
- f) Asimismo, se intenta que las actividades portuarias y sus externalidades negativas no afecten a la población más cercana a la zona portuaria, y a la población de la ciudad, en general.

Esta periodización sirve para comprender cómo han ido modificándose las relaciones entre las ciudades y sus puertos. Desde ya, que estas etapas no se dieron de manera sincrónica en todo el mundo. Particularmente, en los países periféricos estas transformaciones llegaron con cierto retardo, respecto de los países centrales, pero esto no quita que se hayan producido en algún momento de su historia producto de las modificaciones en la economía y en las sociedades, que alcanzaron a la mayor parte del mundo.

Las ciudades puerto: convergencia de la razón global y la razón local

Las ciudades puertos son unos de los más importantes territorios de entrada y salida de una región, país o bloque comercial, y como tales no han escapado a las transformaciones de la economía mundial, pues no fueron ajenas al cambio de un modelo de acumulación basado en la gran fábrica, es decir, el modelo fordista, a un modelo de

acumulación en el que las empresas se relocalizan y dispersan en búsqueda de una mayor maximización de sus ganancias. Por ello, las ciudades puertos han tenido que reorganizarse y reposicionarse en la transformada geografía global.

Esta nueva organización del espacio provocado por la dispersión de las empresas, por la relocalización, ha generado la necesidad, de alguna manera, de integrar el proceso productivo de una misma empresa en distintas regiones, ciudades y/o países. Es decir, la relocalización ha generado una nueva forma de integración no sólo productiva si no geográfica, un sistema global de producción dispersa, dando lugar a una integración global.

Es en este contexto donde se produce la aparición de nuevas centralidades geográficas, entre las cuales se encuentra la ciudad portuaria. Y la ciudad portuaria forma parte de estas nuevas centralidades puesto que, por su propia naturaleza de ciudad, en parte, de servicios, es un centro de control, coordinación y gestión. Estas últimas 3 características hacen que las ciudades, y más las portuarias, pasen a ser parte de sistemas urbanos globales.

Es conveniente en este punto subrayar la particularidad de la ciudad portuaria en la globalización, pues, este trabajo apunta de alguna manera a remarcar la importancia de la ciudad de Rosario y de su puerto ya que las ciudades portuarias se distinguen de otros puntos de la geografía global. Lo particular de las ciudades portuarias es que en ellas se produce un contacto entre una razón local y la razón global, que no se repite en otro tipo de geografías y locaciones que no disponen de una infraestructura portuaria o que disponen de otro tipo de infraestructura o, directamente, no tienen una infraestructura anudada a una red de intercambio global. En las ciudades portuarias esta convergencia entre una razón local y una razón global se produce de manera inevitable y casi involuntaria producto de que en los puertos de estas ciudades, sean fluviales o marítimos, se genera el movimiento de carga y descarga de bienes y materias primas que circulan a nivel global y

que son producidos en distintas partes del planeta por empresas que organizan su producción y la comercialización de sus productos pensando en términos globales. Por otro lado, esta lógica se empalma con una razón local que tiene al puerto como un actor constitutivo de la identidad local. Se podría plantear que las ciudades portuarias son, dentro de la corriente del desarrollo local, un claro ejemplo de cómo la globalización constituye lo local, pero éste, al mismo tiempo es una creación autónoma que reserva ciertos rasgos propios que no fueron modificados por la razón global. Es por ello que las ciudades portuarias “por su doble condición, de Ciudad y Puerto, se encontrarían en un doble proceso; por un lado, frente a los mayores flujos comerciales, y por otro, su dependencia o cercanía de la ciudad, reafirman la convivencia de ambas lógicas, pues en ambos casos se buscaría una mayor atracción de flujos, sean éstos de cargas, como para la localización de servicios a la producción vinculados a esta actividad, como otras inversiones, y así mantenerse en la competitividad global y simultáneamente promover el desarrollo local” (Granda, 2005:20).

Los servicios a la producción en las ciudades portuarias

En este escenario –de globalización, fragmentación, dispersión y localización- las ciudades portuarias tienen un rol estratégico de integración a modo de nodos en los que las comunicaciones terrestres y marítimo-fluviales tienen su punto de partida y de llegada. Sin embargo, el rol de las ciudades portuarias no debería resumirse sólo a ser una posta en el camino del tráfico marítimo y fluvial a nivel global, sino que es interesante plantear la idea de que la ciudad portuaria debe ser un lugar donde se brinden, principalmente, servicios relacionados a la actividad portuaria y a aquellas empresas interesadas en actuar en el comercio exterior. Estos servicios pueden cubrir áreas como por ejemplo: finanzas, legales, gestión general, innovaciones, desarrollo, administración, personal, tecnología de producción, mantenimiento, transporte, comunicaciones, distribución, seguridad y almacenamiento. La diversidad de servicios que optimizarían el trabajo de los puertos es

una muestra de que en la actualidad no basta solamente con evitar la ruptura de carga a través de una mejor interconexión entre los distintos modos de transporte, más modernos instrumentos de manipulación para carga y descarga, o una mano de obra más calificada, etc., sino que la competitividad debe lograrse, asimismo, con una oferta de servicios que hagan del puerto un producto ampliado en el sentido de ofrecer servicios no sólo en la superficie misma de la terminal portuaria sino también previa y posteriormente a la carga y/o descarga de las mercaderías transportadas. Como plantea Granda, “[e]n un modelo centralizado, donde los puertos difícilmente conocían de la competencia interportuaria, no existía razón alguna para hacer las cosas de manera diferente, pero ahora, en un modelo de descentralización portuaria la competencia se hace presente, obligando a un puerto a diseñar estrategias comerciales que le permitan obtener nuevos clientes así como generar procesos de desarrollo local, regional y nacional” (Granda, 2005:20). Ahora bien, una cuestión central que debe tenerse en cuenta al momento de intentar determinar las posibilidades que una ciudad portuaria tiene para ocupar un lugar en la globalización es qué potencial tienen los mercados regionales que la rodean¹².

En el siguiente capítulo, se hace un tratamiento histórico del puerto de Rosario, desde sus orígenes hasta la actualidad para tener una comprensión más profunda de lo que significó para la ciudad en su desarrollo, como así también, para poder pensar en las posibilidades y potencialidades que puede seguir brindando.

¹² En el caso de la ciudad de Rosario y de su puerto, no caben dudas que, actualmente, la región pampeana y, particularmente la provincia de Santa Fe, como productora de materias primas altamente demandadas en el mercado internacional como son los cereales y las oleaginosas, conforma un mercado regional muy fuerte. Por este motivo, el potencial del puerto de Rosario, debería ser aprovechado al máximo. Vale aclarar que no se intenta justificar que el puerto de Rosario sea sólo un puerto granelero sino que lo deseable sería que por él puedan salir e ingresar todo tipo de mercaderías, y en gran volumen, porque esto sería la consecuencia de una economía diversificada y pujante.

CAPÍTULO 3. Descripción del caso

La génesis del Puerto de Rosario. Del Pago de los Arroyos a los muelles de Hopkins

La actual ciudad de Rosario no tiene un fundador o fundadores específicos. Tampoco tiene una fecha de fundación o nacimiento, aunque se sitúan sus orígenes aproximadamente allá por el 1665. Su surgimiento ha sido casi de manera espontánea, producto del asentamiento de distintos pobladores que, con el paso del tiempo, fueron dando forma a su diseño urbano actual.

Esta región de la provincia de Santa Fe fue, en los tiempos de la colonia, un lugar de tránsito para los comerciantes, viajeros, tropas de carretas, militares, etc., que realizaban el trayecto que unía Buenos Aires con el Alto Perú, Chile y Asunción. Era sólo una posta en el Camino Real¹³. Sin embargo, la región se encontraba bajo un clima de efervescencia por enfrentamientos entre grupos políticos que luchaban por ser determinantes en la conformación de la futura república. “La vida de los vecinos no fue de ningún modo apacible”, dice Megías (1996:35), pues “[a] los continuos ataques de los indios se sumaba la permanente presión que suponía el continuo paso de los ejércitos revolucionarios, con las consabidas levadas y requisas”.

Para 1816, habitaban la villa 763 personas que conformaban una población heterogénea alrededor de la capilla y de una pobre plaza atravesada por el camino que unía Buenos Aires con el interior. Trabajaban como tenderos, labradores y en otras actividades, de la rudimentaria economía local. A esta economía básica, había que sumarle la práctica del contrabando, la cual era generalizada y formaba parte de una especie de “anti-orden” ya que el puerto de Buenos Aires era el único que tenía permitido el comercio de ultramar, situación que fue sistemáticamente burlada en este tramo del Paraná. Así transcurrió la vida del pequeño poblado, hasta más o menos inicios del siglo XIX.

¹³ *Camino Real* era la denominación para aquéllos caminos de la colonia que unían a las ciudades o localidades más importantes. Se diferenciaban de otros caminos por el hecho de que se encontraban en mejor estado y eran más anchos.

Durante el período de la colonia, el puerto de Buenos Aires fue el puerto natural del comercio exterior del Río de la Plata. Por un lado, debido a su ubicación geográfica. Y, por otro, también respondía a una situación de hecho, que era que las economías regionales no tenían un volumen de producción (mayormente ganadera) que planteara la necesidad de establecer otros puertos en otros puntos geográficos. Sin embargo, la apertura de las posesiones españolas al comercio internacional, produjo un corrimiento de la frontera de producción más allá de los márgenes de la zona de la actual provincia de Buenos Aires. Así, surgieron intereses económico-comerciales en diversas partes de la geografía nacional que comenzaron a sentir la necesidad de hacerse oír y a plantear demandas centradas en la posibilidad de participar del comercio de ultramar, de exportar su producción¹⁴.

La villa se fue expandiendo, y en 1823 el cura local solicita en la ciudad capital de Santa Fe, el reconocimiento de la capilla como villa o ciudad. Esta petición le fue negada por la Legislatura santafesina, pero se le dio el título de “Ilustre y Fiel Villa”¹⁵. A pesar de esta modificación del status político-administrativo, la dependencia de la jurisdicción de la ciudad de Santa Fe siguió existiendo. La ciudad de Santa Fe y la de Buenos Aires fueron ciudades “tutelares” (De Marco (h):1999) para Rosario, puesto que entre ambas existió una connivencia funcional para someterla. Ese arreglo informal garantizaba los intereses monopólicos de la ciudad de Buenos Aires y las mezquindades de la ciudad capital. Los intereses monopólicos de Buenos Aires (De Marco (h):1999, 14) “garantizaban a los caudillos locales estabilidad y continuidad en el cargo y subsidios pecuniarios, y los otros, a cambio, sacrificaban a Rosario, siempre un potencial rival del comercio porteño”. Para Rosario, en consecuencia, la libre navegabilidad de los ríos interiores era no sólo un pilar

¹⁴ Esto sucedió, fundamentalmente, en la región del Litoral, la cual tenía una creciente producción ganadera que no podía sino salir sólo por el puerto de Buenos Aires. Es esta una de las disputas que luego serán las conducentes a las luchas entre el interior y Buenos Aires por la libertad de navegación de los ríos interiores por parte de buques extranjeros. Según plantea Ferrer en su libro *La economía argentina*, “este conflicto entre el Puerto y las economías regionales nutre todo el proceso de desarrollo económico y político del país desde fines del siglo XVIII hasta la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, [...] el conflicto no se solucionaría por la sola apertura del Puerto, ni tampoco por la expansión ganadera incipiente en el Litoral” (Ferrer, 1990:57). El comercio exterior fue para las economías regionales un motor dinamizador no sólo del comercio y el desarrollo económico, sino también de conflictos y reclamos políticos.

¹⁵ Puede situarse a esta situación, como el inicio de tensas relaciones entre la ciudad capital de Santa Fe y la de Rosario.

fundamental para su desarrollo y progreso socio-económico, sino también para poder obtener mayor libertad y autonomía política.

Sin embargo, “[e]sa débil estructura administrativa no fue obstáculo para que, a partir de la década del 40, se iniciara una lenta expansión” (Megías, 1996:36). En ese contexto de instituciones políticas básicas, una baja densidad demográfica, subordinación a la capital santafesina y una actividad económica de carácter primario, durante las décadas de 1830/1840, el Puerto de Rosario es únicamente exportador -especialmente a Montevideo- de ceniza de hume (ceniza de vegetales usada para elaboración de jabón), la cual estaba eximida de derechos de exportación; pero también era importante para la producción de las provincias desde las cuales se proveían cueros, lana y otros frutos regionales.

En 1852, se produce la Batalla de Caseros¹⁶, la cual repercutió en el desarrollo institucional del país, pues para la creación de un orden socio-político liberal era necesario un capitalismo más “racional” que implicaba - entre múltiples factores -, la libre navegación de ríos interiores y la distribución de los ingresos fiscales nacionales entre las provincias. Participaron en la batalla actores nacionales e internacionales. Por un lado, Juan Manuel de Rosas, hombre fuerte de la Confederación desde su lugar de gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1829 y 1832, y entre 1835 y 1852. Y, por otro lado, Justo José de Urquiza, gobernador de la provincia de Entre Ríos. Estas personalidades fueron los símbolos y representantes de intereses antagónicos. Entre los actores internacionales del conflicto, aparecen Francia e Inglaterra, y el Imperio de Brasil y Uruguay¹⁷, estos dos últimos, parte integrante del Ejército Grande, comandado por el caudillo entrerriano. La disputa entre Rosas y la Confederación era por el manejo de los recursos generados por la Aduana de Buenos Aires ya que el comercio exterior se concentraba allí por estar prohibida

¹⁶ Como afirma Megías, “*la ciudad fue un ‘producto’ de la Confederación*” (1996:36). En la década del 50 es el momento en el que la ciudad empieza a tener cierta relevancia en el concierto nacional, con la emergencia del Litoral y la figura de Urquiza como referente. La Batalla de Caseros se desarrolló el día 3 de febrero de 1852 en las cercanías de El Palomar de Caseros, provincia de Buenos Aires.

¹⁷ Las potencias buscaban poder navegar libremente los ríos interiores, y así comerciar con las provincias litorales y aledañas. Los países sudamericanos se habían visto afectados por las políticas comerciales adoptadas por Rosas, las que consistían, básicamente, en impedir el comercio del Uruguay con otras potencias, lo cual perjudicaba también al Imperio de Brasil pues este tenía en Uruguay un centro importante de su comercio con el Río de la Plata.

la navegación de los ríos interiores a navíos extranjeros. Por ende, si emergía un Estado nacional, la Aduana de Buenos Aires pasaría a ser nacional y los recursos, federales. La Aduana era el dispositivo a controlar para organizar un Estado-nación.

Resumen Cisneros y Escudé, “los gobiernos de dicha región procuraron hacer oír sus viejas aspiraciones económicas y políticas, que chocaban contra los intereses de Buenos Aires encarnados en la persona del jefe de la Confederación: libre navegación de los ríos, derogación del régimen de puerto único en Buenos Aires y sanción de una Constitución para la Confederación” (Escudé, 1998-2003: cap. 21). Para Rosario, los dos primeros puntos nombrados anteriormente, eran los más relevantes en ese momento. Para los habitantes locales, la libre navegación era una causa que los unía en un reclamo justo y, al mismo tiempo, que comenzaba a forjar una relación entre el río, los habitantes y su puerto como componente identitario local.

La contienda finalizó con la victoria de Urquiza, quien se erigió en el máximo dirigente de la Confederación Argentina. Para la ciudad, la consecuencia más importante fue el decreto de Urquiza de la *libre navegación de los ríos interiores* para navíos argentinos y extranjeros¹⁸, suceso que abriría una etapa decisiva para la historia local, pues inauguraría a posteriori no sólo un período de mayor prosperidad, sino también la lucha por un puerto para la ciudad. Esta nueva realidad cristalizó en la Constitución Nacional de 1853, la cual reflejaba el objetivo de instalar un programa de modernización económica sobre la base de (Míguez, 2008:149) “*proyectos como la instalación de un ferrocarril de Rosario a Córdoba, de creación de un banco y una moneda nacional, de modernización portuaria*”.

Otra de las consecuencias de Caseros, fue el elevamiento de la villa a la calidad de ciudad (1854), medida adoptada por el gobernador de Santa Fe de ese entonces, Domingo Crespo, a recomendación de Urquiza, como señal de la importancia creciente en el contexto nacional y, por otro lado, para dar un soporte político al Puerto de Rosario, el cual se erigiría como puerto alternativo al de Buenos Aires, agilizando el tráfico fluvial y mejorando la circulación de

¹⁸ Ese decreto se firmó el 28 de agosto de 1852, y allí mismo se estableció a la Aduana de Rosario como una de las aduanas *exteriores* con la potestad de cobrar derechos de importación de 12 %. Aclaraba, por supuesto, que sólo podrían arribar al puerto naves de carácter comercial bajo la condición de que su porte sea mayor a 120 toneladas.

mercaderías. Por otro lado, en términos político-administrativos, tuvo lugar un proceso de racionalización creciente, y en ello jugó un papel destacado la incipiente burguesía local la cual dinamizó un conjunto de pedidos que tenían como objetivo instalar un sistema de autoridad acorde a la nueva realidad socioeconómica¹⁹.

El Puerto de Rosario se convirtió así en un puerto fundamental de la república. En mayo de 1854, se dicta el *Reglamento para la Aduana de Rosario*. Entre 1856 y 1859 se da un período particular de desarrollo para el comercio de la ciudad producto de la aprobación de la *Ley de Derechos Diferenciales* del 19 de julio de 1856, la cual obligaba al pago de derechos adicionales a las mercaderías provenientes de Montevideo o Buenos Aires, los que iban del 30% al doble de los derechos ordinarios. En cambio, para las mercaderías que no provinieran de las ciudades anteriormente mencionadas, se debían abonar aranceles ordinarios. Posteriormente, se aprueba la ley de derechos diferenciales pero para las exportaciones. Esto dio mayor vida al comercio y a la ciudad. Pero esta realidad finalizó con posterioridad a la Batalla de Cepeda (1859), luego de una negociación entre Felipe Lavallol (gobernador de Buenos Aires) y Santiago Derqui – por ese entonces, ministro del interior de Urquiza -, en la cual el primero le exigió la anulación de dicha ley. Es así como la ley de derechos diferenciales es derogada, y el comercio ultramarino vuelve a concentrarse en el puerto de Buenos Aires, y con él, los ingresos fiscales.

Las primeras construcciones portuarias

En 1860 los efectos de la Revolución Industrial se empiezan a sentir en el Río de la Plata. Este contexto genera un crecimiento del comercio exterior argentino muy significativo (no ajeno a altibajos) que provee capitales y divisas para financiar al Estado y obras de infraestructura. Las mejoras tecnológicas en las comunicaciones y los distintos medios de transporte²⁰ fueron factores

¹⁹ Ejemplo de ello fue el rol de Nicasio Oroño quien por aquellos días elevó un reclamo a las autoridades para que la dimensión político-administrativa de la ciudad corriera a la misma velocidad que el desarrollo económico, recalcando el poder creciente del puerto y el comercio local como dinamizadores de esa realidad. Esto, por supuesto, generó problemas con la ciudad capital. Pero con el crecimiento económico y demográfico de Rosario, la situación había cambiado y los intereses locales querían comenzar a hacerse oír.

²⁰ La aparición de los barcos a vapor supuso una revolución en la navegación marítima mundial ya que no dependían tanto de los vientos y corrientes. Los primeros diseños de barcos a vapor eran poco eficientes

determinantes en ese aspecto. El crecimiento general del comercio a nivel mundial también facilitó la inserción del Río de la Plata en los mercados europeos. Así, el despliegue industrial europeo tuvo un impacto directo en las condiciones locales. Los países comenzaban a adoptar su rol “natural” en la división internacional del trabajo.

Un papel determinante tuvo el ferrocarril en la transformación material del Río de la Plata. En 1870, se inaugura el Ferrocarril Central Argentino que unía las ciudades de Rosario y Córdoba, el cual facilitó el acceso a los mercados internos y externos²¹. Su construcción había sido entre 1863 y 1870 y fue proyectada por el norteamericano William Wheelwright, con financiación británica. Informa Hourcade (2001:277) que “el Ferrocarril Central Argentino, con 400 kilómetros de extensión, se ubica por entonces entre los más largos del mundo”. En un lapso de 20 años, el ferrocarril generó un efecto integrador en el sistema entre diversas áreas del país a los mercados internacionales y, por otro lado, conformó un auténtico mercado nacional. Es en este contexto de iniciación de grandes obras de infraestructura para las comunicaciones, en las que se enmarcan proyectos cada vez más ambiciosos para el puerto de la ciudad²².

En 1854, por el Puerto de Rosario se exportaron casi 1.500.000 pesos fuertes, producto del comercio regional; y habían fondeado 181 buques con un movimiento de 3583 toneladas. Los actores más importantes del comercio regional eran conscientes de esta promisorio realidad, y es

puesto que eran propulsados por grandes paletas las cuales eran movidas por medio del vapor generado con calderas alimentadas con carbón. Esto implicaba una utilización casi plena de las bodegas del buque con el carbón necesario para las calderas, lo cual dejaba poco espacio para almacenar mercaderías. Por otro lado, este era un vapor con poca presión producto de la dispersión provocada por la debilidad estructural de las calderas. Alrededor de 1860 comienzan a utilizarse las calderas cilíndricas, las cuales habían sido utilizadas previamente en las locomotoras. Esto resolvió, por un lado, el problema de la baja presión de las calderas y, por otro lado, permitió destinar la casi totalidad de las bodegas al almacenamiento para mercaderías. En el caso de las locomotoras, estas fueron pioneras en utilizar las bondades del vapor, lo cual las convierte en factores determinantes de la revolución industrial.

²¹ Al respecto plantea Eduardo Hourcade (2001) que la construcción de esta línea reforzó las comunicaciones entre el interior y el Río Paraná y, además, generó un impacto fuerte en el desarrollo de instalaciones portuarias ya que los constructores del ferrocarril, para evitar los altos costos de los muelles de Castellanos, construyeron instalaciones propias aunque no alcanzaron una gran dimensión.

²² Hasta el año 1857, el Puerto de Rosario sólo contaba con una pobre infraestructura y se aprovechaban las ventajas naturales de la geografía local de cara al río, las cuales facilitaban la carga y descarga de mercadería. Es a partir de este año en que comienzan a realizarse las primeras obras importantes en torno al puerto.

por ello que Edward August Hopkins²³ inicia gestiones ante el Ministerio del Interior de la Confederación Argentina, para construir muelles en 3 ciudades de la Confederación: Paraná, Corrientes y Rosario. En la ciudad de Rosario, proponía que se le concesionaran 200 yardas cuadradas para comenzar la construcción de un muelle en el bajo Paraná el 1º de agosto de 1855. El Ministerio del Interior acepta la propuesta y al año siguiente se firma el contrato entre Hopkins y el jefe de la ciudad, Jacinto Corvalán. Con el propósito de obtener fondos, se crea la sociedad anónima llamada “Asociación del Muelle en el Rosario”, la cual se hace cargo de la concesión, dando inicio a las obras de infraestructura. El 7 de agosto de 1856 se inauguran las obras y en febrero del año siguiente, comienza a prestar los servicios portuarios. Al poco tiempo, en 1859, surgen inconvenientes financieros y los directivos de la sociedad declaran la quiebra, llevándose a remate los bienes propiedad de la empresa. En el remate, Aarón Castellanos se hace con los bienes de la empresa, a los cuales mejora sin obtener grandes beneficios. Posteriormente, Castellanos fallece y sus herederos venden los muelles a Camilo Aldao y Manuel Díaz, quienes serán sus propietarios hasta el año 1888. Al mismo tiempo que Castellanos compraba los “muelles de Hopkins”, Ignacio Comas, iniciaba obras básicas de muelles y algunas edificaciones destinadas a actividades administrativas. Más o menos para la misma fecha en que los herederos de Castellanos transferían a la Nación los muelles, también Comas hacía lo mismo al mismo comprador.

Primer proyecto del Estado nacional

En 1873 hubo una crisis económica que detuvo la expansión que se venía dando desde la década anterior, provocando una caída en los precios internacionales que se mantuvo hasta fines de 1879, lo que impacta en las exportaciones argentinas. Entre 1868 y 1874, el país se encontraba bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, y durante su mandato el Estado tuvo un papel muy importante como tomador de crédito para obras de infraestructura²⁴. Uno de los pilares de su

²³ Edward August Hopkins fue un ciudadano estadounidense que se desempeñó, entre otras funciones, como agente especial y como cónsul del gobierno de los EE.UU. en el Paraguay hasta el año 1854. También tenía participación en empresas relacionadas con el transporte fluvial, en ríos de la Argentina y el Paraguay. Seguramente, su intención haya sido invertir en infraestructura portuaria en Rosario para que las embarcaciones de su empresa pudieran navegar por el Paraná y realizar cargas y descargas.

²⁴ En el caso de los ferrocarriles, el Estado tuvo un papel muy activo puesto que eran necesarios para unir un territorio de gran dimensión, y la presencia de un medio de transporte económico era imprescindible.

política económica fue orientar el flujo externo de capitales²⁵ “en una proporción muy significativa a la construcción ferroviaria y otras obras de infraestructura” (Miguez, 2008:177), las cuales eran demandadas por la expansión productiva y demográfica.

En 1869, el gobierno nacional inicia estudios con el objetivo de construir un puerto “barato”. Se proyectó la construcción de dársenas, muelles, depósitos provisorios y permanentes, todo dentro de un área de 20000 m², a lo largo de 1 km. de costa. Dicho plan incluía la construcción de ramales del Ferrocarril Central Argentino, los cuales tendrían acceso hasta el embarcadero mismo. A los efectos de concretar las obras, el Estado nacional toma un empréstito de 30 millones de pesos fuertes, de los cuales 350.000 debían destinarse a la construcción de las mencionadas obras. Lamentablemente, el proyecto quedó trunco y las obras no se realizaron debido al alto costo que tendrían, ya que no respondían a la importancia comercial que tenía la ciudad de Rosario en ese momento. Sin embargo, tomando las palabras de Oscar Ensínck (1998:10) Rosario era por ese entonces “puerto barato y accesible en toda época a buques de 18 pies y sigue siendo favorecido por el comercio marítimo”. Además, el área de influencia del puerto en esa época era muy grande, puesto que los rieles del ferrocarril habían comenzado a extenderse hacia el norte y el oeste, y los rieles que llegaban hasta el puerto de Buenos Aires no se extendían más allá de los límites de la provincia homónima.

Conectar a regiones muy ricas pero alejadas de los principales puertos generaba límites estructurales al desarrollo, a los que el ferrocarril ayudó a eliminar. Además, sin ferrocarril, la actividad agrícola sólo era rentable en las proximidades de los cursos navegables. Pero había dificultades para la realización de grandes obras. En primer lugar, que las vías se construirían para un mercado potencial (un mercado por crearse) y no para uno ya existente. En segundo lugar, el volumen de exportaciones era insuficiente para costear las obras. La solución fue recurrir a los préstamos externos con la garantía del Estado en los mercados de capitales de Europa, principalmente de Londres. Por otro lado, fue necesario atraer mano de obra calificada para tales emprendimientos.

²⁵ Durante esta etapa fue el mercado de capitales de Londres la principal fuente de financiación. Sin embargo, para fines del siglo XIX la fuente de financiación externa comenzaría a diversificarse. Y un ejemplo de ello, serían las inversiones realizadas por capitales belgas y franceses, como fue el caso de la Hersent et Fils y Schneider et Cie, en las obras del Puerto de Rosario.

La búsqueda de un puerto moderno

A partir de 1860 aproximadamente, comienzan a producirse transformaciones estructurales, modificando patrones de comportamiento económico e incrementando la intensidad de la integración argentina a la economía mundial. Se inicia una *economía primaria exportadora*, en la que “la producción agropecuaria es en toda la etapa el sector más importante de la producción nacional y [...] la exportación de productos agropecuarios constituye el elemento dinámico del desarrollo en el período” (Ferrer, 1990:91)²⁶. Esto produjo un cambio en la composición de las exportaciones argentinas, pasando de ser básicamente ganadera a preponderantemente agrícola²⁷. Por otro lado, hay un cambio cuantitativo ya que se da un incremento en el volumen de exportaciones, lo que da cuenta del crecimiento económico debido no sólo a una mejora en la tecnología aplicada a la producción agrícola²⁸, sino también al corrimiento de la frontera geográfica y productiva, las cuales ya estaban alcanzando sus límites.

El modelo de aprovechamiento de la ventaja comparativa dada por la posesión de grandes extensiones de tierra sumamente aptas para la producción agrícola y ganadera fue, a partir de entonces, lo que caracterizó a la economía argentina y lo que la sigue caracterizando, sin olvidar

²⁶ Este modelo, comienza a adquirir sus rasgos más característicos veinte años más tarde durante la década de 1880 cuando comienza la “Era aluvial” (Romero, 1969), en la cual tuvo un papel determinante la “Generación del 80”, élite que se había encomendado la misión de dirigir los destinos del país hacia la civilización definitiva bajo el lema “paz y administración”. Esta elite forjó un modelo económico que definiría el tipo de inserción económica internacional durante casi 50 años.

²⁷ Hasta 1895, el 95 % de las exportaciones estaba compuesto por productos pastoriles y derivados, pero de este año en adelante, los productos agrícolas comienzan a tener mayor preponderancia en la composición de las exportaciones. Los destinos de exportaciones argentinas fueron desde mediados de siglo hasta aproximadamente 1870, principalmente los EE.UU. y Gran Bretaña, y entre ambos sumaban casi el 50 % del total, seguidos de manera decreciente por Bélgica, Alemania, Francia, Italia y España, con porcentajes menores al 15%. Para 1870, esta estructura de las exportaciones se modifica y los destinos más importantes ahora pasan a ser Bélgica y Francia, con un 34 y un 23 %, respectivamente. Gran Bretaña recibe un 17 % de las exportaciones argentinas; y los EE.UU., un 11 %. A finales de siglo, son Inglaterra, Francia y Alemania, los principales destinos, sumando entre las tres, casi el 50 % de las exportaciones nacionales. De acuerdo a estos datos, los principales destinos de las exportaciones argentinas de la época eran europeos, pero no se concentraban en un solo país. Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto al origen de las importaciones, el cual es bastante más concentrado, pero también de origen europeo. Francia e Inglaterra son las principales proveedoras de los bienes manufacturados, pero también de bienes de capital, lo cual generó durante mucho tiempo balanzas comerciales desfavorables producto de una asimetría de los términos de intercambio.

²⁸ Como dice Ferrer, “era el estancamiento del progreso técnico la barrera infranqueable para el aumento sostenido y generalizado de la productividad del trabajo” (Ferrer, 1990:92).

desde ya, los momentos en los que se intentó dar comienzo a una industrialización básica. Plantea José Luis Moreno (Ansaldi y Moreno, 1996) que factores externos (expansión del capitalismo en Europa, disponibilidad de capitales y mano de obra en abundancia) e internos (gran disponibilidad de tierra) condicionaron el tipo de inserción económica de la Argentina en el mercado mundial.

Un papel irremplazable tuvo la mano de obra europea – barata y capacitada – en la expansión agropecuaria, a partir de su establecimiento en la provincia de Santa Fe en colonias agrícolas desde la década de 1850. Señalan Gallo y Cortés Conde (1984:22), que “[e]n 1874 Argentina importaba trigo y harinas; en 1880 las colonias agrícolas abastecían totalmente al mercado nacional; hacia el final del período el país ya ocupaba un lugar prominente como exportador de cereales”²⁹. Este incremento puso al descubierto la falta de una infraestructura acorde al ritmo de crecimiento. Para la venta del cereal hubo “serios obstáculos tanto en la deficiente organización comercial como en la constante escasez de depósitos, elevadores y silos” y estos problemas “comenzaron a solucionarse parcialmente sólo hacia el final de la década del 80, cuando la existencia de excedentes considerables y permanentes para la exportación permitió la introducción de importantes economías de escala en el sector comercial” (Gallo y Cortés Conde, 1984:25-26).

En relación al transporte, a pesar del mayor volumen de carga de los buques y el consiguiente abaratamiento de los fletes, subsistían “dos problemas básicos por resolver: los transportes internos, y las facilidades portuarias, rubros en los que la Argentina de 1870, a pesar de los progresos realizados, distaba de destacarse” (Gallo y Cortés Conde, 1984:34). El transporte interno había sido resuelto, en gran parte, por el desarrollo del ferrocarril, con el cual las provincias de Santa Fe y Córdoba se habían visto especialmente favorecidas³⁰; quedaba por resolver, en el

²⁹ Esta ola de colonización agrícola se detuvo en Santa Fe para la década del 70 ya que el Estado nacional dejó de estimular y dar facilidades a los colonos para su establecimiento definitivo dejándolo en manos de la iniciativa privada Sin embargo, el aporte de la provincia de Santa Fe al volumen cerealero no decayó sino que, al contrario, se fortaleció.

³⁰ Sin embargo, una “una de las características importantes en la expansión ferroviaria fue su tendencia creciente a la centralización alrededor del puerto de Buenos Aires. Hacia 1880 la red ferroviaria reconocía dos ejes sobre los cuales giraba todo el sistema: Rosario y Buenos Aires. La posición del primero como cabeza del sistema ferroviario del Interior disminuyó significativamente hacia 1890, mientras se incrementaba la importancia del segundo” (Gallo y Cortés Conde, 1984:35-36).

caso de la ciudad de Rosario, la construcción de un puerto conforme al crecimiento económico y político de la región.

Para 1880, la ciudad de Rosario se encontraba en un contexto regional favorable en términos económicos. Mientras que en 1854 se había exportado por su puerto por un monto cercano a 1.500.000 pesos fuertes y habían fondeado 181 buques (a vela y a vapor), veintiséis años después, en 1880, esa cifra se había multiplicado en más de 8 veces, a 12.429.444, y los buques que fondeaban ascendían a 2315. En concepto de derechos de aduana, Rosario era la segunda mayor aportante (después de Buenos Aires, desde luego), recibiendo muy poco a cambio. Y es por ello que empieza a tener lugar la que se creía la última batalla, la que traería el despegue definitivo: la batalla por el Puerto de Rosario. Plantea De Marco (h) (1999:19) que ese crecimiento “desbordó la capacidad de los puertos existentes”, y el comercio rosarino -agrega- “inicia así una larga batalla por obtener de los gobiernos la atención que este tema requería”.

Ya durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca (1880/1886), en 1881, se firma un contrato con Rodríguez y Cía., y comienzan nuevos trabajos, pero estos tenían un desarrollo lento para las necesidades de una ciudad que crecía muy rápidamente. En 1884 se le rescindió el contrato pues sólo se había construido un murallón y un muelle de madera sin haberse dado inicio a las obras principales. Para ese año las obras eran muy necesarias ya que la ciudad tenía conexión directa con Europa a través de buques a vapor. Luego del incumplimiento de Rodríguez y Cía., se ordenan nuevos estudios y se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a invertir la suma máxima de 2 millones de pesos. Se “divide” al puerto en 2 secciones y se realizan las licitaciones, las cuales no dan resultados positivos por lo que se decide construir la primera sección de manera “administrativa”, es decir, asumió la obra el Estado nacional. Entre 1885 y 1888, se realizan trabajos iniciales (terraplenado, colocación del cerco, demolición de viejas edificaciones y se clavan los pilotes). Pero ya en 1887 se decide llamar a licitación nuevamente para que una empresa privada se haga cargo de la provisión del material y de la construcción en sí.

Los proyectos de Juan Canals

Con el fin de darle mayor seguridad y certidumbre al puerto, se estipuló un plan en el cual el puerto fue “dividido” en 2 secciones a los fines de un mejor ordenamiento: la sección primera (sección norte) y la sección segunda (sección sur). En 1888 y 1889 se firman los contratos para la sección norte y la sección sur, respectivamente, con el empresario catalán Juan Canals. Se acordaba la construcción de un murallón, una explanada adyacente, muelles, estación de carga y descarga, depósitos y almacenes, un edificio para la aduana, pavimentación de las calles de acceso, terraplenado de 150 hectáreas que se ganarían al río, y hasta un hotel para inmigrantes con 2000 plazas de capacidad. En el caso de la sección sur, la inversión no debía ser inferior a los 12 millones de pesos, y a los fines de llevar adelante lo proyectado, se conformó la “Sociedad Anónima Puerto del Rosario”, que tenía como principales accionistas al mismo Canals y a Eloy Palacios, quien fuera por ese entonces presidente del Banco Provincial y que facilitara el acceso a la financiación para el desarrollo de las obras. Sin embargo, como muchas otras veces, esta sociedad no cumple con lo prometido consecuencia de la crisis de 1890 la cual impacta de lleno en la economía argentina y la puso en una situación grave, y en 1892 se le rescinde el contrato. Este último acepta la decisión del gobierno nacional, pero tiene lugar un juicio en el cual se determina que a Canals le corresponde un resarcimiento de 40000 pesos.

El proyecto definitivo del Estado Nacional

Fueron este tipo de hechos los que llevaron a la formación de asociaciones surgidas de la sociedad civil local y sus sectores interesados, las cuales bregaban por la construcción del puerto. Entre estas organizaciones de la sociedad civil, destacó la *Asociación Popular Canalización de los ríos y Puertos de Rosario*, presidida por Gregorio Machaín, la cual envía al Congreso nacional una nota solicitando la canalización del Paraná y la construcción del puerto.

Por decreto del 10 de septiembre de 1900, se llama a concurso internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial en la ciudad de Rosario, según lo determinaba la ley 3.885. En 1902, sólo 3 propuestas quedaron de la totalidad de las presentadas, una francesa, una inglesa y una franco-belga: el Sindicato Francés, la Pauling & Co., de Londres; y Hersent Et Fils

Schneider et Cie. Ninguno de los tres proyectos presentados llegaban a cumplir con las exigencias requeridas, pero el presidente Julio Roca otorgó la construcción a la empresa franco-belga *Hersent Et Fils Schneider et Cie.*, y el 16 de octubre de 1902 se firmó el contrato de construcción y explotación del Puerto de Rosario entre el Estado Nacional. La empresa se comprometía a construir y explotar el puerto por su cuenta y riesgo, por el lapso de 40 años. El presupuesto previsto era de 11.600.000 pesos oro. El Estado nacional, por su parte, debía hacerse cargo del dragado y balizamiento de la vía navegable. La empresa constituyó la sociedad anónima *Sociedad del Puerto de Rosario*, la cual emitió las acciones necesarias para el financiamiento de tales obras. Al vencimiento de la concesión (1942), todas las obras realizadas por la empresa pasarían a manos del Estado nacional sin cargo alguno.

En 1903 comenzaron a llegar a la ciudad los materiales que se utilizarían en la construcción del puerto, el cual, según el contrato de concesión tendría:

- 3870 m. de muelles
- Canal paralelo a los muelles de 360 m de ancho
- Diques, umbrales y revestimiento con fajinas
- Terraplenes
- 37000 m. de vías férreas
- 51240 m² de calzadas adoquinadas y 52 macadamizadas
- 6 depósitos de palastro de 2000 m²
- Edificios para el Ministerio de Obras Públicas, Prefectura, Aduana, etc.
- Elevador de granos de 30000 m³ de capacidad
- 35 grúas eléctricas movibles de 1500 kg.
- Locomotoras, dragas de succión, etc.

Al comenzar las obras, la ciudad se revolucionó con la llegada masiva de obreros y por las técnicas aplicadas para la construcción del puerto, las cuales fueron muy avanzadas para la época, y eran las mismas que se habían utilizado, por ejemplo, en la construcción del puerto de Lisboa y en Holanda.

La hora de la verdad: la puesta en funcionamiento del Puerto

El 15 de mayo de 1905 se realiza el primer embarque de cereales en un muelle construido por la empresa. Ese primer embarque no estuvo exento de las dificultades del caso, y dejó entrever que si con un embarque habían existido problemas operativos, cuando se quisiese realizar más de un embarque a la vez, los problemas se multiplicarían³¹. Con el tiempo se fue acomodando y ordenando la operatoria portuaria, pero ahora las dificultades no serían operativas sino de carácter económico, y no precisamente para las autoridades del puerto, sino para quienes quisieran realizar exportaciones desde la ciudad.

Si por algo se había caracterizado el Puerto de Rosario hasta su concesión, era el bajo costo de operación debido a su condición de puerto natural, lo que le había permitido en el año 1902, alcanzar la masa de movimientos realizados por el Puerto de Buenos Aires, como consecuencia de que allí se pagaban derechos de entrada, permanencia, de anclaje y muelle; mientras que en Rosario, sólo se pagaba derecho de anclaje³². Sin embargo, “a ese paraíso tarifario, que permitía contrarrestar los altos costos de los fletes ferrocarrileros, las bolsas de arpillera y las pérdidas ocasionadas por la falta de elevadores y tinglados en la campaña, sucedió, a partir de diciembre de 1905, un régimen de notoria iniquidad” (De Marco (h), 1999:242). El Puerto de Rosario perdió su ventaja comparativa de puerto barato cuando la empresa comenzó a aplicar los mismos derechos y tasas que regían en el puerto de Buenos Aires.

A esa dura situación, se le sumó que en 1911 se dio inicio a obras en el puerto de Buenos Aires para ampliar la superficie operativa con 23.500 metros más de muelles, con canales de 30 pies de máximo (en Rosario, eran de 21 pies), lo cual “sepultó las ventajas del puerto rosarino y aceleró aún más el proceso de centralización económica de la Argentina, ya que por la ‘Perla del Plata’ se comercializaba el 81% de las importaciones y 64% de las exportaciones del país” (De Marco (h), 1999:244). Hasta el año 1905 –a excepción del año 1902-, el movimiento del Puerto de Rosario era

³¹ Mientras que con el nuevo trazado del puerto se embarcaban 4000 ton. semanales, con el viejo, se habían llegado a sacar más de 50000 ton. por semana. Esto llevó a que el diputado Emilio Mitre pidiera a poco de comenzar a funcionar el puerto, la rescisión del contrato de concesión a Hersent et Fils, incluso esbozando reclamos argumentados con connotaciones nacionalistas.

³² Rosario fue considerado por mucho tiempo el puerto más barato del mundo.

ascendente en cuanto a volumen, y a partir de ese año, comienza un descenso que será en 1908 de más de 34% en relación a 1905. A pesar de los obstáculos tarifarios, desde Rosario se embarcaron casi el 50% de las exportaciones de maíz y aproximadamente el 25% de las de lino y trigo.

Sin embargo, no sólo las deficiencias operativas y los obstáculos tarifarios fueron en detrimento del funcionamiento del puerto sino que también en otros eslabones de la cadena logística hubo situaciones que lo afectaron, y un ejemplo de ello fueron las medidas tomadas por el ministro de Obras Públicas, Ezequiel Ramos Mexía, en 1908, de fijar una tarifa ferroviario-portuaria y, por otro lado, reprogramar el recorrido de la línea Dean Funes – Rosario en Dean Funes – Santa Fe, convirtiendo a la capital santafesina en la terminal de los ferrocarriles estatales (más baratos), mientras que las líneas privadas siguieron controlando la salida de las provincias interiores a los tres grandes puertos del país: Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca.

Entre 1890 y 1903, la Argentina había tenido un comportamiento errático producto de los desajustes ocasionados por la crisis del 90. Pero en 1903 se retorna a un incremento productivo sostenido hasta 1912, y durante este período el Puerto de Rosario tuvo un buen desempeño. Durante el período 1912/1930, la economía argentina continuó con su rol de antaño dentro de la estructura de la dinámica internacional bajo el perfil de neto exportador de materias primas, particularmente cereales. Este tipo de inserción la llevaba a afrontar fuertes oscilaciones en sus ingresos de divisas, las cuales estaban dadas por dos cuestiones: por un lado, la escasa diversificación de la oferta exportable, lo cual la hacía vulnerable a las necesidades de la cambiante demanda de los países centrales y además se estaba produciendo en ese momento un exceso de oferta consecuencia de la participación más activa de nuevos productores de cereales como Canadá y Australia, y, por otro lado, la entrada de capitales dependía únicamente de las pretensiones de los países centrales.

Fin del modelo agro-exportador: el camino hacia la nacionalización del puerto

Con el advenimiento de la Gran Guerra se da una serie de cambios en la Argentina, algunos ligados a un fin de ciclo y otros, producto directo de la conflagración. En primer lugar, la Gran Guerra

coincidió con el fin de la economía primaria exportadora, lo que llevó en los años '30 a los primeros intentos de una industrialización básica a través de la estrategia de una Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En segundo lugar, comienza una diversificación del origen de los capitales que se radican en la Argentina. Algunos sectores siguen dominados por capitales ingleses –por ejemplo, ferrocarriles y servicios urbanos, aunque ya no son los destinatarios de inversiones ni el mantenimiento de años anteriores-, pero comienzan a aparecer otros jugadores como Alemania en el sector eléctrico y en los frigoríficos, el papel de los capitales estadounidenses será muy importante. Los EE.UU. comienzan a ser el principal proveedor y comprador de la Argentina, desplazando al Reino Unido del sitio de principal cliente. En tercer lugar, comienza una fase proteccionista en la economía mundial que lleva a abandonar el espíritu librecambista reinante desde el siglo XIX. Esta situación demostró que el modelo agro-exportador dependía fuertemente de las condiciones externas (Miguez, 2008:285) “y en los veinte años siguientes al centenario esto se haría patéticamente obvio”. Luego de finalizada la Gran Guerra, la normalización de la economía internacional permitió un incremento de las exportaciones agrícolas consecuencia de la demanda de los países europeos, los cuales se encontraban en una situación paupérrima generada por el desgaste de sus economías³³.

En este marco, el Puerto de Rosario tuvo uno de sus momentos de gloria ya que los mayores volúmenes de producción, alentados por las condiciones excepcionales delineadas por la Gran Guerra, se volcaron al mundo fundamentalmente a través del puerto de Rosario. Durante la conflagración, los precios de los cereales argentinos crecieron en forma sostenida y el país finalmente se posicionó como uno de los principales exportadores mundiales de granos. Este volumen creciente de las exportaciones dejó al desnudo las limitaciones de las instalaciones portuarias locales. Sin embargo, Rosario continuó siendo durante la década de 1920 uno de los puertos cerealeros más importantes del mundo.

³³ Es en este contexto que se da un fenómeno particular entre la Argentina, los EE.UU. y el Reino Unido. Se produce un nuevo esquema de comercio triangular entre estos países en el que los EE.UU. se convierten en el principal proveedor de la Argentina, desplazando al Reino Unido y modificando la configuración de la inserción externa argentina en el mundo. Durante el período 1914-1930, la Argentina tuvo una balanza comercial deficitaria con los EE.UU. y una superavitaria con el Reino Unido. El balance final daba un déficit en la balanza comercial argentina en su comercio exterior puesto que al Reino Unido se le vendían materias primas y a los EE.UU. se le compraban manufacturas.

A finales de esa década, se produce la crisis del '29, la cual impactó de lleno en la Argentina como una crisis de balance de pagos. Esta situación puso al descubierto cuánto dependía la economía argentina del exterior afectando profundamente las cuentas fiscales pues la recaudación descansaba principalmente sobre los derechos aduaneros. Para la Argentina, la Gran Guerra había sido el inicio de un momento terminal de un modelo económico nacional y su correlativa inserción internacional, el modelo agro-exportador. Con la crisis, parafraseando a Rapoport (2010), tiene lugar una Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) "espontánea", sustentada básicamente en los rubros más dinámicos del momento, aquellos denominados de "sustitución fácil de importaciones", es decir, bienes de consumo finales, los cuales eran más intensivos en mano de obra que en capital e iban dirigidos puntualmente al mercado interno. En el plano internacional, se produjo una depresión económica muy grande de la que fue muy duro salir, la cual se produjo por el agotamiento en Europa de las condiciones sobre las que se asentaba el proceso de acumulación desde fines del siglo XIX, la aparición y generalización en los EE.UU. de la cadena de montaje (Fordismo) y procesos especulativos y circulación ilimitada a nivel global de capitales. Mientras el comercio internacional decrecía notablemente, los países levantaban barreras arancelarias y se reproducían las devaluaciones competitivas. Una de las soluciones fue conformar bloques de naciones dentro del cual se daba un intercambio comercial regulado, y un ejemplo de ello fue la actitud del Reino Unido, el cual terminó refugiándose en su *Commonwealth*, volviendo a adoptar el antiguo sistema de preferencias imperiales que favorecía a los países de la comunidad³⁴. En la Argentina, de 1929 a 1930, las exportaciones cayeron un 36 %.

En el caso de Rosario, la ciudad se había desarrollado hasta la crisis de 1929 gracias a su puerto, el cual funcionaba como el embudo de las producciones agrícolas de las localidades aledañas, las cuales llegaban a la ciudad a través del ferrocarril. Entre 1927 y 1937, el puerto había exportado un promedio de 5.000.000 de toneladas anuales, lo cual lo había convertido en el

³⁴ El cierre de las economías europeas, y principalmente la británica, sumada a las barreras arancelarias, llevo al gobierno argentino a firmar con su par británico un acuerdo comercial, el 1º de mayo de 1933, conocido como el Pacto Roca-Runciman. Se pactó, básicamente, que el Reino Unido compraría una cantidad trimestral de carne enfriada. A cambio, la Argentina le otorgaba un trato preferencial en materia cambiaria con respecto a otros países, garantizando la disponibilidad para las remesas corrientes al Reino Unido en una cuantía equivalente a la suma de las exportaciones argentinas a Londres. Este pacto es un ejemplo de la firma de acuerdos tendientes a lograr preferencias comerciales, lo que paso a una etapa de bilateralismo en el sistema internacional.

principal puerto exportador de granos y el tercero a nivel mundial. Rosario había basado su desarrollo bajo los mandatos del modelo agro-exportador. Sin embargo, “el desarrollo previo de Rosario la había dotado de una base industrial importante” (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 1990), lo cual le permitió absorber la migración interna, la que funcionó como una oferta de mano de obra importante para las empresas en formación. Con estas incipientes industrias de la rama principalmente metalmecánica, “el puerto de Rosario amplió su rol operando la importación de los insumos industriales requeridos por la transformación económica del país” (Frutos de Prieto y Kingsland, 2008:51).

La crisis internacional trajo aparejada un cambio de paradigma en la gestión de la economía por parte de los Estados nacionales, y fue en los EE.UU. – el país más afectado por la depresión –, donde se estableció uno de los programas económicos con mayor intervención por parte de la administración central, el *New Deal*, llevado adelante por el presidente Franklin D. Roosevelt. Este programa se caracterizó por un fuerte respaldo a la inversión, la facilitación del acceso al crédito y la realización de obras públicas para estimular la demanda interna, lo cual produjo una reactivación de la economía pero que no logró alcanzar los niveles anteriores a 1929³⁵.

La Argentina tuvo su correlato en materia de intervención estatal. El Estado adoptó una actitud más activa en relación a la economía, y particularmente al sector externo. En materia aduanera, se incrementaron los aranceles en un 10% y se intervino el mercado cambiario a través de la Comisión de Control de Cambios, la cual obligaba a los operadores del mercado de cambio a liquidar sus operaciones a un tipo de cambio oficial. En 1933 se crean también la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la Junta Reguladora de la Industria Lechera, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate.

En Santa Fe, el Estado provincial por la ley 2.447, creó en 1934 el Instituto Experimental de Investigación Agrícola de Santa Fe y, tres años más tarde, la Dirección General de Fomento Agrícola-

³⁵ Los niveles previos a la crisis sólo fueron superados recién durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el aparato económico alcanzó el pleno empleo producto de la utilización del aparato productivo con fines bélicos.

Ganadero, único en su género por esos años en el país. En 1939, buscando asesoramiento en materia agraria, el gobierno provincial crea la Junta de Agricultura.

Durante la década de 1930, la actividad del Puerto de Rosario tuvo altibajos. En 1934, el puerto local tiene una reactivación, la cual se concreta de manera progresiva, y ese año salen cantidades significativas de la producción cerealera del país. En 1937, alcanza el mayor volumen de movimiento comercial del período de concesión. Pero a medida que se acercaba el inicio de la Segunda Guerra Mundial la tendencia de la economía era cada vez más negativa y se dio una progresiva recesión del comercio exterior y una significativa reducción de la operatoria del puerto local.

La década de 1940 fue una época de sucesos de trascendencia histórica para el mundo y la Argentina. En estas latitudes el conflicto bélico profundizó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones comenzado en la década del '30, debido a la dificultad de importar desde los países centrales. Pero este proceso no estuvo exento de dificultades a la hora de hacerse con los bienes de capital necesarios para la producción así como de las materias primas correspondientes, y el combustible para la generación de energía que necesitaba un país con objetivos industriales. Esta situación se tradujo de manera particular en el mercado interno. El hecho de que el comercio internacional estuviese casi parado, llevó a volcar la mayor parte de la masa monetaria del país en la economía nacional, lo que condujo a un aumento de la demanda interna y del PBI hasta la finalización de la guerra.

La nacionalización del Puerto de Rosario

En el año 1942, según el contrato de concesión, todos los terrenos y las instalaciones del Puerto de Rosario debían pasar a manos del Estado nacional, sin cargo alguno. Previa transferencia, el gobierno nacional creó una Comisión de estudio del problema del puerto de Rosario, la cual planteó diversos puntos a tener en cuenta para mejorar la operatoria del puerto, entre los que destacaban que el puerto debía ser administrado por una entidad autárquica, con un directorio presidido por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional y acompañado por representantes de las actividades comerciales e industriales de la ciudad, además de tarifas acordes

a las necesidades de los usuarios. Similar propuesta había esbozado la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) varios años antes de la finalización de la concesión, para evitar que su manejo quede centralizado en el gobierno central, alejado de todas las necesidades de la ciudad y la región³⁶.

El 16 de octubre de 1942, el Puerto de Rosario pasa a manos del Estado nacional luego de 40 años de concesión en los cuales la relación concesionario-concesionario, no habían sido de las mejores. Existieron entre el Estado nacional y la Sociedad del Puerto de Rosario diferentes pleitos relacionados con las liquidaciones de las cuentas de la Sociedad, y la parte que según el Estado nacional le correspondían como concesionario. Estas disputas hicieron que en más de una ocasión se pidiera la modificación del contrato o, directamente, la rescisión del mismo³⁷.

³⁶ La BCR siempre fue un actor local muy interesado y relacionado a la operatoria del Puerto de Rosario por ser de alguna manera la representante de los intereses ligados al sector agro-exportador, y desde su lugar intentó lograr el mejor modo de administrarlo en pos de los intereses de la ciudad. Es por ello que entre sus reclamos siempre figuró que de las ganancias generadas por el puerto, un porcentaje se destine a la mejora de infraestructura local y construcción de obras públicas.

³⁷ La concesión del Puerto de Rosario por parte de Hersent et Fils et Schneider et Cie. no estuvo exenta de cuestionamientos. A lo largo de los años hubo diferentes conflictos entre la empresa y el Estado nacional, principalmente relativos a la liquidación de cuentas. En 1921, la Dirección General de Navegación y Puertos (DGNyP), elabora un informe en el que plantea que la empresa no liquidaba en su balance las ganancias derivadas del tipo de cambio. Según la DGNyP, la empresa utilizaba como tipo de cambio 5 Pesos Oro = 1 Franco, cuando en realidad el tipo de cambio era menor. La empresa es denunciada y el litigio se somete a un Tribunal Arbitral. En 1931, se emite laudo arbitral según el cual (Ensinck, 1998:26) "las diferencias de cambio que pueden beneficiar o perjudicar a la Sociedad no pueden perjudicar ni beneficiar al Gobierno".

En 1935, nuevamente la DGNyP cuestiona a la Sociedad Anónima del Puerto de Rosario por otro problema en la liquidación de cuentas relativo a la forma de calcular el valor de los dividendos de las acciones pagados en Francia.

Ese mismo año, Federico Pinedo y Eleazar Videla, ministros de Hacienda y de Obras Públicas, respectivamente, de Agustín P. Justo, firman con la empresa Hersent un convenio (que perduró hasta 1941) que favorecía a la empresa y prolongaba la concesión de manera indefinida. Según el artículo 63 del convenio, la concesión de la empresa seguirá de vigente mientras no se hubieran amortizado las obligaciones. Por otro lado, gracias a ese convenio, la empresa tuvo ganancias que duplicaron lo que realmente le correspondía ya que utilizaba como criterio que parte del déficit de la empresa era considerado "gasto de explotación", que sí le correspondían por el contrato de 1902, pero que llegaban sólo al 40% de las ganancias brutas.

A pesar de que la concesión finalizó en 1942, el Estado nacional y la empresa siguieron relacionados por un juicio millonario que la empresa le hizo por diferencias en números relacionados con inversiones. El pleito finalizó muchos años después y el Estado nacional debió resarcir a la empresa con U\$S 10.000.000. En relación a los conflictos entre la empresa y la Sociedad Puerto Rosario, ver amplio estudio realizado por Oscar Luis Ensinck en su trabajo *El Puerto de Rosario: Proceso Histórico* (Págs. 24-47).

Con la nacionalización del puerto, se pensó que la situación cambiaría. Pero eso no sucedió sino que, al contrario, la situación empeoró. Ninguna de las sugerencias ni de la BCR, ni de la Comisión formada para estudiar el problema del puerto de Rosario, ni de ninguna otra organización de la sociedad civil local, fueron oídas. Todos los trámites de descarga, como de permiso de embarque, debían realizarse ahora en Buenos Aires. Por otro lado, según Pasquali (1992:196), los “exportadores europeos no mostraban interés en los puertos santafesinos porque si sus barcos tocaban también en Buenos Aires, debían pagar dos veces los derechos de entrada, muelle y baliza”. Asimismo, las importaciones procedentes de Paraguay y de puerto brasileros, debían pagar el mismo precio por un flete a Buenos Aires que a Rosario, con lo cual, obviamente, esta última se veía perjudicada. El ingreso de mercaderías a la ciudad vía fluvial se hacía con barcazas y lanchones, realizándose un trasbordo, provenientes de Buenos Aires. A esto se sumaba que el sindicato de trabajadores portuarios no permitía la descarga de los tripulantes de la operación para carga y descarga.

Uno de los pedidos (sin respuesta) al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), fue que se utilizase el puerto según su zona de influencia, para impedir la centralización en el puerto de Buenos Aires. A la paralización del comercio internacional, se le agregó la centralización porteña, lo que iba en detrimento de puertos como el de Rosario, Bahía Blanca, Villa Constitución y Santa Fe.

En 1943, se firma el decreto 1860/43 con el cual se reglamenta la estatización y centralización portuaria, pasando todos los puertos privados o públicos provinciales, a manos del Estado nacional, bajo la órbita de la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. La misma tendría como funciones: a) velar por el fiel cumplimiento de lo establecido en las leyes de concesión y en las leyes y decretos vigentes referentes a la explotación portuaria; b) dictaminar sobre las tarifas y reglamentos de los servicios públicos portuarios y elevarlos a la consideración del PEN; c) requerir a las empresas concesionarias todos los informes de carácter técnico, estadístico o contable, que se consideren convenientes.

Centralización en el puerto de Buenos Aires

La política económica llevada adelante por el presidente Juan Domingo Perón (1946/1955), tuvo un fuerte sesgo industrialista y distributivo concentrada en el fortalecimiento del mercado interno. Se elaboraron dos planes quinquenales, uno para el período 1947-1951 y el otro para 1952-56 (el cual no llegó a finalizar debido al derrocamiento de Perón en 1955). Hubo una fuerte derivación de recursos del sector agropecuario al industrial, y una intensa transferencia de ingresos del capital al trabajo.

Durante la segunda guerra mundial los beligerantes se habían cartelizado para unificar la demanda y negociar la compra de granos a países como la Argentina a precios más bajos. Para poder negociar con esta demanda unificada, la Argentina creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) – que reemplazó en sus funciones a la Junta Reguladora de Granos –, con el objetivo de unificar la oferta de cereales que se negociarían con la contraparte indicada y en el momento preciso.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las materias primas habían alcanzado altos precios lo que había permitido acumular gran cantidad de divisas. Pero entre 1949 y 1952 la economía entraría en una fase depresiva producto de la caída de estos precios. A esto se le sumó la sequía de 1951-1952 que deterioró aún más los términos del intercambio. Otro factor negativo para las exportaciones argentinas estuvo dado por el Plan Marshall aplicado en Europa. Según pensaba el gobierno argentino, al formularse dicho plan los países latinoamericanos serían beneficiados con la compra por parte de la Administración de Cooperación Económica (ACE) de sus producciones agrícolas para insertarlas en la Europa de posguerra, lo que les facilitaría divisas para encarar la importación de bienes de capital. Sin embargo, y a pesar de que el gobierno argentino formuló una buena oferta por el precio de sus carnes y cereales, la ACE planteó que los cereales argentinos no tenían un precio competitivo. Para contrarrestar esta situación, en 1952 se redefinió la política agropecuaria y se aplicó un plan de ajuste con el que se intentó favorecer las exportaciones a fin de equilibrar las cuentas públicas.

En 1947, el puerto pasa a estar supervisado por la Dirección General de Puertos y Aduanas. Durante el período 1948-1952, no escapó a la situación del mercado internacional de granos detallada más arriba, y desde 1953 hay una reactivación de las exportaciones pero el puerto no puede participar activamente en este proceso producto de las deficientes infraestructuras y el poco calado del río consecuencia de la falta de dragado. Esto obligaba a la utilización de convoyes de barcazas. La paralización del PR y de casi todos los puertos del río Paraná se había acentuado, y se mantuvo a lo largo de la década de 1950-1960, años en los que no se llega al giro anual de 500.000 toneladas. Además, el puerto funcionaba como un lugar solamente de salida de mercaderías, pues la importación directa hacia Rosario no logró reactivarse durante este período. Agravaba esta situación el hecho de que al venir los barcos sin carga desde Buenos Aires, no se podían reducir los costos y se encarecía la exportación. Una vez más, esto favorecía al puerto central pues hacía más barato exportar directamente desde allí.

Durante el gobierno de Perón, la situación del puerto no cambió. Se esperaba una modernización y ampliación de las instalaciones, pero nada llegó. Contrariamente a lo esperado, al puerto local le fueron restadas algunas grúas eléctricas y otros elementos de trabajo, a los que se les dio otro destino. También jugó en contra del bajo volumen de operaciones en el puerto la política llevada adelante por el IAPI el cual impulsaba un atraso cambiario que perjudicó a los productores menos eficientes, los cuales producían con márgenes de ganancias muy cercanos a los costos. En la provincia, esto afectó primeramente a los productores del norte y luego fue tocando a los del sur. Nacionalización, significó centralismo y olvido. El puerto local siguió subordinado a los intereses de Buenos Aires y de la capital santafesina, generando una situación burocrática y de paralización de la operatoria portuaria.

En septiembre de 1955, Perón es derrocado por la Revolución Libertadora la cual aplica un conjunto de medidas económicas que revirtió la dirección que se venía siguiendo desde 1947, y en 1956 dicta un decreto con el fin de reactivar el Puerto de Rosario. Sin embargo, no tuvo el efecto deseado. Ese año se creó la Administración General de Puertos que colocó bajo su control a todos los puertos comerciales del país. El problema del Puerto de Rosario siguió y la ansiada reactivación no se operó.

En mayo de 1958, Arturo Frondizi asume el poder, dando un giro importante a las políticas liberales de la Revolución Libertadora y aplica un programa desarrollista. El objetivo principal fue impulsar rápidamente industrias básicas (fundamentalmente la automotriz), así como infraestructuras (transportes, energía y comunicaciones) muy necesarias, a través de la expansión del gasto público. Se apeló a la financiación externa a través de la inversión extranjera directa y de empréstitos internacionales. A tal fin, se decidió la entrada en los organismos de crédito internacional tales como el FMI y el BM. En diciembre de 1958, se toma el primer crédito del FMI bajo los requerimientos impuestos por este organismo. Para estimular la inversión, se desgravó la adquisición de bienes de capital, y se eliminaron los recargos y los derechos de importación para las maquinarias. Asimismo, se elevó la protección de la industria nacional en los sectores menos competitivos. Se aprobó la Ley de Inversiones (1958), cuya premisa era darles el mismo trato a los capitales extranjeros y a los locales y liberaba las transferencias de utilidades al exterior.

El proceso de modernización económica tuvo su correlato en la ciudad de Rosario y la región. En relación a los objetivos económicos nacionales, se instalaron entre 1958 y 1970 industrias del sector metalmecánico y petroquímico. La mayoría de estas empresas eran de capitales extranjeros. Esta expansión significó, por una parte, un importante grado de diversificación de sus industrias de la región y, por otra, la necesidad de un reordenamiento urbanístico, el cual era también impulsado por la masificación del transporte automotor. Se recuperaron gran cantidad de terrenos ferroviarios que dieron lugar a obras como el Parque Rivadavia, la extensión de Avenida Uruburu desde Ayacucho hacia el este, y la creación de la Avenida Libertad. En 1959 se inicia la construcción de la Avenida de Circunvalación, obra de gran envergadura y muy importante para el sistema de comunicaciones de la ciudad. Estas modificaciones serían importantes para el PR, pues significarían vías de acceso que facilitarían el transporte desde las localidades cercanas y agilizarían la operatoria de la gran masa de vehículos de gran porte que ingresaban a sus establecimientos.

Sin embargo, el 29 de marzo de 1962, Frondizi es derrocado por otro golpe militar y José María Guido asume la presidencia. Federico Pinedo, estandarte de las políticas económicas de la década de 1930, es designado ministro de Economía, y bajo su función aplica un programa económico que incluía una nueva devaluación del peso (casi del 60%), disminución de retenciones a las exportaciones tradicionales, reducción del gasto público y restricción de la oferta monetaria.

Esta política sólo pudo dar una respuesta parcial a la crisis del sector externo iniciado a fines del gobierno de Frondizi. El saldo exportable se elevó pero como contrapartida de la contracción del consumo interno. En 1962 el volumen físico de las exportaciones superó a los de 1961 en un 35%. Al mismo tiempo, se registró una caída de las importaciones de casi el 30%, lo que permitió un balance comercial superavitario de casi U\$D 400 millones.

En este contexto, el PR superó los números de la década anterior. Sin embargo, permaneció en niveles menores respecto de la tendencia creciente de las exportaciones nacionales. Venesia (2002) atribuye como una causa importante de esta caída en el *share* del PR, a la multiplicación de organismos con capacidad de intervenir sobre su funcionamiento, paralizando muchas veces iniciativas tendientes a mejorar la operatoria del puerto.

En octubre de 1963, asume la presidencia Arturo Illia quien plantea que los capitales extranjeros no serían primordiales, y que sí sería de primera necesidad aplicar controles sobre el mercado cambiario. En relación al sector externo, se intentó equilibrar las exportaciones y las importaciones. Para lograr un superávit comercial, se ideó un nuevo esquema cambiario el cual consistía en establecer un régimen de control de cambio con paridad fija para, como explica Rapoport (2010:236) “evitar la habitual revaluación del peso en la etapa de expansión y la necesidad de macrodevaluaciones en el punto de inflexión de la coyuntura”. Por otro lado, se obligaba a los exportadores a liquidar sus divisas en el plazo de 10 días para evitar operaciones especulativas. Asimismo, se comenzaron a aplicar controles sobre las importaciones.

En la década de 1960, comienza a adquirir una importancia cada vez mayor el sector industrial en la provincia de Santa Fe. Al lado de las industrias tradicionales como frigoríficos, molinos, aceites, etc., se establecen industrias petroquímicas, metalúrgicas y papeleras en la zona, las cuales elaboran productos de alto valor agregado. Esto llevó a que la industria manufacturera desplazara al sector agropecuario en cuanto a participación en el producto bruto provincial. Entre 1962 y 1966, ocho de las grandes compañías instaladas en región pampeana, se encontraban en San Lorenzo³⁸.

³⁸ Entre las ventajas que brindó la zona para el establecimiento de ese tipo de industrias se encuentran: a) terrenos a bajo costo; b) accesibilidad a las principales vías terrestres y fluviales; c) abundante agua potable

En el ámbito local, entre 1963 y 1968, se intensifica la idea de transformar al PR en un puerto de cabotaje, favoreciendo aún más al puerto de Buenos Aires y otros puertos ultramarinos. Al finalizar la década 1960-1970 se prevén modificaciones sustanciales en el trazado portuario, y se proyecta un plan de obras que comprende un muelle de 616 metros de longitud con una capacidad para recibir barcos de 70.000 toneladas y una serie de obras e instalaciones. Además se instalarían boyas luminosas a lo largo de la ruta de 370 km.

En junio de 1966, un golpe de Estado liderado por el General Juan Carlos Onganía, derroca al entonces presidente Arturo Illia. Este golpe se autodenominó “Revolución Argentina”. Onganía estaría en el poder hasta junio de 1970, y durante su gobierno estableció una política económica tendiente a favorecer a los sectores más concentrados del capital, tanto nacionales como extranjeros. Adalberto Krieger Vasena, el ministro de Economía, diagnosticó que la falta de competitividad de la economía argentina no se solucionaría con una devaluación sino mejorando los índices de eficiencia de los más modernos sectores económicos. Las medidas aplicadas en base a su análisis fueron: una devaluación de la moneda de casi el 40% pero con un aumento a los derechos de exportación de las materias primas para evitar transferencias de ingresos al sector agrícola y, al mismo tiempo, incrementar la recaudación fiscal por parte del Estado. Asimismo, se redujeron aranceles de importación, para obligar a las empresas nacionales a competir con las extranjeras y así mejorar su competitividad. La devaluación, las retenciones y la modificación de los aranceles, intentaba, en primer lugar, fijar un tipo de cambio más bajo para la exportación de productos agrícolas y favorecer la importación de materias primas más baratas y, en segundo lugar, favorecer la exportación de productos industriales. Con el aumento las exportaciones de los productos industriales, se buscaba mejorar la balanza de pagos.

En la región, la política económica liberal, propició la instalación de industrias extranjeras ubicadas, principalmente, en el litoral del sur santafesino. En cuanto a la situación local, durante el período 1966-1970, en el PR se embarcaron el 45,9% del total de las exportaciones nacionales, es decir, más del 10% menos que durante el período 1961 – 1965. Por otro lado, a mediados de la

donde arrojar los residuos de los procesos industriales; d) disponibilidad de energía, mano de obra e infraestructuras;

década de 1960, se comienza a planificar de manera de hacer más eficaz el funcionamiento portuario, a través de la mejora de la relación entre el puerto y la ciudad. En 1967, se creó la *Comisión Coordinadora Ferrourbánística, Vial y Portuaria* con el objetivo de planificar y articular al PR con el entramado urbano. El resultado fue la racionalización del funcionamiento del PR en armonía con la ciudad, delimitándose la jurisdicción portuaria hacia el sur de la ciudad, en el espacio comprendido entre la Avenida Pellegrini y el Arroyo Saladillo. A inicios de la década siguiente, en 1970, el decreto nº 2.322 del PEN, aprueba el proyecto de planificación integral del PR. Su desarrollo se planteó en dos grandes etapas: a) Plan de Corto Alcance; b) Plan de Largo Alcance. El Plan de Corto Alcance comprendía:

- construcción de un muelle de hormigón armado.
- dragado de una dársena interior y canal de acceso de 200 metros de ancho.
- construcción de un elevador de 80.000 toneladas.

El Plan de Largo Alcance era sumamente ambicioso y comprendía, entre otras obras, la construcción de tres elevadores y la continuación del muelle de hormigón armado. Para 1975, ya estaban terminadas las obras de la primera parte del muelle de hormigón, pero carecía de los elementos básicos para la operatoria, sin obtener una respuesta por parte del Estado nacional.

En 1971, se planteó que se debía desviar parte de la producción exportable que naturalmente debía salir por el PR, hacia otros puertos. Esa fracción se sacaría, principalmente, a través del puerto de Bahía Blanca. Esta medida se había pensado – se planteó –, para evitar el abarrotamiento de la zona portuaria local. La BCR, hizo grandes esfuerzos para que eso no sucediera y no se llevara la producción de la zona Rosafé hacia el puerto de Buenos Aires. Si el problema era el abarrotamiento, la solución debía ser mejorar las instalaciones locales para poder dar salida a la mayor parte de la producción en su zona de influencia. Por otro lado, si todo se enviaba a Bahía Blanca el abarrotamiento se produciría allí.

Para esa época, la disminución de las exportaciones de cereales por el PR era notoria. Entre 1916 y 1960, se embarcaron por el PR 63.689.000 toneladas de maíz y 37.956.000 de trigo que representaron el 45,5% y el 28,4%, respectivamente, de los embarques del país durante ese

período. Durante la década de 1930, se cargaron en el puerto local 4.086.647 toneladas de maíz; al año siguiente, se produjo el record absoluto para el puerto cuando se embarcaron 5.949.940 toneladas: 3.933.983 de maíz, 1.419.724 de trigo y 596.233 de lino. Durante el período 1961-1965 los embarques por el PR representaron el 55,9% del total argentino, pero fueron sólo de 1.469.000 toneladas. Entre 1966 y 1970, el promedio volvió a alrededor de 45,8%.

Analizando tendencias producidas durante 20 años, desde la década de 1950 hasta 1970 aproximadamente, se advierte que se venía dando una disminución de los embarques de trigo por el PR, pero esto se debió a una disminución de la zona cultivada que acostumbraba a sacar su producción por este puerto. También, desde esa época hasta mediados de la década de 1970, disminuyó la producción de maíz exportada por el PR, pero no se debió a una disminución de la zona cultivada, sino a presiones extraeconómicas para que las exportaciones se realizaran por otros puertos, principalmente el de Buenos Aires y el de Bahía Blanca. Casualmente contrasta con este descenso, el aumento de las exportaciones de maíz en el puerto de Buenos Aires que aumentaron entre 1967 y 1971 de 36,5% a 44,5%. En 1975, se exportó por ese mismo puerto el 41% del total nacional de granos, mientras que por el PR sólo salió el 32,8%.

El Canal Ingeniero Emilio Mitre

En 1970, se contrajo un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por U\$S 25.000.000, y se llamó a licitación internacional en 1972. El plan consistía en conectar en forma directa el puerto de Buenos Aires con el río Paraná de las Palmas, asegurando la navegación para buques de 30 pies de calado (9,15 metros), a través del arroyo Las Víboras. A petición de la BCR, se le daría al canal el nombre de Ingeniero Emilio Mitre³⁹.

³⁹ En 1893, el ingeniero Emilio Mitre, había planteado la construcción de un canal en tierra firme a la largo de la costa de la provincia de Buenos Aires entre Puerto Nuevo y el río Luján. Su proyecto fue aprobado recién en 1910, en el mismo proponía un canal de 100 metros de ancho en el lecho del río, con 8 metros de profundidad (26 pies) en aguas ordinarias, arrancando desde el Canal Norte del Puerto de Buenos Aires y que siguiese la línea de la costa hasta el río Luján en cercanías de Ingeniero Maschwitz. Se estipuló, por entonces, un presupuesto de 10.000.000 de pesos oro, el cual fue desde un principio insuficiente. El proyecto quedó en la nada hasta 1923 cuando la Dirección de Navegación y Puertos realiza los primeros trabajos, proyectados en cuatro etapas. Sólo se terminó la primera etapa y no se volvió a retomar el proyecto hasta el año 1961,

La licitación fue ganada por el consorcio conformado por las empresas Ingeniero Martínez Construcciones S.A., *Great Lakes Dredge and Dock Company* y la *Western Contracting Corporation*, bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables. Terminado el trabajo, quedó un canal de 50,37 km. de largo, desde el km. 12 del Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires hasta el km. 56; 100 metros de ancho, aproximadamente; y un calado promedio de 31,2 pies a lo largo de todo su recorrido. Además se realizaron muros de revestimiento y de encausamiento, balizamiento, iluminación, y señalización. El canal fue inaugurado el 16 de diciembre de 1976. La concreción de la obra fue de vital importancia para la estructura de transportes de la Argentina, y no sólo en el aspecto fluvial, pues la mayor parte del tráfico por agua del país se realiza por el sistema fluvial conformado por el Río de la Plata y el Río Paraná, por los cuales sale la producción de los *hinterlands* de mayor desarrollo económico. Con el canal se abarataron los costos de flete pues ya no fue necesario hacer el recorrido por los canales de Martín García.

En 1973, el peronismo vuelve a tomar el poder pero no con Perón a la cabeza, sino en la persona de Héctor Cámpora. En el período 1970-1973, la recesión, el desempleo y, fundamentalmente, la inflación, fueron las preocupaciones que subyacieron a las políticas económicas aplicadas. Cámpora gobernó al país por un muy breve lapso de tiempo, siendo luego reemplazado por Juan Domingo Perón, quien asumió el 11 de octubre de 1973. Su ministro de economía sería José Ber Gelbard y su política económica giraría en torno a la redistribución de los ingresos con el objetivo de llevar la participación de los asalariados a un 50% de los ingresos nacionales. Además, planteaba el fortalecimiento del mercado interno, restricciones a la operatoria del capital extranjero e impulso a la industrialización. Todo ello sustentado sobre la base de un Pacto Social que incluía a la Confederación General Económica y a la Confederación General del Trabajo como actores principales. No se apeló a una devaluación sino a un control más estricto sobre el tipo de cambio de las divisas. La Junta Nacional de Carnes y la Junta Reguladora de Granos, volvieron a adquirir un papel importante.

casi 40 años después, que la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables reactualizó el proyecto a las condiciones de la época.

El año 1973 fue muy bueno para la producción agraria, la cual creció en un 86% respecto al año anterior. Sin embargo, la crisis del petróleo significó para la Argentina un incremento de las importaciones de 12% en términos monetarios. Las condiciones tanto nacionales como el contexto internacional habían cambiado, por lo que la implantación de esas políticas no fue fácil. El capital extranjero se había instalado muy fuertemente en la economía argentina, siendo la provincia de Santa Fe, por ejemplo, una demostración de esto con las industrias metalmecánicas, papeleras y petroquímicas que se levantaron en la ciudad de Rosario y sus alrededores, conformando un gran cordón industrial. Por otro lado, crecía la conflictividad obrera.

En julio de 1974, fallece Perón y asume la presidencia su esposa, Isabel Martínez de Perón. Su gobierno finalizaría con el golpe de Estado cívico-militar del 24 de marzo de 1976. Durante ese período, la conflictividad social y los ajustes se hicieron presentes, con el famoso “Rodrigazo”, conjunto de medidas de corto plazo a la manera de shock, aplicadas por Celestino Rodrigo, ministro de Economía. El panorama no era el mejor, pues, se deterioraban cada vez más los términos del intercambio producto de la caída de las exportaciones de cereales, como consecuencia de la contracción de las economías centrales; por otro lado, impulsaba ese deterioro el aumento del precio del petróleo, lo cual impactaba de lleno en la balanza comercial argentina. A todo esto debe sumarse la recesión económica, casi obligaba, que se dio en 1975.

El 24 de marzo de 1976 se produce el golpe de Estado encabezado por el General Jorge Videla, y el 26 de marzo de 1976, el ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz presentó un programa cuyos objetivos eran restringir la intervención del Estado en la economía cediendo al mercado la libre asignación de los recursos y (Rapoport, 2010:290) “readaptar la economía en los marcos de un tipo de división internacional del trabajo que se presentó como un retorno a las fuentes: a la Argentina ‘abierta al mundo’ de la época agro-exportadora que había construido la generación de 1880”.

Esto planteó una desaparición de la diversificación de exportaciones logradas por la industria y la agricultura en las décadas previas. Las exportaciones comenzaron a concentrarse en un conjunto de productos primarios, y crecieron las colocaciones de carnes, de aceites vegetales, derivados del gas y del petróleo, metales, pescados, etc. Durante el período 1975-1980,

aproximadamente, las exportaciones argentinas casi se triplicaron, producto de términos de intercambio más favorables. Las exportaciones de cereales constituyeron el 30% de estas ventas al exterior. También las importaciones de bienes de capital disminuyeron pero las de bienes finales manufacturados aumentaron notablemente –favorecidas por la reducción de aranceles y el retraso cambiario- perjudicando gravemente a las PyMEs nacionales que no podían competir con las empresas extranjeras. El crecimiento de las importaciones también se vio favorecido por un acceso al crédito internacional para el consumo de bienes durables, facilitado por la gran disponibilidad de dólares en el sistema financiero internacional.

En una jugada de particular heterodoxia en política exterior el gobierno firma acuerdos comerciales con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, transformando al socio comunista en el principal comprador de la Argentina por esa época, desplazando a Europa. La Argentina logró durante ese período, un superávit comercial importante.

En el PR, en 1977, las exportaciones constituyeron el 44% del total nacional de granos. Al año siguiente, el número de buques de ultramar que operaron fue de casi 400. El tonelaje operado llegó a más de 6.100.000 de tn. En relación a las exportaciones de granos, fueron de 5.500.000, siendo el total nacional de este tipo de exportaciones de 13.164.000, es decir, salieron por PR el 42% del total.

En 1979, en consonancia con la política económica nacional, se dispuso mediante el Decreto-Ley N° 22.108 (23/7/1979) la posibilidad de que empresas privadas pudieran ser propietarias de elevadores terminales algo que anteriormente sólo estaba permitido a asociaciones de productores y cooperativas agropecuarias. Esta política, como plantea Venesia, redefinió “profundamente” la política portuaria nacional. La Junta Nacional de Granos sería la encargada de controlar las tarifas de los servicios prestados. El mismo decreto también decidió el traspaso de instalaciones portuarias estatales en desuso a cooperativas agrarias y asociaciones de productores. En ese año también se aprueba la Ley 22.080 cuyo objetivo era establecer las bases para el desarrollo de una infraestructura portuaria en el litoral fluvial y marítimo. Esta ley establecía diferentes objetivos como por ejemplo: participación del Estado nacional en inversiones en puertos públicos, modernizar las instalaciones portuarias existentes y las futuras, y propiciar el

funcionamiento de puertos privados específicos. Además, establecía que la A.G.P. se haría cargo de la administración de los puertos públicos.

En 1982, el Decreto N° 168 autoriza a la Junta Nacional de Granos a arrendar o vender silos e instalaciones complementarias y elevadores. Durante toda la década de 1980, se produce un proceso de privatización con la venta de los elevadores de la J.N.G. (Unidades I a IV, VI y VII). Mientras esto sucedía en Rosario, en la zona de San Lorenzo y Puerto General San Martín, se iba produciendo un proceso de concentración de graneleras privadas. En 1983, la Unidad I pasó a manos de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (F.A.C.A.). Tres años más tarde, el Estado nacional transfiere sin ningún costo para la Municipalidad de Rosario, el inmueble y los muelles situados entre las calles Sarmiento y Entre Ríos para la construcción del Complejo Cultural y Parque de España. Ese año, el PR exporta 9.199.000 toneladas, de los cuales 3.174.000 salen de las terminales de F.A.C.A., Genaro García y Punta Alvear. Y 6.025.000 de las Unidades III, IV, VI y VII. Para 1989, de los más de 9 millones de toneladas, se pasó a 2.539.000 de toneladas de exportación por el PR.

Nueva institucionalidad: el proceso de privatización portuaria

Durante la década de 1990, se da inicio a un proceso de privatización de empresas e infraestructuras públicas, lo cual llevó a una profunda reestructuración de los puertos argentinos, el cual fue complementado, en el marco de un plan global, por la desregulación de mercados, la flexibilización laboral y una apertura económica en línea. El gobierno de Carlos S. Menem puso en marcha un modelo económico que buscaba, principalmente, terminar con la inflación luego de los traumáticos años del presidente Alfonsín. Para ello, se aplicó un plan de convertibilidad de la moneda argentina, con un tipo de cambio fijo sobrevaluado que igualaba \$ 1 a U\$S 1. A su vez, se liberó el sector externo, lo que llevó a un elevado endeudamiento para sostener el déficit de la balanza comercial.

En el escenario internacional, la década de 1990 “comienza” con la caída del muro de Berlín en 1989 y, posteriormente, con la desaparición de la U.R.S.S., dejando el camino libre a las

democracias liberales alrededor del globo, siendo los EE.UU. el país estandarte de este régimen. Asimismo, en este escenario, se produce una apertura y liberalización de los mercados financieros propugnadas por el Consenso de Washington y sustentadas en las nuevas tecnologías de la información, dando origen al proceso de globalización. Este proceso de globalización, sostenido principalmente por políticas neoliberales, impulsó procesos de regionalización en Europa, Asia y América (UE, ASEAN y, NAFTA -TLCAN- y MERCOSUR⁴⁰, respectivamente, entre otros) para hacer frente a los nuevos desafíos, y para ello buscaron, básicamente, eliminar las trabas arancelarias, las barreras al comercio, integrar diferentes territorios y uniformar legislaciones. Distintos organismos financieros internacionales e instituciones multilaterales tuvieron un papel determinante en la configuración de la economía a nivel mundial, entre ellas el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio.

En este contexto se buscó modificar el sistema portuario para adaptarlo al nuevo *desarrollo hacia fuera*. El marco jurídico regulatorio de esta nueva etapa se compuso con la Ley nº 23.696 y los Decretos 2074/90, 906/91 y 817/92⁴¹, el cual permitió la descentralización portuaria, la privatización y la creación de entes administradores de los principales puertos del país. La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, en la órbita de la Secretaría de Transporte, sería ahora la encargada de monitorear la situación portuaria.

⁴⁰ UE= Unión Europea; ASEAN= Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; NAFTA= North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

⁴¹ La Ley nº 23.696 es del año 1989, y se ocupa de la *Reforma del Estado*, planteando la emergencia administrativa a los fines a los efectos de disminuir el gasto público, mejorar prestaciones o aumentar la eficiencia, y para ello estipula las privatizaciones y la participación del capital privado en “que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias” (art. 1). El Decreto 2074/90 dispone la concesión de obras y servicios a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, y la provincialización de los puertos previo acuerdo Nación-Provincia (arts. 4 y 5); asimismo dispuso “la privatización de las Unidades de Campaña y los Elevadores terminales de propiedad de la JUNTA NACIONAL DE GRANOS” (art. 15). El Decreto 906/91 plantea, entre otras cuestiones, que “[l]a administración de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén, Santa Fe y Ushuaia, será ejercida por entes descentralizados, con participación de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, así como de los usuarios y de los gremios portuarios” (art. 15); por otro lado, dispone que la “explotación y operación de los servicios portuarios incluyendo los que actualmente administra y regula la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, en los puertos señalados en el artículo anterior, serán prestados por la actividad privada a través de contratos de concesión...” (art. 16). Por último, el Decreto 817/92 crea la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; también dispone la disolución de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, entre tantas reestructuraciones administrativas. Documentos completos en anexo documentario relativo a la legislación.

En 1992, se privatizan todas las unidades de la J.N.G. y se transfieren a título gratuito a la Municipalidad de Rosario distintos inmuebles del puerto para ser utilizados muchos de ellos con fines públicos y recreativos.

El Puerto de Rosario

Entorno geográfico del puerto: la ciudad de Rosario

La ciudad de Rosario se encuentra situada geográficamente en el subcontinente sudamericano, al este de la región central de la República Argentina, al sudeste de la provincia de Santa Fe, en el corazón de la pampa húmeda. Está situada entre los siguientes puntos extremos: *latitud*, 32º 52' 18" Sur y 33º 02' 22" Sur; *longitud*, meridiano 60º 36' 44" Oeste y 60º 47' 46" Oeste. Y 22 metros sobre el nivel del mar.

Desde una perspectiva territorial, la ciudad se encuentra atravesada por un eje Norte-Sur y otro Este-Oeste. El primero - siguiendo la terminología de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana⁴²) - se denomina *Eje Hidrovía Paraguay-Paraná* y la conecta hacia el norte con los países del MERCOSUR a través de la mencionada hidrovía, la cual constituye un corredor fundamental de comunicación con el sur de Brasil. El segundo, el *Eje MERCOSUR-Chile*, la posiciona estratégicamente en la Región Centro⁴³, vinculándola hacia el Oeste con las provincias de Córdoba y Mendoza, y con la República de Chile; mientras que hacia el Este, lo hace con la provincia de Entre Ríos y con la República Oriental del Uruguay. El Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, es el segundo más vasto con el 23% de la superficie de Suramérica (4.201.862 km²) y el segundo con mayor porcentaje de PBI de la región, con el 34% (1.491.032 millones). Es además el tercero con más población, con el 29% de la población total del continente (119.035.634

⁴² Página web: <http://www.iirsa.org> .

⁴³ Es un espacio político subnacional, creado con la firma de un *Tratado de Integración* entre las provincias de Córdoba y Santa Fe el 15 de 1998, "con el fin de promover el desarrollo económico y social" (art. 1º), y como una respuesta frente a los desafíos que presenta la política nacional, americana y mundial. El 6 de abril de 1999, la provincia de Entre Ríos se adhiere a este tratado mediante la firma de un *Acta de Integración*. Esta región incluye una superficie de 377.109 km², en la cual habitan unas 8 millones de personas. Fue creada posteriormente a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, a partir de la cual, en su artículo 124, se establece la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social. Como se plantea en la página web de la Provincia de Santa Fe, esta región constituye el centro neurálgico del polo agro-exportador argentino. Recuperado de: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115856/>

habitantes). En cuanto al Eje MERCOSUR-Chile, conforma una región de 3,1 millones de km², con una población aproximada de 135 millones de habitantes. Este eje acumula más del 50% del PBI de los países que lo conforman⁴⁴.

Según el censo 2010 realizado en toda la República Argentina, el departamento Rosario tiene 1.193.605 habitantes. De acuerdo a lo informado por la Municipalidad de Rosario en su página web, la ciudad genera el 50% del Producto Bruto provincial, lo que representa, asimismo, el 5% del PBI nacional. Además, genera el 53% del empleo provincial, y en ella está radicado el 62% de los establecimientos industriales de la provincia, lo que significan 3.670 plantas y talleres industriales. En términos monetarios, estos números representan aproximadamente unos U\$S 1.000.000.000.

En cuanto a las industrias, más de ¹/₅ de ellas (21%), pertenecen a la rama alimenticia. En Rosario y sus zonas aledañas, se encuentra el complejo aceitero más grande del país, el cual representa el 50% de la capacidad de molienda y el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país. Le sigue la industria metalmecánica con un 18% de la actividad. Dentro de la rama metalmecánica, Rosario es una de las regiones del país con mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola. Asimismo, están radicados el 17% de los establecimientos de fabricación de productos mecánicos de toda la provincia y el 26% de los de maquinaria y equipos. También se encuentran muchas industrias pertenecientes a las ramas petroquímica, papelera, maderera, textil y plástica. Si bien en la ciudad el 63% de los establecimientos tienen una estructura de PyME, en sus alrededores también se localizan grandes empresas multinacionales como General Motors, DuPont, Cargill y John Deere, entre otras, las cuales tercerizan una gran parte de su producción, lo cual genera una alta demanda de bienes y servicios provistos, en muchas ocasiones, por empresas pequeñas y medianas de la zona.

⁴⁴ IIRSA. Recuperado de: <http://www.iirsa.org/infographic#hpp>

Rosario está enclavada en plena pampa húmeda, una de las zonas más aptas del planeta para la producción agropecuaria. Y es por el complejo portuario de Rosario, por donde sale la mayor parte de las exportaciones de este tipo de producción.

La Hidrovía Paraguay-Paraná

Este curso hídrico -de los más extensos del planeta-, ha sido uno de los más importantes instrumentos de cohesión histórica, humana y económica de los países sudamericanos que la conforman. Conecta el interior de América del Sur con los puertos de aguas profundas del curso inferior del río Paraná y del Río de la Plata. Está conformado por el Río Paraguay, Paraná y el Río de la Plata con una extensión total de 3.442 km desde su comienzo en el Puerto de Cáceres (Brasil), sobre el río Paraguay, hasta el puerto de Nueva Palmira (Uruguay). Esta arteria fluvial atraviesa el territorio de cinco países sudamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay⁴⁵.

⁴⁵ Estos países conforman el Sistema de la Cuenca del Plata, cuyo órgano ejecutivo es el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata. Recuperado de: <http://www.cicplata.org/?id=home>



Lo que diferencia a una hidrovía de un río es la incorporación de mejoras e infraestructuras al accidente geográfico con el fin de optimizar las condiciones para la navegación, a saber: obras de dragado, ensanche, profundización en bancos y pasos poco profundos, rectificación de las curvas pronunciadas que dificultan las maniobras de convoyes de barcazas, señalización y balizamiento. La importancia del uso de las hidrovías está demostrada, por ejemplo, por el uso dado en los Estados Unidos y en Europa a este tipo de conexión. Más de 2,5 billones de toneladas anuales de carga se mueven por sus hidrovías⁴⁶.

Como forma de gestión de este importante sistema hídrico se creó, en 1989, el *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná* (PHPP)⁴⁷, cuyo objetivo principal es garantizar la navegación diurna y nocturna de convoyes -formados por barcazas y un remolcador de empuje- durante todo el año.

La Hidrovía, en tanto programa de integración física, es uno de los instrumentos más importantes del MERCOSUR, pues, a través de ella, se (Muñoz Menna, 2012:28) “procura desarrollar una mejor complementación con otros medios de transporte, en especial el de ultramar, en base a la gestión más eficiente del transporte fluvial”. Los pilares de este objetivo son el abaratamiento del costo en los fletes y la seguridad en la

⁴⁶ En Estados Unidos se distingue la red del nordeste norteamericano constituida por los Grandes Lagos, el Canal de San Lorenzo y la del Erie y los ríos Ohio, Misisipi y Missouri. El río Misisipi forma un enorme delta que se adentra en el golfo de México. Sus principales afluentes son, por la derecha, el río Missouri y por la izquierda el río Ohio y juntos forman el sistema del río Misisipi. Sobre el mismo se proyecta el 70% de la demanda de transporte fluvial de ese país constituyendo la gran vía de salida de productos de la región interior hacia América del Sur.

En Europa, la principal vía internacional de navegación fluvial es la del río Rhin, que concentra prácticamente las dos terceras partes del transporte de mercaderías por esta vía fluvial contando con una longitud de 6.900 Km. Asimismo, el Rhin constituye la vía natural de salidas del puerto de Rotterdam y permite a Suiza la salida al mar. El Danubio, al igual que el Rhin, constituye en sí un sistema, dado que atraviesa casi toda Europa, cruzando el territorio de varias naciones del este europeo.

⁴⁷ Este programa, forma parte de la cartera de proyectos y programas del mencionado Comité. No dispone de página web con acceso público.

navegación, a través de los cuales se puede generar una mejor integración entre los países de la Hidrovía permitiendo un desarrollo sustentable de las economías regionales.

Su área de influencia regional (Muñoz Menna, 2012) es de 3.556.941 km², de los cuales 980.901 km² (27,58%) corresponden a las provincias argentinas; 459.768 km² (12,93%) pertenecen a los departamentos bolivianos; 1.632.464 km² (45,9%) forman parte de los estados brasileiros; 405.037 km² (11,39%) corresponden a la República del Paraguay, y 78.771 km² (2,21%) pertenecen a la República Oriental del Uruguay. En esta área de influencia residen 50.000.000 de personas. De acuerdo a algunas estimaciones, desde el año 2007 se transportaron –anualmente en promedio– por la hidrovía, 15.000.000 de toneladas de productos, volumen compuesto, principalmente, por: 5,6 millones de toneladas de granos y subproductos provenientes de Paraguay y Bolivia; 4 millones de toneladas de mineral de hierro; 2,5 millones de toneladas de combustible; 800.000 toneladas de cargas generales (fertilizantes y otros) y 500.000 toneladas de clinker. Asimismo, se transportaron 1 millón de toneladas de granos provenientes del norte Santafesino (Reconquista) y de Chaco (Barranqueras) a las terminales portuarias del Gran Rosario situadas en el tramo del Río Paraná que va desde el km. 460 (Timbúes) al km. 380 (Arroyo Seco). De los 5,6 millones de toneladas de granos provenientes de Bolivia y Paraguay, 3 millones transitaban por la hidrovía con destino a puertos del Gran Rosario y Rosario, para ser procesadas o exportadas en granos. Además, de acuerdo a proyecciones relacionadas con las exportaciones del sector minero, podrían expandirse a 20 millones de toneladas de carga de hierro desde Corumbá (Mato Grosso, Brasil), a través de la hidrovía. Sin embargo, esto no sería posible si no se aumenta en 10 pies la profundidad del calado desde la ciudad de Santa Fe hacia el norte.

En la Argentina, las exportaciones de granos, pellets, aceites, harinas, etc., se realizan en su gran mayoría a través de nuestro sistema portuario. Dentro de este, existen dos zonas que por su *hinterland* granario hacen que sean las más importantes para la

exportación de este tipo de productos. Estas zonas son, por una parte, la que posee como base portuaria el recorrido que va desde el puerto de Buenos Aires en el Río de la Plata hasta el puerto de Santa Fe que se conecta a través de su canal de acceso al Río Paraná, e incluye a los puertos de Santa fe, Diamante, San Martín, San Lorenzo, Rosario, Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo, San Pedro y Buenos Aires, entre otros. Existe entre todos ellos una fuerte competencia interportuaria por captar nuevas y más cargas de manera constante, ofreciendo bajos costos en almacenaje, elevación y carga y descarga de mercadería. La otra zona es la de los puertos atlánticos de Bahía Blanca y Quequén.

Como se plantea desde la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, desde el punto de vista geopolítico, la hidrovía tiene un carácter estratégico para la región, por los siguientes motivos: su ubicación geográfica, abundante dotación de recursos naturales disponibles en su área de influencia, potencial productivo, capacidad en materia de infraestructura portuaria, disponibilidades energéticas.

Beneficios de la Hidrovía

Más son los beneficios que provee la hidrovía y la infraestructura y transformaciones montadas sobre ella, que sus perjuicios, pues, el transporte fluvial es – en el estado actual del medio ambiente- el de menor impacto ambiental. Entre los beneficios provistos por la hidrovía, se cuentan:

- 1) reducción de los costos de transporte, mejorando la competitividad de los productos regionales, en el mercado mundial⁴⁸;
- 2) impulsa economías regionales;
- 3) aumenta los ingresos de la región a través de la recaudación por peajes;

⁴⁸ Es el más barato en relación a otros modos de transporte. Si el transporte es vial, el costo del flete es de U\$S 0,035 por tonelada/km.; si es ferroviario, U\$S 0,025 ton./km.; y por Hidrovía, U\$S 0,01 ton./km.

4) promueve el desarrollo industrial a través de la creación de nuevos polos alrededor de las terminales portuarias, etc.

En cuanto a protección ambiental, evita significativamente la emanación de gases a la atmósfera, en comparación con el transporte carretero, por ejemplo. Cada barcaza que circula por la Hidrovía, transporta el equivalente a 60 camiones, es decir, unas 1500 ton. En términos de consumo energético, un HP (caballo de fuerza⁴⁹) mueve en un camión 150 Kg.; en un tren, 500 Kg.; y en una embarcación, 5000 Kg. En otras palabras, la hidrovía es un instrumento fundamental para el desarrollo económico de los países ribereños, pues, beneficia a los productores de la región, ya que, mejora su competitividad. Asimismo, incrementa las posibilidades de crecimiento a través de la expansión de las actividades económicas en su área de influencia. La hidrovía es una infraestructura fundamental en la integración regional.

Las embarcaciones tipo que navegan por la Hidrovía, son los denominados *convoyes*, los cuales son formaciones de bajo calado, y cada embarcación tiene aproximadamente 12 x 48 metros y una capacidad de carga de 1.500 toneladas. Por ella, generalmente, navegan formaciones de unas 20 barcazas, es decir, los denominados convoyes de 4 x 5, las cuales pueden transportar hasta unas 30.000 toneladas y tienen unos 300 metros de eslora por unos 48 metros de manga. En cuanto a movimiento de carga por la Hidrovía, entre 1997 y 2010 pasó de 700.000 toneladas anuales a unos 17,4 millones. Esta masa está compuesta, principalmente, por soja, hierro y combustible. El tráfico de bajada es cuatro veces el de subida. Sin embargo, más allá del crecimiento del volumen transportado, la potencialidad de este curso hídrico es enorme, pues, se estipula que para el 2020 el volumen transportado se duplicaría. Pero esto depende, en parte, de múltiples variables entre las cuales podemos citar como más determinantes:

⁴⁹ Se define como la potencia necesaria para elevar verticalmente a la velocidad de 1 pie por minuto un peso de 330 libras.

- coordinación de políticas entre los países;
- armonización de legislaciones;
- mejoras de calado;
- seguridad en la navegación;
- instalación de nuevos equipamientos de señalización;
- balizamiento

El corredor bioceánico

El puerto ocupa una posición geográfica privilegiada en el marco del sistema multimodal de transporte de la Argentina y el Cono Sur. Se encuentra enclavado en el Corredor Bioceánico, el cual une a Rosario con el Pacífico a través de Córdoba y Cuyo hasta Valparaíso (Chile). Hacia el Atlántico se ubica frente a la Vía Navegable Troncal Santa Fe al Océano y la Hidrovía Paraguay-Paraná, extendiendo su influencia sobre un área por la que fluyen la mayor parte de las exportaciones argentinas. Se halla, asimismo, vinculado con el centro y norte del país por medio de excelentes conexiones terrestres, ofreciendo una elevada potencialidad para absorber los tráficos de comercio exterior del área de influencia del país, así como los tráficos de cargas emergentes del Mercosur y del área adyacente al Océano Pacífico.

El corredor se encuentra en el Eje MERCOSUR – Chile, el cual abarca la República Oriental del Uruguay, el centro de Chile, el centro y noreste de Argentina, el sur de Brasil, y el sudeste de Paraguay, lo cual representa 3,1 millones de km², y 126 millones de habitantes. La distancia desde Rosario a Mendoza es de 849 Km., tocando las ciudades de Funes, Roldán, Cacaraña, Cañada de Gómez, Armstrong (Santa Fe), Marcos Juárez, Leones, Bell Ville, Villa María (Córdoba), por la ruta Nacional 9, Dalmacio Vélez Sarsfield, General Deheza, General Cabrera, Cruce RN 158 y RP 11 por la R 158, Río Cuarto, Desvío a las Albahacas, Achiras, La Punilla por la RP 10, Cruce RN 148 y RP 20, La Loma por la RP 20, El

Chorrillo, San Luis, La Paz, La Dormida, Las Catitas, San Martín por la RN 7. Luego, se ingresa a Chile cruzando por el paso de frontera Cristo Redentor. Hasta Valparaíso, suman en total unos 1260 km. Destaca en este corredor la Autopista Rosario – Córdoba, que une a la ciudad de Rosario con la ciudad de Córdoba, en la provincia homónima. Esta autopista fue inaugurada en 2010, y constituye el eje central del entramado vial más importante de la Argentina, ya que, se conecta con la Autopista Córdoba – Carlos Paz, la Autopista Rosario – Buenos Aires, y la Autovía 2. Este corredor permite la salida de los productos argentinos vía los puertos chilenos (por ejemplo, puertos de Valparaíso y San Antonio), hacia el Asia/Pacífico. El eje MERCOSUR – Chile, conecta las áreas de producción agropecuaria más importantes del hemisferio sur con los puertos del Atlántico y del Pacífico para la exportación a Europa y el oriente asiático.

En cuanto a la conexión de Rosario hacia el este, el puente Rosario – Victoria fue una obra de suma importancia para la región, pues, permitió no sólo abaratar fletes, sino que fue un instrumento elemental para la integración de esta región del subcontinente. A través del puente Rosario – Victoria y del puente que une a la localidad de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos, con la ciudad de Fray Bentos en la República Oriental del Uruguay, se establece una conexión sumamente importante desde el punto de vista geográfico. El continente sudamericano queda totalmente integrado de este a oeste con estas infraestructuras que hacen que la relación tiempo/espacio se modifique sustancialmente, ya que, a través de ellas unir la costa del Atlántico con la costa del Pacífico es un camino muy sencillo de atravesar.

Si bien es fundamental – y esto es de suma importancia a la hora de plantear la competitividad del puerto de Rosario – esta obra de integración que constituye el corredor, se ha planteado que, en cierto punto, es un “falso determinante” de la competitividad del puerto de Rosario (Gardel, 2000). El corredor bioceánico es del tipo carretero, y el transporte por medio de camión no es el más indicado para los recorridos largos. Se

considera que el uso óptimo del transporte por carretera se da cuando la carga es transportada a una distancia no mayor de 250 km., por lo que, para una distancia mayor, son más eficientes el ferrocarril, los buques y las barcazas.

Accesos a la ciudad y su puerto

La ciudad está conectada con el resto de la provincia y del país por medio de una vasta red de comunicaciones⁵⁰:

Accesos viales

- Ruta Nacional N° 34: Rafaela/Tucumán/Jujuy⁵¹.
- Ruta Nacional N° 11: Santa Fe/Resistencia/ Formosa/Asunción del Paraguay.
- Ruta Nacional N° 9: Córdoba/Santiago del Estero/Salta.
- Ruta Nacional N° 33: Rosario/Bahía Blanca.
- Autopista P.E. Aramburu: Rosario/CABA.
- Autopista Brigadier E. López: Rosario/Santa Fe.
- Autopista Ernesto "Che" Guevara: Rosario/Córdoba.

Entre las conexiones viales de importancia, resalta el Puente Rosario-Victoria, el cual conecta a la ciudad de Rosario, de manera directa, con la provincia de Entre Ríos, y luego, con la República Oriental del Uruguay. Tiene una extensión total de 60 km., con un puente principal atirantado de 608 metros de extensión y 350 metros de luz sobre el nivel de agua. A este puente, se suman otros 8 de 8.184 metros de extensión y 47 km. de terraplenes en las islas del alto delta del Paraná. El puente tiene valor geoestratégico como

⁵⁰ Respecto al acceso acuático, se encuentra descrito en la sección relativa a la Hidrovía.

⁵¹ Actualmente esta ruta se encuentra en proceso de transformación a una autopista, la cual unirá la ciudad de Rosario hasta Rafaela.

conexión del Corredor Bioceánico, lo que afirma la posición de Rosario como eje del Mercosur y potencia la importancia del complejo industrial, agrícola-ganadero y portuario que tiene como centro a la ciudad.

Acceso aéreo

En cuanto a la conexión aérea, la ciudad cuenta con el Aeropuerto Internacional Rosario Islas Malvinas, el cual pertenece al Estado provincial y se encuentra ubicado en Fisherton a 15 km. al noroeste del centro de la ciudad. Es el único aeropuerto de la provincia con categoría internacional (desde el año 1981), y constituye una importante terminal aérea de movimiento de cargas y pasajeros. En relación a los servicios comerciales, cuenta con un depósito fiscal concesionado a la UTE Murchison S.A. y DEFIBA S.A., con una plataforma de 1400 m² y una superficie cubierta de 600 m², y una cámara de frío de 14 m². El aeropuerto tiene 2 accesos viales: la ruta Nacional Nº 9 y la Av. Jorge Newbery, ambas conectadas con la Av. de Circunvalación de Rosario.

Accesos ferroviarios

Los servicios ferroviarios son, en particular, de transporte de carga, siendo Rosario y el área metropolitana, uno de los principales centros de operaciones de cargas. En la actualidad, las empresas que brindan servicios de carga desde y hacia la ciudad y su región, son: Nuevo Central Argentino (N.C.A.), Ferro Expreso Pampeano (F.E.P.S.A.), Belgrano Cargas y Logísticas (F.G.B.C.).

El NCA, es un ferrocarril de trocha ancha de 4.500 km. de extensión, otrora conocido como Línea Mitre, durante el período de administración estatal de los ferrocarriles. Vincula las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Córdoba, Tucumán; norte de la provincia de Buenos Aires, centro-sur de la provincia de Santa Fe y centro oeste

de la de Córdoba. Estas conexiones se realizan mediante una red principal y otra red secundaria. La red principal, es la que une a la ciudad de Buenos Aires, Rosario, Casilda y Córdoba. Por estas redes circulan distintos tipos de mercaderías a granel y contenedorizadas: granos y pellets, mineral de hierro, combustible, autopartes, maní, aceites, tabaco, cáscara de cítricos, sustancias alimenticias, azúcar y papel.

En cuanto al FEPSA, opera en los puertos de Bahía Blanca, Rosario, San Lorenzo y Puerto General San Martín. Su traza se extiende por la región occidental de la provincia de Buenos Aires y oriental de La Pampa. Transporta, en general, cereales, oleaginosas, pellets, fertilizantes, combustibles, productos de la industria petroquímica, piedra, cementos y carga contenedorizada.

La empresa Belgrano Cargas y Logística S.A., constituida como una empresa de capital estatal, es la responsable de la explotación de los ferrocarriles General Belgrano, General Urquiza y General San Martín. Actualmente, también están bajo su control los ramales que anteriormente administraba América Latina Logística. En cuanto al Ferrocarril General Belgrano, su traza se extiende por la región Norte, Noroeste, Oeste, Central y Litoral del país. Tiene acceso a la mayoría de los puertos fluviales del río Paraná: Rosario, Santa Fe, Reconquista y Barranqueras. La parte anteriormente administrada por ALL era de 8.000 km de extensión de vías, los cuales están conformados por la ex Línea San Martín (que atraviesa toda la región central del país, desde Buenos Aires hasta las provincias de Mendoza y San Juan) y la ex Línea Urquiza (que une Buenos Aires con la ciudad de Posadas en la provincia de Misiones).

El complejo portuario

El puerto de Rosario es una central multipropósito que se extiende sobre la margen derecha del río Paraná, que abarca una franja costera de 80 km., y cuenta con un calado de

32 pies desde Puerto General San Martín hasta la desembocadura del Río de la Plata. Comprende terminales ubicadas desde la localidad de Puerto General San Martín hasta Villa Constitución. El acceso fluvial a Rosario desde el océano Atlántico se compone de dos rutas navegables alternativas:

1. Ruta por el río Paraná de las Palmas: Río de la Plata (canal de acceso al puerto de Buenos Aires, canal Mitre), río Paraná de las Palmas, río Paraná Inferior. Esta es la ruta que ofrece mayor profundidad.

2. Ruta por el río Paraná Guazú-Paraná Bravo: Río de la Plata, (canal de acceso al Puerto de Buenos Aires, canal Martín García), río Paraná-Guazú, río Paraná Bravo, río Paraná Inferior.

Características del puerto

El Puerto se ubica en el extremo sudeste de la Provincia de Santa Fe, sobre la margen derecha del Río Paraná, a 300 km. de la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, y a 150 km. al sur de la capital provincial, Santa Fe. Se extiende frente a la ciudad a lo largo de la ribera derecha del Río Paraná, y se sitúa frente al tramo definido entre los km. 413,35 y km. 420,30, medidos desde su origen en la dársena norte del puerto de Buenos Aires. La distancia al mar desde Rosario, vía el Canal Ing. Emilio Mitre, es de aproximadamente 550 km.

El río Paraná viene encauzado desde aguas arriba con unos 600 m. de ancho a la altura del km. 421, alcanzando un ancho de 2.000 m. a la altura del km. 418, dividiéndose en dos brazos: el Canal Oriental y el Canal de los Muelles. Este último, forma parte de la Vía Navegable Troncal. El Canal de los Muelles se mantiene como brazo principal, favoreciendo la conservación natural de su profundidad y el recostamiento de su eje sobre la zona portuaria. De acuerdo a estudios hidrológicos, en las próximas décadas el Canal de los

Muelles seguirá siendo la Ruta Navegable Principal, y su traza se podrá mantener cerca de los muelles sin dificultades. Esto, sin dudas, favorece el mantenimiento de las profundidades a pie de muelle que, históricamente, han requerido esfuerzos de dragado relativamente pequeños.

Como consecuencia de la desregulación de la actividad portuaria, el puerto de Rosario quedó bajo la órbita del EN.A.P.RO., el cual, como autoridad portuaria, extiende su jurisdicción y competencia sobre: la Terminal Portuaria de Pasajeros⁵² (La Fluvial S.A.), Terminal Multipropósito I y II (Terminal Puerto Rosario S.A.), Terminal Granelera VI y VII (Servicios Portuarios S.A.), Zona de Reserva y Puerto de Negocios. A continuación, se hace una descripción de las distintas zonas bajo la administración del ente.

Terminal Multipropósito

Desde el año 2002, se encuentra bajo la concesión de la firma Terminal Puerto Rosario S.A., por un plazo de 30 años. Está ubicada en el tramo comprendido entre el km. 415 y el km. 417,5. Tiene una superficie operativa de 65 hectáreas. La terminal ofrece servicios tanto a cargas como a buques. Entre los servicios a cargas se destacan:

- Carga y descarga general, a granel y en bulto / Contenedores secos y refrigerados / Cargas de proyectos.
- Manipuleo, estiba y desestiba.
- Consolidado y desconsolidado de contenedores (cargas refrigeradas, paletizados, fardos, graneles, maquinarias, cajas, bolsas, etc.).

⁵² La terminal portuaria ha sido concesionada a la empresa La Fluvial S.A., en la cual se brindan servicios de transporte para pasajeros hacia las islas que se encuentran frente a la ciudad de Rosario, las cuales pertenecen a la provincia de Entre Ríos. Asimismo, hay allí espacios gastronómicos y de usos múltiples, así como zonas de actividades deportivas.

- Almacenaje de mercaderías dentro y fuera de la zona portuaria.
- Depósito de mercaderías.
- Depósito refrigerado.
- Depósito fiscal de cargas generales.

En cuanto a los servicios que brinda a buques, se encuentran:

- Disponibilidad de una línea de muelle para operar 8 buques a la vez.
- Suministro de energía y combustible.
- Provisión de agua potable.
- Barrera de contención de derrames.
- Aprovisionamiento de alimentos e insumos en general.
- Servicios de grúas.
- Reparación de buques y barcasas.

Dentro de su predio cuenta con 33 km de vías férreas que permiten el ingreso de los ferrocarriles Nuevo Central Argentino (NCA), Ferro Expreso Pampeano, Ferrocarril General Belgrano y América Latina Logística (A.L.L.)⁵³. Esto permite que el 100% de los galpones, celdas y plazoletas de la Terminal tengan acceso ferroviario directo para la carga y descarga de mercaderías. La Terminal se divide en dos grandes áreas operativas: la Terminal I y la Terminal II (Norte y Sur).

- Terminal I

⁵³ Esta empresa, anteriormente de capitales brasileños, fue estatizada el 4 de junio por el gobierno nacional, la cual quedará bajo el manejo de la empresa Belgrano Cargas y Logística.

Tiene un muelle de 569 m. de longitud de atraque y 20.119,5 m² de superficie de trabajo en muelle. Para el trasbordo de cargas, dispone de: grúa móvil con capacidad de 80 toneladas, una grúa pórtico eléctrica de 12,5 toneladas de capacidad y 25 metros de alcance, y dos grúas más para operar con 30 y 40 toneladas; asimismo, cuenta con una balanza fiscal para pesaje de camiones y vagones; en cuanto a mercaderías con que opera, se cuentan contenedores, fertilizantes y graneles líquidos; dispone de una celda de 2.250 m² y silos horizontales de 4.400 m². En cuanto a carga contenedorizada, tiene una plazoleta fiscal de 12.000 m² para manejo de contenedores. Además, ofrece una playa de una superficie de 30.000 m². Para graneles líquidos, cuenta con 26 tanques para graneles que suman una capacidad total de 78.000 m³, conductos subterráneos hasta el sur de la terminal, además de balanza fiscal para camiones.

- Terminal II

Está dividida en dos por la Zona Franca paraguaya, lo cual genera la distinción entre Terminal 2 Norte y Terminal 2 Sur. En cuanto a la primera, se extiende hacia el sur paralelamente a la Av. Pellegrini hasta la zona franca paraguaya, con una longitud de atraque de 385 m. y una superficie operativa de 5.125,5 m². Allí se operan, casi exclusivamente, graneles líquidos. A ella se puede acceder por ferrocarril o mediante accesos pavimentados. Dispone de una celda de 5.600 m², un galpón de 2.100 m², y una plazoleta de almacenamiento a cielo abierto para graneles sólidos de 48.000 m². En relación a la segunda terminal, la Sur, su longitud de atraque es de 653 m. y su superficie operativa es de 10.744 m². Opera con cargas de fruta y azúcar, y dispone de 5 depósitos (10.000 m²), cámara de frío para acopio de mercaderías que requieran una temperatura de entre 0º y 5º de 1.800 m², y galpones por 5.500 m².

Terminal Granelera

Las Terminales de la Unidad Elevadora de Granos VI y VII están bajo concesión de la empresa Servicios Portuarios S.A. Las instalaciones portuarias permiten la recepción de la producción granaria de los países del MERCOSUR, que bajen por la Hidrovía Paraguay-Paraná. Está proyectado el relleno de la dársena sur, producto de un acuerdo entre el ENAPRO y la provincia de Santa Fe, mediante el cual se ganarían 22 hectáreas y 700 metros de muelle hacia el sur.

CAPÍTULO 4. Análisis del puerto como eje del desarrollo de la ciudad y la región

El Puerto de Rosario bajo la gestión del EN.A.P.RO.

El 3 de junio se sanciona la Ley nacional nº 24.093 de Actividades Portuarias, encargada de regular la administración y operatoria portuaria. Esta ley establece la transferencia del dominio, administración o explotación portuaria nacional a los Estados provinciales, y estipula la creación de entes, conformados como “sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos, [los cuales] se organizarán asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el que hacer portuario, comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad” (art. 15). Esta ley también permite a los particulares “construir, administrar y operar puertos de uso público o de uso privado, con destino comercial, industrial o recreativo, en terrenos fiscales o de su propiedad” (art. 17).

Para la creación de estos entes administradores de los puertos debían sancionarse leyes provinciales coordinadas con la ley de Actividades Portuarias, y por ello el 23 de julio de 1993 se sanciona la ley provincial nº 11.011 la cual crea el Ente Administrador Puerto Santa Fe y el Ente Administrador Puerto Rosario (EN.A.P.RO) (art. 1) y establece sus funciones, atribuciones y potestades. De acuerdo a Juan Carlos Venesia (2002:345) “el nuevo ente se planteó modificar el típico perfil agro-exportador del puerto de Rosario y darle un nuevo perfil de terminal multipropósito para toda la región del Gran Rosario”. Ese mismo año se logra un pedido fuertemente reclamado por los interesados del comercio local y regional: el dragado y balizamiento del Río Paraná desde el Río de la Plata hasta el acceso al puerto de Santa Fe. Este trabajo fue adjudicado a la empresa Hidrovías S.A. luego de un proceso de licitación, mediante el cual se le concesionó la obra, y la empresa cobraría un peaje a cambio. Las obras comenzaron en el año 1996. También se implementó un Plan Maestro que buscó reordenar el trazado portuario, a través de inversiones privadas, con el objetivo de operar las unidades multipropósito.

Desde la creación del Ente Administrador del Puerto Rosario (EN.A.P.RO), la falta de un rumbo claro por parte del Estado provincial y las malas administraciones privadas han sido moneda corriente y causante de permanentes conflictos. Desde el punto de vista institucional, el ejemplo que mejor refleja dicho escenario es que en ese lapso, y luego de que se hayan firmado concesiones para la explotación por 30 años de las terminales locales, ya hubo dos concesiones caídas.

El primer concesionario del PR bajo la nueva modalidad de explotación, fue la empresa filipina ICTSI (International Container Terminal Services, Inc.)-De Aboitiz. El ENAPRO decidió por unanimidad adjudicar la licitación nacional e internacional de las terminales portuarias 1 y 2 al grupo de origen filipino. La concesión por 30 años se firmó durante un acto en el que estuvieron el presidente de la Nación en ese entonces, Carlos Menem, el gobernador Jorge Obeid y el titular del Ente Administrador del Puerto Rosario (ENAPRO), Carlos Bermúdez. De acuerdo a este último, la propuesta de la firma filipina era convertir al PR en una terminal multipropósito.

ICTSI se había comprometido a invertir en el puerto U\$D 158 millones frente a los U\$D 40 millones ofrecidos por otro de los grupos oferentes. Sin embargo, esta cifra nunca fue ni remotamente cumplida ya que la empresa, en enero del año 2000, incumplió el pago del canon trimestral que debía realizar. El monto que la empresa debía abonar era de casi 1 millón de pesos. Ante el no pago, el ENAPRO solicitó a la empresa que cumpla su contrato o debería rescindirlo, porque de aceptar una extensión del tiempo para cumplir con el pago, estarían violando derechos de los otros oferentes que habían participado de la licitación. La empresa nunca realizó el pago y, ante esta situación, el gobierno provincial, a cargo de Carlos Reutemann, y el ENAPRO rescindieron el contrato de ICTSI y llamaron a un nuevo proceso licitatorio.

En 2001 el ENAPRO inició un nuevo proceso licitatorio y en 2003 la empresa Terminal Puerto Rosario SA se adjudicó la concesión de las Terminales 1 y 2, también por 30 años. Por aquel entonces, la licencia del puerto había quedado a cargo de quienes en ese momento administraban el puerto de Tarragona en España, la empresa Tarragona Port Services. Pero los problemas no tardarían en llegar y en 2005 esta empresa denuncia ante la justicia rosarina que en una asamblea societaria se había modificado la configuración del paquete accionario en su perjuicio.

En 2007, quien se quedó con la mayor cantidad de acciones de la firma fue el empresario local Guillermo Salazar Boero, que en mayo de este año se la transfirió a Gustavo Shanahan. Dos meses después, el nuevo presidente de TPR pidió a la Justicia el concurso preventivo de acreedores ante la inviabilidad de poder continuar con la concesión debido a las abultadas deudas contraídas. Por este hecho, en 2008, Tarragona Port Services se desprende de su porcentaje accionario, el cual pasa a manos de Inter Rosario Port Services, empresa propiedad de Jordi Pujol Ferrusola (hijo del gobernador de Catalunya en ese momento). Pujol Ferrusola luego se desprendería también de su participación accionaria por un escándalo con acusaciones de movimiento de fondos en negro, los cuales habían sido inyectados en el Puerto de Rosario, sin declararse su origen.

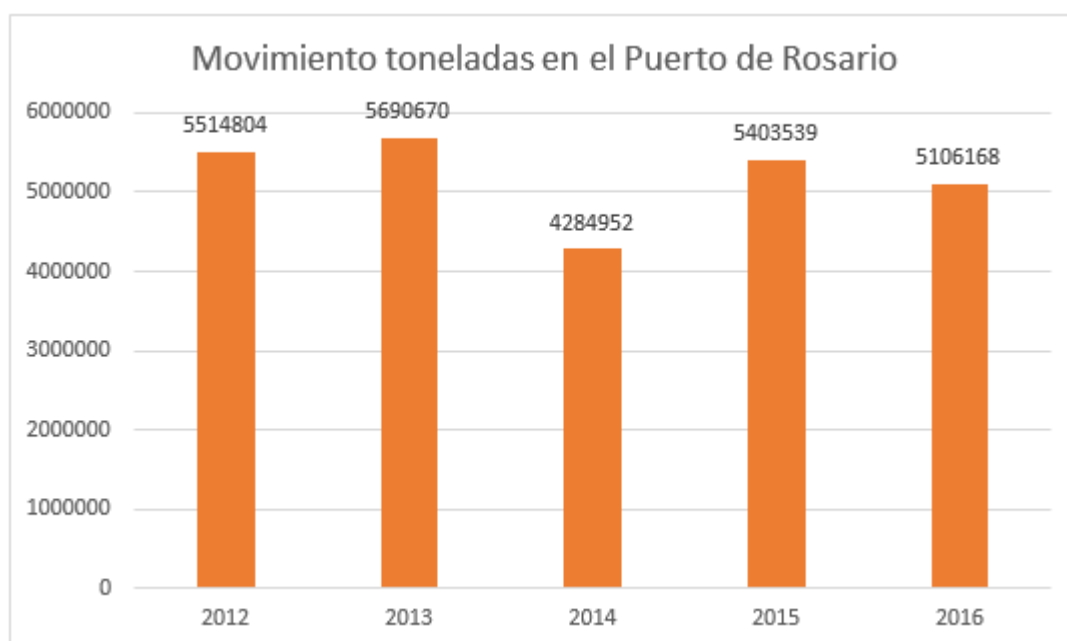
En el año 2009 la empresa chilena Ultramar S.A. junto a Vicentín S.A.I.C. se hacen cargo del Puerto de Rosario. La empresa chilena se hizo con el 30% del paquete accionario de TPR y el resto quedó en manos del grupo Vicentín. Luego de varios años de oscuros manejos del puerto, a partir de la concesión a estas dos empresas, el puerto pudo enderezar su rumbo.

Al margen de las consideraciones políticas y la historia, como manifestara quien en su momento fuera presidente del ENAPRO, Pablo Ferrés, el puerto rosarino había perdido 15 años, consecuencia de los desmanejos en el mismo. De acuerdo a la Secretaría de Transporte de la Nación en el año 2000 salieron por el puerto rosarino 11.278.996 toneladas de mercadería y seis años después –en pleno crecimiento económico– esa cifra sólo ascendió a 13.364.396, es decir, un crecimiento de sólo el 18% en un momento en que el comercio internacional se encontraba en pleno crecimiento, con indicadores sumamente positivos. Este rendimiento fue bastante pobre si se toma en comparación el puerto de Buenos Aires; en el mismo período la cantidad de toneladas trepó de 7.469.600 a 11.216.400, es decir, el 50% de aumento y en Bahía Blanca fue de 8.650.764 a 12.217.936 (un aumento mayor al 40%). Sin embargo, y esto es lo más relevante a la hora de hacer una autocrítica, en el mismo período, el Puerto de Zárate aumentó en un 500 % su volumen operativo. Esto es relevante ya que se considera que el Puerto de Zárate es un puerto fluvial que compite directamente con el Puerto de Rosario, por tener características similares.

Al margen de similitudes y diferencias que puedan llegar a existir en la ubicación geográfica, el tamaño de las ciudades y la capacidad productiva de cada una de las regiones y países

(que en este caso no aportan mucho), la comparación de la evolución de los movimientos de contenedores no deja bien parada a la ciudad, donde hoy no se superan los 50 mil toneladas anuales.

De acuerdo a las estadísticas provistas por el ENAPRO, se movieron en las terminales bajo su administración, en promedio durante los últimos 5 años, 5.200.000 toneladas. A continuación se presenta un gráfico con datos provistos en la web de ENAPRO:



Como se evidencia en el gráfico, hubo en el año 2014 una caída muy importante (casi el 25%) en el volumen de toneladas que pasaron por las terminales del PR producto de una marcada disminución en la exportación de granos, de más de 1.500.000 toneladas. Luego, como puede verse, en los dos años siguientes el volumen movido “volvió a la normalidad”.

Respecto de los años 2017 y 2018, vemos una baja considerable –y preocupante- respecto del movimiento de cargas. En un año se perdieron más de un millón de toneladas de carga. Esto responde, en parte, a la grave situación económica del país pero también a movimientos de cargas estacionales. Sin embargo, más allá de esto, la situación no deja de ser grave porque una caída de semejante magnitud no pasa desapercibida y las consecuencias negativas muchas veces son

difíciles de revertir, a pesar del buen manejo de la gestión del puerto. A continuación pueden verse dos cuadros que resumen esta situación:

ENTE ADMINISTRADOR PUERTO ROSARIO						
RESUMEN DE CARGA POR PRODUCTO				Confeccionado en base a datos aportados por Servicios Portuarios S.A. y Terminal Puerto Rosario S.A.		
Año 2017						
PRODUCTO (excepto contenedores)	IMP. *	EXP. *	OTROS *	TOTAL *	BUQUES	BZAS.
TRIGO	-	326.568	-	326.568	11	-
MAIZ	-	1.085.707	-	1.085.707	30	-
SORGO	-	237.135	-	237.135	7	-
GIRASOL	-	-	-	-	-	-
SOJA	-	128.017	-	128.017	3	-
SAL	11.994	-	-	11.994	1	3
AZUCAR	-	60.759	-	60.759	4	-
ACEITES VEGETALES	-	138.164	-	138.164	24	-
LECITINA DE SOJA	-	-	-	-	-	-
GLICERINA	-	-	-	-	-	-
HARINA	-	41.797	155.992	197.789	7	65
FERTILIZANTES	138.976	38.391	-	177.367	12	10
PROD. SIDERURGICOS	45.866	3.037	1.035.537	1.084.440	16	322
AZUFRE	13.500	-	-	13.500	1	-
DURMIENTES	236.337	-	-	236.337	13	-
RIELES	42.509	-	-	42.509	5	-
CARGA GENERAL	-	-	-	-	-	-
VEHICULOS (**)	-	-	2.335	2.335	7	-
CLINKER	-	-	-	-	-	-
SubTotal Terminal Granelera*	-	1.777.427	-	1.777.427	51	-
SubTotal Terminal Multipropósito*	489.182	282.148	1.191.529	1.962.859	90	400
TOTALES PARCIALES *	489.182	2.059.575	1.191.529		141	400
TOTALES*		3.740.286				

ENTE ADMINISTRADOR PUERTO ROSARIO						
RESUMEN DE CARGA POR PRODUCTO			Confecionado en base a datos aportados por Servicios Portuarios S.A. y Terminal Puerto Rosario S.A.			
Año 2018						
PRODUCTO (excepto contenedores)	IMP. *	EXP. *	OTROS *	TOTAL *	BUQUES	BZAS.
TRIGO	-	343.441	-	343.441	11	
MAIZ	-	1.745.973	-	1.745.973	48	
SORGO	-	193.198	-	193.198	5	
GIRASOL	-	-	-	-	-	
SOJA	-	10.488	-	10.488	1	
UREA	-	15.870	-	15.870	1	
ACEITES VEGETALES	-	60.935	-	60.935	12	
LECITINA DE SOJA	-	-	-	-	-	
GLICERINA	-	1.505	-	1.505	1	
HARINA	-	95.664	-	95.664	3	32
FERTILIZANTES	45.334	57.246	-	102.580	5	
ARRABIO	2.238	-	10.994	13.232		9
PROD. SIDERURGICOS	12.074	-	4.691	16.765	1	4
AZUFRE	-	-	-	-	-	-
DURMIENTES	47.601	-	-	47.601	2	0
RIELES	2.110	-	-	2.110	1	0
CARGA GENERAL	-	-	-	-	-	-
VEHÍCULOS	-	-	-	-	-	-
CLINKER	34.416	-	-	34.416	1	0
CARBÓN	-	34.861	4.004	38.865	1	2
SubTotal Terminal Granelera*	-	2.293.100	-	2.293.100	65	-
SubTotal Terminal Multipropósito*	143.773	266.081	19.689	429.543	28	47
TOTALES PARCIALES *	143.773	2.559.181	19.689		93	47
TOTALES*		2.722.643				

El puerto de Rosario bajo la perspectiva del “Plan Rosario Metropolitana. Estrategias 2018”

El *PERM+10*, forma parte de una cadena de planes estratégicos elaborados por la Municipalidad de Rosario a partir del año 1996 con el objetivo de construir una plataforma de consenso que permitiese definir orientaciones estratégicas, siendo determinante la colaboración entre el sector público y el sector privado. En 1998, se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER), y uno de sus objetivos era, entre otros, el de constituir a la ciudad en un punto de encuentro e integración del MERCOSUR. A medida que pasaba el tiempo, se percibió la necesidad de integrar en la planificación urbana a las áreas aledañas a la ciudad de Rosario que conforman su área metropolitana. Así, en 2008 se lanza el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10), del cual participaron más de 450 actores públicos y privados.

Dentro de este plan, el puerto es parte fundamental de uno de sus objetivos que es el de transformar a la ciudad en una *metrópolis de la integración y la conectividad*. Para ello, se plantea:

- Modernizar las infraestructuras de transporte y logísticas a fin de optimizar la comunicación y traslado de bienes, productos y personas a nivel de la región y el MERCOSUR,
- Fomentar en la matriz modal del transporte, una mayor participación de los modos ferroviarios de cargas y de pasajeros, y
- Posicionar a Rosario como ciudad de referencia en la Hidrovía y como puerto y puerta del MERCOSUR.

En el *PERM+10*, se plantea la importancia fundamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, la cual, a través de la conexión con el Río de la Plata, constituye un gran sistema oceánico que comporta vastas ventajas comparativas para el intercambio internacional. Por ello, el puerto de Rosario es considerado un puerto de ultramar⁵⁴. Se resalta la facilidad que tiene el puerto para operar cargas diversas. Además, se detalla la gran capacidad de almacenamiento con que cuentan las distintas terminales. Como dato sustancial, afirma que “los puertos de la región necesitan redefinir su destino, no sólo como puertos secundarios, sino como zona de trasbordo e ingreso directo de buques mayores” (*PERM+10*, pág. 99)⁵⁵. Para ello, es necesario mejorar las condiciones de navegabilidad en el tramo fluvio-marítimo, así como integrar a los puertos de la región en una verdadera cadena logística. Con todo esto, se busca: configurar un sistema competitivo de puertos,

⁵⁴ Respecto a esta percepción del puerto de Rosario como un puerto de ultramar no es sólo por el hecho de tener una conexión directa con el mar argentino. Lo que lo convierte, decididamente, en un puerto de ultramar es: 1) su conexión directa con el mar argentino; 2) el corto tránsito en tiempo y distancia hacia aguas internacionales; 3) la simplicidad en la travesía para los buques de gran porte; y, 4) la potencialidad para aumentar su calado en casi un 33% de lo actual.

⁵⁵ Puertos secundario se refiere no solamente a ser un puerto de segundo orden en importancia sino a no ser simplemente un puerto cuyo único fin sea juntar cargas que tengan un tránsito corto hacia Montevideo o Buenos Aires; el objetivo, de acuerdo al *PERM +10*, es transformar al PR en un puerto HUB pero desde el cual las cargas salgan con destino final.

conformar un sistema logístico eficiente y económico, mejorar el tráfico y los tiempos de espera de los buques en los muelles. Para el logro de estos objetivos, es fundamental el aumento del dragado en 36 pies desde Puerto General San Martín hasta el puerto de Buenos Aires, además de concretar obras de infraestructuras para perfeccionar la vía navegable, mejorar las capacidades de almacenamiento, consolidado y desconsolidado de cargas, mejorar los sistemas administrativos, armonizar las reglamentaciones existentes en los países del MERCOSUR.

Históricamente, según el plan, las autoridades le han asignado al puerto el rol de neto exportador de cereales. El puerto de Rosario, cuenta con una ventaja competitiva única en la región, y es que es el único puerto que cuenta con superficie para el intercambio de cargas diversas o generales. El resto de las instalaciones que se encuentran en la región, las privadas, sólo sirven para cargas específicas y a granel. Como plantea el *PERM+10*, sólo Rosario cuenta con muelles.

El 75% de la exportación argentina en contenedores es generada en el norte y en el centro del país, por lo que deberían tener al puerto de Rosario como alternativa de salida. Asimismo, el puerto debería transformarse en la puerta de ingreso y egreso de los insumos necesarios para las industrias de la región. En pocas palabras, el puerto de Rosario debería convertirse en un puerto regional de contenedores para la Región Centro, el NOA y el norte argentino.

Necesidad de una competitividad logística

El creciente proteccionismo e introversión de las economías nacionales en la actualidad y las distintas batallas comerciales y arancelarias entre los poderes que se disputan el predominio en el campo global (conflicto entre los EEUU y China, con el primero intentando contener el ascenso del segundo), tienen externalidades ante las cuales los

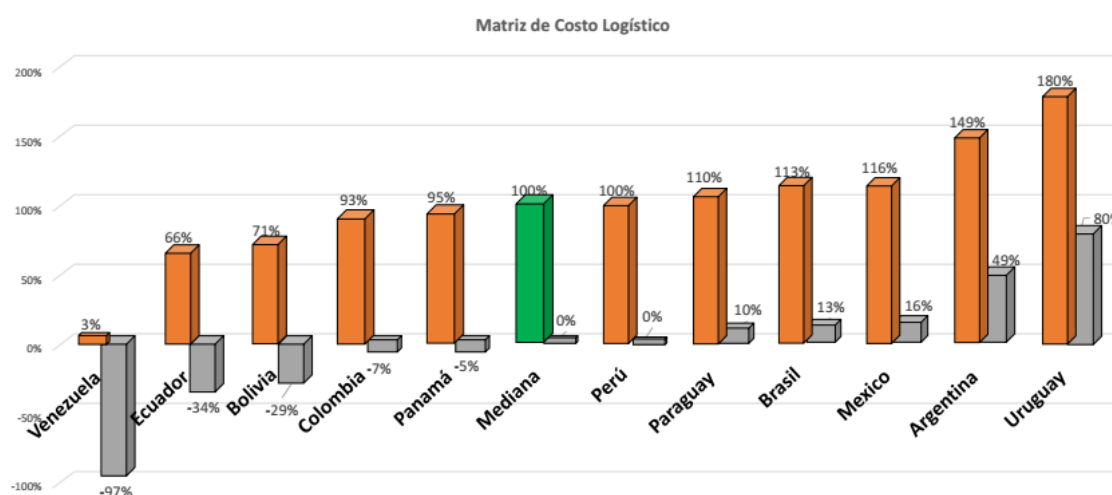
demás componentes del sistema internacional no tienen mucho por hacer. Sin embargo, dentro del pequeño margen de maniobra siempre quedan algunas cuestiones y ventajas por explotar por los distintos actores a diferentes niveles.

En este contexto, uno de los puntos más interesantes a explotar es la logística, el *hardware* del desarrollo y del crecimiento económico. Aunque el objetivo de una economía que se caracterice por una competitividad estructural implica ir más allá de una simple reducción de costos en distintos niveles, esto último no deja de ser un buen punto de partida en el corto plazo, sin dejar de tener una visión a largo plazo la cual es irrenunciable. Y aquí juega un rol fundamental la logística y las infraestructuras que garanticen un movimiento de carga simplificado y racional, ya que los costos de las operaciones no se presentan de igual manera en las diferentes actividades económicas, y hay costos que son visibles y cuantificables, y otros que no lo son y responden a distintas variables, pero entre las cuales resaltan las cuestiones relativas a la infraestructura o, mejor dicho, a la falta de ella.

Los costos se pueden dividir en los siguientes:

Visibles	Ocultos
Mano de obra	Congestión de tráfico
Material rodante	Cortes de tránsito
Combustible	Tiempo de carga/descarga
Peaje	Contingencias
Neumáticos	Mal estado de las rutas
Lubricantes	Piratería del asfalto
Seguro	Falta de infraestructuras
Seguridad	
Equipamiento	

De acuerdo a un estudio comparativo en el que participaron brindando información oficial Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y elaborado por la Asociación Latinoamericana de Logística (ALALOG), la Argentina, junto a Uruguay, se encuentra entre los países consultados con los mayores costos, teniendo en cuenta los últimos años registrados, 2017 y 2018⁵⁶. Tomando como referencia la mediana de los costos operativos en cada uno de los casos, se muestra el gráfico elaborado para el estudio mencionado supra:



La barra verde indica la mediana, las naranjas la diferencia de cada país respecto a la mediana, y las grises, el incremento o descenso del costo promedio en cada uno de los países en el año 2018 respecto de 2017. Allí se ve que la Argentina se ubica sólo por detrás de Uruguay en cuanto a la incidencia de los costos en el comercio. Y uno de los mayores costos que tiene la Argentina es el logístico ya que es un país de muy grandes dimensiones, con una devastada red ferroviaria y con la mayor parte de su carga transportada por rutas, lo que tiene como consecuencia, elevados costos de transporte medidos en ton/km recorrido, alto desgaste y deterioro de las vías terrestres, riesgo de vida para demás vehículos de menor porte, y daño ambiental debido a la emanación de gases

⁵⁶ ALALOG “Benchmarking latinoamericano de costos logísticos. Costos como estrategia competitiva en Latinoamérica” (marzo 2019). Informe elaborado por el Dr. Carlos Musante, director técnico de ALALOG. Disponible online en: <https://www.alalog.org/es/studies>

contaminantes. Por estos motivos, entre otros, desde ya, es que plantea Ricardo Sánchez, un especialista en la materia, lo que significa el costo de la no inversión en la hidrovía, “se retrocedería en el impulso productivo, se perdería competitividad, se seguiría perdiendo en el reparto modal, se desincentivaría la innovación e inversión privada (ya limitadas en lo fluvial), se diluiría el liderazgo regional y global de la hidrovía como herramienta del transporte sostenible”⁵⁷.

Ya se ha mencionado anteriormente, pero vale refrescar algunos datos como los que siguen, respecto a los beneficios de apostar por el modo de transporte fluvial a través de la hidrovía:

Para transportar 1.600 t se requiere:

Vía fluvial: 1 barcaza
Vía ferroviaria: 40 vagones de 40 t
Vía carretera: 80 camiones de 20 t

Con relación al consumo de energía, con un litro de gas oil se transporta una ton:

Por barcaza 251 km.
Por ferrocarril: 101 km.
Por camión: 29 km.

Con relación al flete y tomando como índice la unidad:

Hidroviario: 1.00
Ferroviano: 1.40
Carretero: 3.20

En relación con la potencia, con un HP se puede transportar:

Hidroviario: 22.2 t
Ferroviano: 7.4 t
Carretero: 1 t

Fuente: CAF (2016): Hidrovías para el desarrollo y la integración suramericana. Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá.

En relación a lo mostrado en el cuadro arriba, hacemos nuestra la conclusión de un especialista en costos del transporte, al afirmar que cada punto porcentual del transporte de carga que se transfiere del camión al tren y al transporte fluvial, representan un ahorro anual de 70 millones de dólares (Consiglio, 2019), además de que se genera menos contaminación ambiental y se salvan muchas vidas humanas en las rutas ya que el

⁵⁷ Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, “Presente y futuro del transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná: perspectiva económica de su ampliación”, ed. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 2018.

transporte de carga por camiones genera riesgos a los vehículos menores consecuencia del gran tráfico, maniobras temerarias y largos recorridos que realizan los choferes de los camiones, y el deterioro de la cinta asfáltica.

Otro tema importante a la hora de pensar un mejoramiento de nuestra competitividad logística, y en una de las necesidades de nuestra hidrovía y, asimismo, de nuestro puerto, es el calado a lo largo de la misma y a pie de muelle, ya que un puerto con mayor calado permite cargar más por buque y generar un ahorro de costos por tonelada transportada. El surgimiento de China apalancó como nunca el intercambio de mercaderías en todo el mundo, las cuales se transportan por barco en un 90% de los casos. Las navieras decidieron entonces construir buques más grandes para lograr economías de escala, es decir, hacer eficiente cada viaje reduciendo los costos y maximizando el espacio en su bodega. Así, los puertos debieron adaptarse a sus clientes, los buques. Profundizaron muelles y dragaron canales de acceso. Tanto para el puerto de Buenos Aires (10 metros de calado a pie de muelle), como para el de Rosario, si las líneas decidieran operar exclusivamente con buques de mayor porte, estos puertos quedarían fuera del circuito.

Los puertos de aguas profundas tienen, en general, una profundidad de 15 metros a pie de muelle y, hoy por hoy, nuestro puerto tiene una profundidad de 11 metros como máximo. Esto permite que los barcos de tipo Panamax puedan amarrar en los puertos de la hidrovía, pero no pueden salir cargados al máximo. Por este motivo deben hacer paradas adicionales previamente a dejar atrás nuestras aguas, sea que transporten carga general o granos. En el caso de carga de granos, deben completar sus bodegas en Bahía Blanca y Quequén, que son puertos que tienen un calado de 15 metros. Desde ya que esto genera un costo que deben asumir los exportadores puesto que un buque que sale incompleto de un puerto como el de Rosario, debe pagar como si el buque zarpara full cuando en realidad sale cargado a un 75% de su posibilidad real, generando lo que se denomina un “falso flete”. La cuenta es simple “si un flete de un buque de granos entre Buenos Aires y China

costara, hipotéticamente, un millón de dólares, y la capacidad máxima de carga de un buque de 100.000 toneladas se logra con 16 metros de profundidad, el costo sería de US\$ 10 por tonelada. Si el calado (como el del río Paraná) limita la carga a 50.000 toneladas, el costo ascendería a US\$ 20 por tonelada. O sea, un falso flete de US\$ 10 por tonelada que se le descuenta al productor” (La Nación, 2015). Si se proyecta este ejemplo a una producción de granos de 100 millones toneladas por año, los productores argentinos están perdiendo USD 1000 millones de dólares anuales. En relación al puerto de Rosario, y a la Hidrovía, si se añadieran solamente dos pies, es decir, poco más de medio metro de calado, los productores se ahorrarían USD 160 millones anuales.

Una cuestión también a subrayar respecto a la mejora del tránsito por la hidrovía, es la relativa a la posibilidad de transitarla durante las 24 hs del día. Más allá de las distintas mejoras que se han ido concretando, aún no se ha logrado la navegación de los buques las 24 hs del día, los 365 días del año. La consecuencia de esto es que se generan congestiones y cuellos de botella en los tramos cercanos a las terminales portuarias de mayor tráfico. Entre las limitaciones existentes se cuentan también las relativas a la falta de señalización y balizamiento. Esto hace peligrosa la navegación en horarios nocturnos y significa días de demora debido a la imposibilidad de navegar de noche, ocasionando a su vez, sobrecostos. Sólo los tramos que están concesionados poseen la señalización, balizamiento y calado necesario. De esta situación surge la necesidad de contar con un sistema que brinde información y posicionamiento de los buques en tiempo real, además de indicadores de congestión de tráfico, estadísticas relativas al movimiento de buques, estado del clima y de la hidrovía en los diferentes tramos, así como datos de cada una de las terminales y puertos. Esto se lograría con un simple sistema de información utilizando herramientas informáticas de bajo costo disponibles fácilmente en el mercado digital.

En los distintos encuentros o reuniones del sector portuario siempre se hace hincapié en la necesidad de disponer mayores recursos para infraestructuras, y bajar costos

para ganar competitividad, pero hay algo que no se tiene en cuenta y es una determinante importante para generar una mejor competitividad a largo plazo y estable, que es contar con recursos humanos competentes. En la ciudad de Rosario existen pocas opciones académicas del área de infraestructura dentro de lo portuario. Las ofertas se limitan a carreras relativas al comercio internacional y a su operatoria, o a la carrera de despachante de aduana. Es de destacar en la ciudad la existencia del Programa de Infraestructura Regional para la Integración, el cual es una actividad interdisciplinaria implementada por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y organizada por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR), dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) con la coparticipación del Instituto de Cooperación Latinoamericana (ICLA)⁵⁸. Sin embargo, más allá de la oferta disponible, se ve aquí un déficit que es necesario corregir de cara al futuro para poder tener los recursos humanos apropiados para cuando surgen las posibilidades de proyectos del área.

Como se planteó al inicio de esta investigación, no basta ahora solamente con promocionar a una ciudad a partir de su infraestructura o de sus recursos naturales, sino que es necesario enfocarse, entre otras, en las capacidades locales relacionales de cada ciudad, es decir, es necesario salir de una visión estática del desarrollo y orientarse en relación a las capacidades intangibles, a las posibilidades de innovación y sinergia derivadas de la mayor asociatividad y proximidad características de lo local. Y en esto es fundamental el papel de los RRHH disponibles a nivel local.

Palabras finales

El potencial de la HPP como arteria principal para el desarrollo comercial de los países miembros es evidente. En este contexto, de más está aclarar de la potencialidad de

⁵⁸ <http://programainfraestructura.unr.edu.ar>

nuestro gran puerto. Como afirma Juan Carlos Venesia⁵⁹, del millón y medio de contenedores que se mueven en la Argentina, “no te tienen que pasar por camión alrededor de la Circunvalación”⁶⁰, en referencia a los contenedores que, por ejemplo, tienen salida por Zárate en la provincia de Buenos Aires, o el puerto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Rosario tiene una fortaleza presente y una potencial. La presente es que es la única área para cargas generales de la región. Y la potencial que debe “hacerse fuerte a través del *short shipping* para concentrar la carga y así llegar con barcasas al puerto de Buenos Aires y a Montevideo” o, a través de otro tipo de embarcación, hasta el puerto de Santos en Brasil (que es el principal puerto de contenedores del área) o a Navegantes”⁶¹. Similar concepto tiene el también expresidente del EN.A.P.RO. Ángel Elías ya que plantea que sería muy positivo para el puerto y la región, por todas las externalidades positivas que generaría que “los grandes polos de la línea blanca, gastronómicos, fabricantes de equipos gastronómicos, o las automotrices, o la maquinaria agrícola, que están yendo por costumbre en camión a Buenos Aires, puedan salir desde acá, lo cual va a permitir bajar los costos logísticos para las exportaciones de las PyMEs industriales”⁶². Lo que se busca con el *short shipping* es establecer rutas, en este caso, fluviales (Rúa Costa, 2006) capaces de competir con el transporte terrestre a través del embarque de camiones completos o sus remolques y que permitan la descongestión de las saturadas rutas del hinterland portuario, lo cual redundaría en beneficio no solo de la actividad portuario sino de la seguridad vial.

En relación a las externalidades positivas que menciona Elías, el mismo planteó durante la entrevista que el objetivo es lograr un “puerto de contenedores”, es decir, de cargas generales, y no solo a granel, porque esto redundaría en una gran cantidad de puestos de trabajo en la economía local ya que a los 600 trabajadores contratados en TPR, contando

⁵⁹ Fue presidente del ENAPRO y, actualmente, preside el Instituto de Desarrollo Regional. A través de los Encuentros Argentinos de Transporte Fluvial es un gran impulsor del desarrollo de nuestro puerto y de la Hidrovía.

⁶⁰ Entrevista a Juan Carlos Venesia

⁶¹ Ídem

⁶² Entrevista realizada en la sede del E.N.A.P.RO al Lic. Ángel Elías

eventuales y mensuales, y a los casi 1000 que trabajan en SEPOR, deben sumárseles “toda una constelación de agentes de carga, despachantes de aduana, auxiliares de comercio, pequeños astilleros, pequeños talleres que prestan servicios a la navegación”.

Otro punto a tener en cuenta es el área de influencia del puerto de Rosario, la cual ya no se resume a 30 km a la redonda. Actualmente, el *hinterland* del puerto abarca todo el sur de Santa Fe, norte de la provincia de Buenos Aires, y llega hasta Villa María en la provincia de Córdoba, Rafaela y Santa Fe, y todo el lado oriental a través de la conexión vial del lado oriental de Entre Ríos. Esta modificación del hinterland portuario es consecuencia directa de las mejoras en las conexiones terrestres de Rosario a través de rutas y autopistas.

Es indispensable la aplicación de sistemas de comunicación y transferencia de datos, para llevar la hidrovía un paso adelante, como además la necesidad del trabajo integrado entre el Estado y el sector privado, para afrontar las necesidades y la situación de crecimiento que vive el sistema fluvial de la región, en conjunto con sus puertos, en donde se tengan en cuenta las tendencias y demandas del transporte de cargas y en base a éstas se solucionen los problemas que obstaculizan el comercio por esta vía.

El puerto de Rosario, tiene también un potencial importante debido a que si bien ha quedado insertado dentro del entramado urbano, no ha quedado encorsetado y sin posibilidades de expansión geográfica. Hacia el sur, hay disponibles entre 25 y 30 hectáreas que permitirían redefinir la instalación tanto de actividades logísticas como de, fundamentalmente, cargas contenedorizadas para la exportación también en términos de la expansión automotriz que tiene el área⁶³. Aumentar el área operativa del puerto

⁶³ Es paradójal que la General Motors, desde su planta en Alvear, a minutos de la circunvalación, tenga una producción de 60 o 70 mil vehículos al año y el Puerto de Rosario no disponga de una estructura especializada para el movimiento de esa carga tan sensible. Esa carga finalmente termina saliendo por terminales especializadas para el movimiento de automóviles como lo son Terminal Zárate (TZ) o Lima en la provincia de Buenos Aires. Más allá de la presión de los distintos lobbies, esto es una muestra de la falta de planificación y ordenamiento a través de políticas nacionales.

permitiría entramar nuevos concesionarios, para brindar diferentes servicios a los distintos tipos de cargas, a través de terminales especializadas y que cubran la totalidad de las necesidades de los exportadores locales ya que una de las limitantes existentes hoy día es que los concesionarios trabajan solamente las cargas que hacen más redituables el negocio. El puerto hoy, es un puerto que, en parte, tiene un nivel de subutilización, pero no es un puerto menor. En la actualidad, sigue siendo un puerto de 3 millones de toneladas de cargas generales, movimiento de 50 mil TEUs. El puerto ideal, puede ser un puerto que sea optimizado en 4 o 5 millones de cargas generales y más de 300 mil TEUs.

Asimismo, y más allá de las capacidades objetivas que pueda generar y/o disponer actualmente el puerto, es importante destacar la necesidad de que no solo sea un actor del desarrollo, sino que se convierta en un sujeto del desarrollo, es decir, en un agente local que exprese su compromiso con el proceso de desarrollo endógeno de la ciudad de Rosario y la región, más allá de su inserción sectorial. En otros términos, es básicamente que pase de una relación objetiva con el proceso de desarrollo a un vínculo proactivo con el proceso. El puerto y los responsables de su manejo tienen muchas herramientas disponibles para ser portadores de propuestas que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales.

Por eso es sumamente importante en esto el papel del Estado, sea provincial o nacional a través de la intervención en el negocio portuario, para garantizar el acceso a sus instalaciones a todos aquellos exportadores e importadores que deseen operar a través del transporte fluvial, y no ser discriminados por los concesionarios por tratarse de cargas no redituables y porque un puerto público garantiza que acceso igualitario a todos los interesados en su uso, sino porque también es el que debe ponerse en el centro de la escena y arbitrar entre los distintos actores políticos, sociales y económicos, es decir, partidos políticos, sindicatos, empresarios, trabajadores, etc. Es imprescindible para ello, abordar esta temática desde una visión compleja y global.

Asimismo, es necesaria desde ya la participación del sector privado para lograr que el Puerto de Rosario se transforme en un puerto de 4ª generación. Pero todo esto depende de que desde el Estado nacional baje una política pública sostenida y constante, que no beneficie solamente a los puertos de Buenos Aires en detrimento de aquellos del interior. Porque una realidad es que, hoy por hoy, el lobby alrededor del Puerto de BA es el que impide que las políticas públicas del Estado nacional lleguen a los puertos del interior como lo es el puerto de Rosario, ya que, un repunte en su operatoria significaría que la carga que sale por Buenos Aires termine saliendo desde Santa Fe. El modelo por el que aboga el puerto de Buenos Aires es tomar carga de toda la Argentina a través del sistema automotor. Y contra ese modelo concentrador es el que el Puerto de Rosario debería luchar.

Como comentario final y no por eso no importante la “cuestión ambiental” es un tema que debe ser incluido en la agenda de cara a una futura política portuaria con una visión compleja y que respete el medio ambiente. Como plantea Ángel Elías⁶⁴, actualmente, “las obras que hay son las mínimas de las exigencias ambientales” puesto que la provincia de Santa Fe no cuenta con normativa ambiental específica respecto a los puertos fluviales⁶⁵. La cuestión ambiental merece un estudio detallado y pormenorizado en futuras investigaciones y a cualquier proyecto portuario puesto que la competitividad y la búsqueda creciente de rendimientos y ganancias, no puede lograrse a cualquier costo.

64 Entrevista realizada en sede del EN.A.P.RO

65 En relación a esta temática, los puertos están regidos por la Ley N° 11717 y su Decreto Reglamentario N° 0101/03. Según lo establecido en el Artículo 8º del Decreto mencionado, todas las actividades o emprendimientos, incluidos los puertos, deben inscribirse mediante la presentación de los Formularios A, B y C de la Resolución N° 0010/04. Deberá analizarse cada situación para ser categorizados y continuar así las presentaciones administrativas ante la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe. Es por esta situación casi de irregularidad y laxitud que muchos puertos no siguen prácticas amigables con el medio ambiente.

Conclusión

Sobre la base de los contenidos generales de la carrera y, específicamente, de aquellos relativos al desarrollo local inicié la investigación haciendo una lectura de textos de historia del puerto de la ciudad y de historia argentina y de economía. Los fenómenos políticos, sociales, y económicos se despliegan en el escenario de la historia y es por ello insoslayable fundamentar cualquier investigación de este tenor con una base de conocimientos históricos. La historia nos permite comprender muchas de las decisiones tomadas por los actores que hicieron al puerto y a su trayectoria.

Posteriormente ahondé en la temática relacionada a la globalización en distintos autores leídos en la carrera y en otros nuevos a través de artículos y libros disponibles online. Esta lectura fue central para enmarcar el fenómeno estudiado, puesto que, como se dijo más arriba, globalización y localización son las caras de una misma moneda, y el desarrollo local adquiere sentido más denso entendido dentro del paradigma globalizador. Autores como Sassen, Baumann, Galli, etc., fueron fundamentales para entender la globalización en sus distintas dimensiones sociales y políticas.

En lo relativo a la cuestión portuaria específicamente y a su relación con el desarrollo local y la globalización la bibliografía fue principalmente obtenida a través de internet, ya que, la mayor parte del material de lectura fueron artículos y ensayos y, en menor medida, libros. De todas maneras, la calidad del material es muy alto y fue muy útil cumpliendo sobradamente con el objetivo de la investigación. Asimismo, las entrevistas con referentes públicos relacionados con el puerto de Rosario como los señores Ángel Elías y Juan Carlos Venesia (ambos expresidentes del EN.A.P.RO.) fueron centrales para tener conocimiento de primera mano de la situación del puerto en distintas etapas.

A lo largo de este trabajo se intentó llevar adelante una investigación que pusiera en valor la figura del puerto de Rosario, el cual, casualmente se encuentra frente a la

facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y, sin embargo, para muchos de los y las estudiantes pasa desapercibido sin saber de la importancia histórica que ha tenido para la ciudad siendo uno de los factores constitutivos determinantes para la identidad colectiva -y para cada uno de los que crecimos allí- y para el desarrollo y progreso de la misma. Más allá de las limitaciones que tiene actualmente el puerto, su sola presencia sigue siendo fundamental por su aporte a la actividad económica de la región y como puerta de salida a la producción local y a la entrada de bienes y materias primas utilizadas para la misma. Asimismo, el puerto de Rosario es un espacio de muchísimo valor estratégico por encontrarse sobre una de las fuentes fluviales más importantes del planeta y a una distancia media de la salida al mar argentino, lo cual favorece a los importadores y exportadores de la región.

Con esta investigación pude descubrir un área de investigación sumamente interesante como lo es el desarrollo local y la posibilidad real y concreta para los y las estudiantes de las carreras de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de conocer un área en el cual desplegar los conocimientos adquiridos durante el cursado. En relación a la temática portuaria específicamente y a su relación con el desarrollo, esta investigación me permitió ahondar en la historia argentina y en la centralidad de la cuestión del transporte en sus distintos modos –más puntualmente fluvial y ferroviario- en el recorrido de la economía de nuestro país desde sus orígenes hasta la actualidad.

En relación a lo dicho anteriormente me parece interesante plantear la idea de impulsar investigaciones relativas al desarrollo local y a la cuestión portuaria desde los distintos ámbitos públicos y privados, así como académicos, de la ciudad y, principalmente, de la Universidad Nacional de Rosario y dentro de ella, en el ámbito de nuestra facultad. Quiso el destino que el puerto y nuestra facultad compartan un mismo barrio, y una cercanía geográfica, y probablemente ese sea un guiño a la necesidad de que entre ambos

se pase de una relación de vecindad a un vínculo cimentado sobre la base del intercambio de saberes y experiencias.

Para finalizar quiero agradecer a la Lic. Alicia Megías, a quien tenía como vecina lo que me permitió compartir algunas charlas muy valiosas con ella y me orientó en la bibliografía necesaria para la parte histórica de la investigación y corrigió la periodización la sección. Al señor Juan Carlos Venesia, con quien compartimos el cursado de una materia en la facultad y luego charlas, encuentros y entrevistas, las cuales me fueron de mucha utilidad para la investigación. También al Lic. Ángel Elías y al señor Raúl Negri, que me abrieron las puertas del En.A.P.Ro y del Centro de Negocios Internacionales y con los cuales mantuve entrevistas que me acercaron información de primera mano del estado del puerto y el acceso a fuentes bibliográficas con información muy relevante. Agradecer a la Lic. María Eugenia Schmuck, con quien comencé esta investigación como tutora y luego por motivos laborales no pudimos continuarla, y que fue quien me guió en casi la totalidad de la investigación y a la cual le estoy sumamente agradecido. Y al Lic. Luciano Durand, que muy amablemente aceptó ayudarme con esta investigación y con quien la finalizo bajo su tutoría y que me ayudó a darle los últimos detalles y me permite cerrar este trabajo de la mejor manera.

Referencias bibliográficas

ALBURQUERQUE, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En VAZQUEZ BARQUERO, A. Y MADDOERY, O., *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.

ALBURQUERQUE, F. (2004, abril). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. N° 82. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence=1

ALEMANY, J. (2001). Las relaciones puerto-ciudad en Europa y América Latina: intercambio de experiencias. Recuperado de: http://retedigital.com/wp-content/themes/rete/pdfs/portus/Portus_1/Las_relaciones_puerto_ciudad_en_Europa_y_América_Latina.pdf

ANSALDI, W. y MORENO, J. (1996). Estado y sociedad en el pensamiento nacional: Antología conceptual para el análisis comparado. Buenos Aires. Cántaro Editores.

APPADURAI, A. (1999, Septiembre/Octubre). Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional. *Nueva Sociedad*, 163, 109-125. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/soberania-sin-territorialidad-notas-para-una-geografia-posnacional/>

AROCENA, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. En VAZQUEZ BARQUERO, A. Y MADDOERY, O., *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.

BAUMAN, Z. (2010). La globalización: Consecuencias humanas. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

BOISIER, S. (2001) Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En VAZQUEZ BARQUERO, A. Y MADDOERY, O., *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.

BOISIER, S. (2004, septiembre). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Eure*. Vol. XXX, 90. Santiago De Chile. Recuperado de: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1266>

BORON, A. (1999, Septiembre/Octubre). Pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada. *Nueva Sociedad*, 163. 139-151. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/pensamiento-unico-y-resignacion-politica-los-limites-de-una-falsa-coartada/>

BOURDIEU, P. y Wacquant, L. (2001). Las argucias de la razón imperialista. Barcelona. Editorial Paidós Ibérica.

BRENNER, N. (2003, mayo) La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Eure*. Vol. XXIX, N° 86, 5-35. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1275>

Clarín (2017, 3 Mayo) Rosario: condenan a dos cerealeras por contaminación. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/sociedad/rosario-condenan-cerealeras-contaminacion_0_B1zeE2D1Z.html

CISNEROS, A. y ESCUDE, C. (1998-2003). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires. Nuevohacer/GEL.

Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (2018, 16 julio) Informe de la Secretaría Ejecutiva del CIH. Recuperado de: http://hidrovia.org/userfiles/documentos/nuevo_informe_hidrovia_rev2.pdf

Conclusión. (2018, 23 mayo). Contaminación de los silos: vecinos pedirán que el Estado intervenga. *Conclusión*. Recuperado de: <https://www.conclusion.com.ar/info-general/contaminacion-de-los-silos-vecinos-pediran-que-el-estado-intervenga/05/2018/>

CONSIGLIO, L. (2019, Junio). Actualidad y desafíos del autotransporte de cargas. *Énfasis Logística*. AÑO XXV. N° 5. Buenos Aires.

COTORRUELO MENTA, R. (2001). Aspectos estratégicos del desarrollo local. En VAZQUEZ BARQUERO, A. Y MADDOERY, O., *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.

CUERVO, L. (1999, Enero). Desarrollo económico local: leyendas y realidades. *Territorios*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/357/35700102.pdf>

Cronista. (2019, 16 junio). India aplica tarifas de represalia a productos de EE.UU. *Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/internacionales/India-aplica-tarifas-de-represalia-a-productos-de-EE.UU.-20190616-0015.html>

DABAT, A. (2002) Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo. En BASAVE, Jorge, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México DF. UNAM.

DE MARCO (h), M. (1999). La Batalla por el Puerto de Rosario Buenos Aires. Ciudad Argentina.

DE MARCO, M., DE MARCO (h), M., PASQUALI, P., TICA, P., (1992) *Historia de Santa Fe*. Rosario. Librería APIS.

DORFMAN, A. (1986). Historia de la industria argentina. Buenos Aires. Hyspamérica.

ENSINCK, O. (1998). El Puerto de Rosario: Proceso Histórico. Rosario. Editorial UNR

FERRER, A. (1990). La economía argentina. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

FERRER, A. (1996). Historia de la globalización, orígenes del orden económico mundial. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

FERRER, A. (1998). América Latina y la globalización. Revista CEPAL. Número Extraordinario. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12132>

FRENKEL, A. (2016, Diciembre) Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. Informe de coyuntura de ORALC. Nº 2. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28986>

FRUTOS DE PRIETO, M. y KINGSLAND, R. (2004). Rosario: Su puerto génesis de la ciudad metropolitana. *Portus*, n° 07. Recuperado de: http://retedigital.com/wp-content/themes/rete/pdfs/portus/Portus_7/Rosario.pdf

GALLI, C. (2002). Espacios políticos. La edad moderna y la edad global. Léxico de política. Buenos Aires. Nueva Visión.

GALLO, E. y CORTÉS CONDE, R. (1984). Historia Argentina: La república conservadora. Volumen 5. Buenos Aires. Paidós.

GARCÍA CANCLINI, N. (1999, septiembre/octubre). Globalizarnos o defender la identidad ¿Cómo salir de esta opción? *Nueva Sociedad*. 163, 56-70. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/globalizarnos-o-defender-la-identidad-como-salir-de-esta-opcion/>

GARDEL, C. (2000). Puertos graneleros en la Argentina y algunos indicadores de performance portuaria. Bolsa de Comercio de Rosario. Departamento de Capacitación. Recuperado de: http://www.capacitacion.bcr.com.ar/Documentos/EdicionesBCR/3/puertos_gardel.pdf

GORENSTEIN, S. (2005). Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario. *Eure*. Vol. 31, Nº 92, 105-122. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19609206>

GRANDA V., J. (2005, noviembre). Ciudades puerto en la economía globalizada: la arquitectura organizacional de los flujos portuarios. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6300>

HOURCADE, E. (2001). Rosario, ciudad-puerto en el siglo XIX. En *La historia de Rosario*, Tomo I. Rosario. Homo Sapiens.

IANNI, O. (1999, septiembre/octubre). La era del globalismo. *Nueva Sociedad*. 163, 92-108. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-era-del-globalismo/>

La Capital (2017, 4 Agosto). Vecinos de la zona sur se unen contra la contaminación de los silos portuarios. *La Capital*. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/vecinos-la-zona-sur-se-unen-contra-la-contaminacion-los-silos-portuarios-n1445292.html>

La Nación (2015, 27 Mayo). Puertos: Los eternos postergados. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/puertos-los-eternos-postergados-nid1796151>

- MACKEY, M. (2010). Still shining. *Port Strategy*. Recuperado de: <https://www.portstrategy.com/news101/world/americas/east-coast-south-america-still-shining>
- MADOERY, O. (2001). El proyecto local como alternativa de desarrollo. Recuperado de: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/929>
- MADOERY, O. (2001). El valor de la política en el desarrollo local. En VAZQUEZ BARQUERO, A. Y MADOERY, O., *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.
- MADOERY, O. (2005). La primera generación de políticas locales. *Política y Gestión*. Nº 8. Buenos Aires. Universidad Nacional de San Martín.
- MARTNER PEYRELONGUE, C. (1999, septiembre). El puerto y la vinculación entre lo local y lo global. *Eure*. Volumen XXV, Nº 75, 103-120. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007500005
- McKinsey Global Institute. (2011, agosto). Building globally competitive cities: The key to Latin American growth. McKinsey & Company. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/building-competitive-cities-key-to-latin-american-growth>
- MEGÍAS, A. (1996). La formación de una elite de notables-dirigentes: Rosario, 1860-1890. Buenos Aires. Biblos.
- MENDEZ FRANCISCO, L. (2007). La globalización y el estado nacional. *Global*. 4 (14), 48-56. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/7554/>
- MESNER, D. (1999, septiembre/octubre). La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. *Nueva Sociedad*. 163, 71-91. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-transformacion-del-estado-y-la-politica-en-el-proceso-de-globalizacion/>
- MIGUEZ, E. (2008). Historia económica de la Argentina: de la Conquista a la Crisis de 1930, Buenos Aires. Sudamericana.
- MONIÉ, F. e VIDAL, S. (2006, noviembre/diciembre). Cidades, Portos e Cidades Portuarias na Era da Integração Produtiva. *Revista de Administração Pública – RAP*. Volumen 40, Nº 6, 975-995. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000600003&script=sci_abstract&tlng=pt
- MUÑOZ MENNA, J., (2012, enero) El transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná. *Revista Institucional BCR*. Nº 1515. Bolsa de Comercio de Rosario. 5 págs. (28-32). Recuperado de: <https://bcr.com.ar/sites/default/files/hidrovía.pdf>
- NEGRI, R. (2011). Rosario ciudad logística 2020. Recuperado de: <http://produccionyprovincia.blogspot.com/2011/08/rosario-ciudad-logistica-2020.html>
- OIT. (2002). Trabajo portuario. Repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas. Informe III (Parte 1B). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de

https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223124204_SP/lang--es/index.htm

ONU-HABITAT. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Recuperado de: <https://unhabitat.org/books/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean-cities-report-espanol/>

PIREZ, P. (1995, octubre/diciembre) Actores locales y gestión de la ciudad. Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana. Año 7, Nº 28, México DF. Recuperado de: <http://gestproyecto.galeon.com/actsocia.pdf>

RAPOPORT, M. (2010). Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia. Buenos Aires. Booket.

ROMERO, J., (1969). Las ideas políticas en Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

RÚA COSTA, C. (2006). Los puertos en el transporte marítimo. Universitat Politècnica de Catalunya. Institut d'Organització i Control de Sistemes Industrials. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/289?locale-attribute=es>

SÁNCHEZ AVENDAÑO, G. (2000, Marzo/Abril). Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización. *Nueva Sociedad*. 166, 96-110. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/tendencias-globales-de-la-descentralizacion-a-la-regionalizacion/>

SANCHEZ PAVÓN, B. (2003). El futuro de las relaciones puerto ciudad. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidade da Coruña. Recuperado de: <https://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/puertoCiudad.pdf>

SANAHUJA, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>

SASSEN, S. (2007a). A sociology of globalization. New York. W. W. Norton & Company.

SASSEN, S. (2007b). Los espectros de la globalización. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

SAXE-FERNÁNDEZ, J.; PETRAS, J.; VELTMEYER, H. y NÚÑEZ, O. (2001). Globalización, imperialismo y clases social. Buenos Aires. Editorial Lumen.

SCHANZER, R. El marco teórico de una investigación Recuperado de: https://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/AET/PE/AM/09/El_marco.pdf

SIKORA-FERNANDEZ, D. (2017). Factores de desarrollo de las ciudades inteligentes. Revista Universitaria de Geografía. Bahía Blanca. Recuperado de

http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652017001100007&lng=es&nrm=iso

STIGLITZ, J. (2002). *La globalizzazione e I suoi oppositori*. Torino. Giulio Einaudi editore s.p.a.

STIGLITZ, J. (2006). *Making Globalization Works*. New York. W.W. Norton & Company.

UNCTAD (1992). *La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra

UNCTAD (1992b). *Desarrollo y mejora de los Puertos. Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra

UNCTAD (1996). *Estrategias de Desarrollo sostenible para ciudades y puertos [Monografía]*. Nueva York/Ginebra. UNCTAD. Recuperado de http://unctad.org/es/Docs/ship49414_sp.pdf

UNCTAD (1999). *Ports newsletter N° 19*. UNCTAD Secretariat. Ginebra. Recuperado de <https://unctad.org/en/Docs/posdtetibm15.en.pdf>

WALLERSTEIN, I. (1974). *The Modern World-System I*. New York. Academic Press, Inc.