

GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA EN ARGENTINA



**Ana María Costa
Susana Silvia Brieva
y Liliana Iriarte***

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2003. Fecha de autorización: 25 de febrero de 2004.

Resumen

El sistema portuario constituye una pieza clave en el proceso de desarrollo económico argentino al vincular la producción de commodities agroalimentarios a los mercados internacionales.

A partir de los cambios en las formas de gestión portuaria, este trabajo analiza críticamente el rol del estado en la gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria a lo largo de los distintos modelos de acumulación implementados en el país, con énfasis en las transformaciones ocurridas en la última etapa. Si bien la experiencia reciente de desregulación y modernización de la gestión portuaria en Argentina promueve una estructura organizativa descentralizada que involucra a los actores locales interesados en el comercio exterior de agroalimentos y genera un espacio de aprendizaje en la toma de decisiones, aún se suscitan conflictos derivados de las distintas posiciones de los grupos de interés, y la ambigüedad del marco regulatorio.

Palabras claves: Argentina, puertos, privatización, regulación.

Abstract

Argentina's port system is a key component in the country's economic development process, as it links the production of agrifood commodities to international markets.

Beginning with the changes in forms of port management, this paper critically analyzes the state's role in managing and regulating port services and infrastructure through the distinct models of accumulation implemented in the country, and emphasizes the transformations that took place in the final phase. Although recent experience with the deregulation and modernization of port management in Argentina has promoted a decentralized organizational structure that involves local stakeholders interested in selling agrifood abroad and generated a space for

* Docentes investigadores del departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata. Correos electrónicos: amcosta@balcarce.inta.gov.ar, sbrieva@balcarce.inta.gov.ar, liriarte@balcarce.inta.gov.ar

learning in decisionmaking, conflicts continue to arise stemming from the different positions of interest groups and the ambiguity of the regulatory framework.

Key words: Argentina, ports, privatization, regulation.

Résumé

A partir des changements dans les formes de gestion et de régulation, cette étude analyse, de manière critique, la fonction de l'Etat en tant qu'administrateur des services et de l'infrastructure portuaire conformément aux différents modèles élaborés et implantés dans le pays, soulignant en particulier les transformations réalisées lors de la dernière étape. Si tant est que l'expérience récente de dérégulation et de modernisation de la gestion portuaire en Argentine encourage une organisation structurelle décentralisée impliquant les acteurs locaux qui s'intéressent au commerce extérieur des denrées agroalimentaires et engendre un espace d'apprentissage dans la prise de décisions, les diverses positions des groupes d'intérêt et l'ambiguïté du cadre régulateur suscitent encore des conflits.

Mots-clés: Argentine, ports, privatisation, régulation.

Resumo

Este trabalho desenvolve uma análise crítica da função do Estado como administrador dos serviços e da infra-estrutura portuária, enfatizando as transformações ocorridas na última etapa, a partir das alterações nas formas de gestão e regulamentação e segundo os distintos modelos de acumulação implementados no país. A experiência recente, de desregulamentação e modernização da gestão portuária na Argentina, promoveu uma estrutura organizativa descentralizada, com envolvimento dos atores locais interessados no comércio exterior de agro-alimentos, e gerou espaços de aprendizagem na tomada de decisões. Porém, ainda ocorrem conflitos derivados das distintas posições dos grupos de interesse e da ambigüidade dos marcos regulamentários.

Palavras chave: Argentina, portos, privatização, regulamentação.

Introducción

En Argentina el tema de la modernización del Estado y la desestatización de las empresas públicas constituye uno de los aspectos centrales del discurso político dominante durante la década de los noventa. Mediante la liberalización de los mercados y de las trabas existentes en el comercio exterior, se busca aumentar y mantener la inserción de Argentina en los mercados mundiales.

Frente a los profundos cambios de orden económico, tecnológico y organizacional operados en la economía del país, y la reciente decisión política de revisar el funcionamiento de las empresas privatizadas, este trabajo se propone analizar el rol del Estado en la gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina.

A tal fin, desde una perspectiva histórica, en primer término se definen y contextualizan las distintas etapas por las que atraviesa la prestación del servicio portuario en el marco de los modelos de desarrollo, durante el periodo comprendido desde la conformación del Estado-Nación hasta nuestros días. En segundo término, se describen los principales aspectos de la reforma que comprende, por un lado, la nueva legislación en que se enmarca, en la década de los noventa, el sector portuario; y por otro, las nuevas formas de gestión y administración de los puertos.

Posteriormente, dada la importancia que adquieren los mecanismos de regulación estatal en una actividad cuasimonopólica de un servicio público privatizado/concesionado, se incluye un análisis crítico del marco regulatorio vigente. Finalmente, a modo de conclusión, se presenta una serie de reflexiones a las que arriba este trabajo.

Modelos de gestión y organización del sistema portuario argentino

Históricamente, la operación del sistema portuario argentino constituye una pieza clave en el proceso de desarrollo económico al vincular la producción de commodities agroalimentarios en el mercado internacional.

En el cuadro 1 se definen cuatro etapas a lo largo del periodo 1850-2000. La primera de ellas caracterizada por una *organización con descentralización*, transcurre desde la conformación del Estado-Nación hasta 1943. La misma está signada por el modelo de desarrollo agroexportador (1850-80 a 1913-30), donde la infraestructura portuaria se encuentra concesionada en manos privadas, provincias o municipios y el Estado mantiene una *activa participación* a través de las inversiones en infraestructura del sector. El desarrollo del ferrocarril, en esta época, con la construcción de ramales que conectan las grandes zonas de

producción con los puertos, permite satisfacer la gran demanda externa de materias primas. La función de los puertos durante esta etapa resulta clave dada la fuerte presencia de Argentina en los mercados externos, a través de la exportación de commodities y en donde los productores agropecuarios, terratenientes y exportadores son los actores sociales que lideran el proceso.

A partir de la década de los cuarenta, considerada de *centralización y burocratización* del sistema, es posible diferenciar dos subperiodos. El primero comprende desde 1943 a 1980, concordante con la concepción de que la infraestructura portuaria descentralizada conspira con los intereses nacionales. El segundo subperiodo abarca desde 1980 a 1991 y es coincidente con la crisis del modelo del estado de bienestar.

En el primer periodo, a través del decreto 1860/43 se decide la estatización y centralización portuaria, en la que los puertos privados son fiscalizados y dependerán de la Dirección Nacional de Puertos y de Construcciones y Vías Navegables (DNPCYVN), los que a partir de 1947 se transfieren a la Dirección Nacional de Puertos y Aduanas. De esta manera, el Estado monopoliza la administración y control de los puertos transformándose en una parte de los servicios públicos y sólo por excepción se admite la participación de capital privado en la construcción, operación y explotación de los puertos públicos, generalmente, mediante la figura de concesión temporaria.¹

Este paradigma de administración resulta coincidente con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI-1930/1976), con una clara orientación al mercado doméstico, signado por el desarrollo de la industria, y cuyo proceso es liderado por el surgimiento de nuevos actores sociales en la escena nacional: la nueva burguesía industrial y los asalariados. La concepción sobre el funcionamiento de los puertos durante este periodo es sumamente criticado, aduciéndose que impera una política de altos costos y de baja productividad con un alto número de personal, con fuertes presiones de los sindicatos e ineficiencias en su infraestructura.² Esta etapa encuentra su límite a inicios de los ochenta como consecuencia del creciente cuestionamiento a esta forma de regulación estatal y de la profunda crisis fiscal.

¹ Algunos puertos son construidos por empresas privadas a cambio de la contraprestación de explotarlos durante un tiempo determinado para recuperar con la tasa de retorno la inversión realizada. Tal es el caso del puerto de Rosario, construido con capitales franceses y explotado privadamente hasta la década de los treinta. Esta política de concesiones predominó durante el siglo pasado y en los primeros años del actual.

² Los puertos argentinos, y principalmente el de Buenos Aires, se caracterizan por la extensa reglamentación de los movimientos que deriva en normas que producen lentitud en el proceso de carga y descarga, mayor costo de los depósitos, largas filas de camiones en espera, normas laborales que complican y demoran las operaciones.

Cuadro 1
Etapas del desarrollo portuario asociado a los modelos de acumulación económica en Argentina

| | Periodo | Modelo económico | Características relevantes |
|---|-------------------------------------|--|--|
| Activa Organización con descentralización | Desde la Unidad Nacional hasta 1943 | Agroexportador | Puertos concesionados a privados y provincias con fuerte inversión del Estado. La construcción del ferrocarril permite comunicar las provincias con los puertos logrando una rápida salida de la producción a los mercados internacionales. Fuerte demanda externa de materias primas. Proceso liderado por productores agropecuarios y terratenientes exportadores. |
| Centralización/ Burocratización | 1943 a 1980 | Industrialización por Sustitución de importaciones (ISI) o Modelo de crecimiento hacia adentro | Primeros puertos privados. Complejo agro-industrial y reactivación portuaria. Apertura del sistema financiero, favorecido por la liquidez internacional. Programa de modernización y ajuste del Estado, cuestionamiento al rol que cumple en los procesos de desarrollo. Crecimiento de la inflación y fuerte crisis fiscal. Descentralización portuaria. Límites a la intervención estatal. |
| | 1980 a 1991 | Agotamiento del Modelo ISI Crisis del Estado de Bienestar | Centralización del Estado interviene en la protección y producción de bienes y servicios. Nacionalización de los puertos. Demanda interna, surge la industria de transformación. Los actores sociales que lideran el proceso son la nueva burguesía industrial y los asalariados. |
| Descentralización y rol pasivo del Estado | 1991 en adelante | Neoexportador. Reforma del Estado y ajuste estructural | Privatización de todos los elevadores de granos de la Junta Nacional de Granos. Transferencia a las provincias de todos los puertos, nuevas figuras jurídicas para su administración. Desregulación de los mercados y apertura comercial. Nuevos grupos económicos lideran el proceso y una fuerte concentración del ingreso. |



Desde comienzos de los ochenta hasta 1991 se inicia un nuevo periodo de contenido “pre-privatizador”, que anticipa el traspaso de los activos al sector privado con la consecuente disminución del papel del Estado. Durante este periodo el sector público tiene cada vez mayores restricciones para la obtención de financiamiento de sus inversiones, razón por la cual se impone la necesidad de buscar sistemas de colaboración entre el sector privado y público donde el primero aporte capital para eficientizar las operaciones y el segundo pasa de ser un operador directo a tener un papel regulador de la economía.

Durante la última etapa, desde 1991 en adelante, la descentralización relega a un rol pasivo al Estado. La política implementada consiste en un paquete de medidas de

desregulación de diferentes actividades tendientes a disminuir los costos y flexibilizar la organización de los servicios para simplificar la operación portuaria.

Este proceso de reestructuración se desarrolla con la transferencia por parte del estado nacional a las provincias de los principales puertos, junto con la privatización de sus operaciones y los procesos de inversión en curso. No menos importante ha sido el establecimiento de las bases normativas para el desenvolvimiento de puertos privados —se contaba con autorización precaria para operar— que facilitan los procesos de inversión y modernización.

A principios de los noventa parecen replantearse con mayor profundidad gran parte de las líneas centrales de la política económica implementada bajo la dictadura militar que, con ligeros matices e instrumentos variados, también procura consolidar nuevas condiciones fundacionales del desenvolvimiento económico y social del país.

Desregulación y modernización portuaria en las décadas de los ochenta y de los noventa en Argentina

A partir de los ochenta el sistema portuario argentino vira progresivamente hacia un modelo de gestión del tipo *landlord*, en que las autoridades portuarias reducen su papel y los activos del puerto se ceden para que empresas privadas presten el servicio. Cabe destacar que esta tendencia no es privativa de Argentina sino que se enmarca en el proceso de globalización³ y modernización⁴ operado a escala mundial.

Durante los ochenta, el programa de desregulación acompaña al auge de la agriculturización y el desarrollo de las zonas núcleo de la provincia de Santa Fe, donde los puertos cerealeros de esta zona son los primeros en privatizarse y se convierten en puntos estratégicos para el comercio exterior.

Si bien, la construcción de las terminales portuarias⁵ ubicadas en el litoral fluvial datan de fines de los sesenta, las mismas se habilitan en 1978 con un régimen legal precario que las legitima como tal. Al igual que en otros sectores de la economía, el fenómeno de transnacio-

³ La globalización en los puertos significa la clara tendencia hacia la propiedad mundial de las terminales portuarias. Los operadores portuarios se ven enfrentados a los efectos de las políticas arancelarias de las principales empresas navieras en respuesta a una feroz competencia en un sector que a raíz del sistema de bandera, está sujeto a una sobrecapacidad bruta y a una regulación inadecuada (Organización de Estados Americanos, OEA y Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, ITF, 1999).

⁴ La modernización incluye no sólo la introducción de nuevas tecnologías de manejo de la carga y la automatización del manejo y el transporte, sino también la sustitución de información impresa por sistemas de computadoras, intercambio electrónico de datos (EDI) y el comercio electrónico. También hace referencia a la administración de las organizaciones de los trabajadores dentro de la empresa así como los cambios de las relaciones laborales (OEA y ITF, 1999).

⁵ Se define *terminal* a una instalación portuaria especializada en algún tipo de cargas que opera en importación, exportación o ambas o transbordo. A su vez, puede tratar un tipo de carga o una categoría, por ejemplo, sólo soya, cargas generales, multipropósito, etc. Por su parte puede tener uno o más sitios de atraque. Tiene un espacio físico delimitado de la misma manera que están claramente delimitadas las autoridades administrativas.

nalización de las empresas también se verifica en la actividad portuaria, ya que en los ochenta con la llegada de capitales extranjeros dispuestos a invertir en sectores estratégicos de la economía, empresas como Cargill y Nidera, se dedican a la construcción de nuevas terminales y ampliación de las existentes que invierten en los puertos de San Lorenzo y San Martín, y se especializan en la exportación de granos, subproductos y aceites que en conjunto durante ésta década concentran más de 50% del total exportado por vía marítima.

La desregulación de los mercados y la apertura comercial de los noventa posibilitan la entrada de nuevos grupos económicos (gran parte de ellos de capital transnacional) que lideran el proceso de reconversión productiva e invierten en los diferentes sectores involucrados en la actividad.

Durante esta etapa se asiste a una segunda ola de inversiones privadas en el conjunto de las terminales portuarias y, mediante una serie de leyes y decretos, se permite la habilitación definitiva de los puertos privados, la restitución a las provincias de los puertos públicos con destino a la explotación de firmas privadas y la privatización de todos los elevadores que se encuentran emplazados en los diferentes puertos que pertenecían hasta ese momento a la Junta Nacional de Granos (JNG).

Legislación y nuevas formas de organización portuaria en los noventa

Si bien, con la Ley de Puertos de fines de los setenta se pretende regular en forma orgánica la actividad portuaria es recién en la década de los noventa cuando este proceso sufre una fuerte aceleración.

El origen de las primeras instalaciones privadas data de 1978 cuando se desata una crisis debido a la duplicación de la producción de granos a exportar lo que provoca una congestión de aproximadamente 180 buques en espera para ser cargados. En este marco, y en plena dictadura militar, se dicta la Ley 22.108/79 sobre Instalaciones Portuarias de Elevadores de Granos que permite la existencia de terminales privadas para granos. Las mismas son construidas y administradas por particulares, localizándose la mayoría de ellas en el tramo inferior del río Paraná logrando de esta forma la ruptura del monopolio estatal en los embarques de granos. Estas nuevas instalaciones dotadas de una tecnología de avanzada y una alta eficiencia en el manipuleo de mercadería, absorben rápidamente la mayor parte del tráfico de cereales y subproductos del país, desplazando a la JNG que hasta ese momento era el único ente autorizado en desempeñar esta actividad.

Más tarde, en 1989, se sanciona la Ley 23.696 de Reforma del Estado que a través del decreto 2074/90 se establece los lineamientos para “descentralizar y provincializar” los servicios que hasta entonces presta la Administración General de Puertos (AGP), pero en 1991, a través de un conjunto de medidas ocurren cambios sustanciales tales como la suspensión de los gravámenes sobre los fletes de exportación e importación, la liberaliza-

ción del mercado de fletes cautivos y se deja sin efecto las leyes de reservas de carga que se aplican al tráfico de ultramar y la desregulación de los servicios de pilotaje y practicaje que serán contratados libremente por los usuarios.

El hecho más significativo de la década de los noventa es la promulgación de la Ley de Actividades Portuarias 24.093⁶ y su decreto reglamentario 817/92, que constituyen el soporte legal para el funcionamiento, habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares a crearse o los ya existentes en el país. La misma pretende cambiar el modelo centralista de la administración pública nacional por un sistema abierto que permita un rápido incremento en las inversiones y un crecimiento en la eficiencia de las terminales portuarias.

La ley consolida definitivamente el derecho y la libertad de los particulares para construir, operar y administrar puertos y prestar servicios portuarios, modificando sustancialmente el Código Civil y la situación preexistente de puertos solamente del dominio público nacional y admite, en forma expresa, la categoría jurídica no sólo de los puertos nacionales, provinciales y municipales sino también de los particulares, según la titularidad.⁷ Esta ley introduce un cambio sustantivo y profundo en la legislación en cuanto al dominio público como única forma aparente de propiedad de los puertos.

Romero Carranza (1993) señala que en la nueva legislación desaparece el término “servicio público”,⁸ concepto tan arraigado en la vieja concepción de la actividad portuaria, para concebirse como un servicio comercial. También con esta ley se consagra otro principio fundamental: la libre competencia entre los puertos, tanto en materia de precios de los servicios como de la admisión de usuarios y deja de lado el concepto de “tarifa” que le era propio al servicio público.

Los ejes centrales de la Ley de Actividades Portuarias, son: *a*) la descentralización de la gestión político-administrativa (transferencia de los puertos a las provincias y creación

⁶ Esta ley dispuso la transferencia (a título gratuito) hacia las provincias, del dominio y explotación de los puertos del estado Nacional que estuvieran situados en sus territorios. Para los casos especiales de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, dicha transferencia se condicionó a que previamente se hubieran constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que asumieran la administración de cada uno de estos puertos.

⁷ En el art. 7 de la ley, los puertos se clasifican en: 1) según la titularidad del inmueble: nacionales, provinciales, municipales, de los particulares; 2) según su uso: uso público, uso privado. Son considerados puertos de uso público: aquellos que, por su ubicación y características de la operación deban prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera. Son considerados puertos de uso privado: aquellos que ofrezcan y presten servicio a buques armadores, cargadores y recibidores de mercaderías, en forma restringida a las propias necesidades de sus titulares o las de terceros vinculados contractualmente con ellos. Dicha actividad se desarrollará dentro del sistema de libre competencia, tanto en materia de precios como de admisión de usuarios.

⁸ El término *público* se refiere al uso que se puede dar a las instalaciones y no a la naturaleza del dominio de los servicios que en él se prestan.

de los puertos autónomos), y *b*) la privatización de la gestión operativa a partir de la concesión de las terminales y la prestación de servicios portuarios.

A través del decreto 817/92 se crean las administraciones de los puertos de Rosario, Buenos Aires, Quequén, Bahía Blanca, Santa Fe y Ushuaia como forma para contribuir a la transferencia y/o privatización de los servicios portuarios y de las terminales ubicadas en cada uno de ellos. También se crea la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SPYVN) como autoridad portuaria nacional y se disuelve la AGP.

El proceso privatizador es liderado por el puerto de Bahía Blanca que constituye el primer puerto autónomo de la República Argentina.⁹ En 1994 se conforma el Ente Administrador Puerto de Rosario (ENAPRO), con el objetivo de transformar este puerto fluvial en un complejo multipropósito que ofrezca una amplia gama de servicios, especialmente privados, a los diferentes tipos de cargas y buques que conforman el tráfico interno y de exportación/importación e incluso aquel tránsito proveniente de la actividad comercial de países vecinos que decidan utilizar a Rosario como puerto de transferencia. A fines del mismo año, se privatiza el puerto de Buenos Aires,¹⁰ mismo que queda dividido en tres administraciones portuarias autónomas: Puerto Nuevo, Dock Sud y Puerto Dársena Sur. La subdivisión obedece a razones geográficas de jurisdicción y para favorecer la competencia entre puertos con el objetivo de reducir las tasas portuarias.

Hasta la década de los noventa, la mayoría de los puertos del sector público tienen esquemas de organización complejos, donde depende la administración de la AGP de varios ministerios y organismos gubernamentales nacionales como la Secretaría de Transporte, pero funciona como un ente autónomo no subordinado, que centraliza la administración y explotación de todos los puertos comerciales que se encuentran bajo su ámbito. Durante el último gobierno militar se crea la Capitanía General de Puertos para supervisar y restringir la autonomía de la AGP, la misma posee un delegado en cada puerto encargado de coordinar toda la actividad portuaria y resolver los conflictos laborales. También bajo la órbita de la Secretaría de Transporte se encuentra la Subsecretaría de Transporte por Agua que tiene a su cargo la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias dedicada al dragado y mantenimiento de las vías principales y canales de acceso, a la vez que posee injerencia en la habilitación de los primeros puertos privados. Dentro de este esquema coexisten los organismos estatales que ejercen funciones de control y seguridad como la Prefectura, la Aduana y al que actualmente se conoce como el Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (Senasa).

⁹ Los puertos de acuerdo al lugar donde se emplazan se clasifican en fluviales y marítimos. En Argentina, los primeros concentran 80% del volumen total de exportación de granos y subproductos agroindustriales, y el restante 20% se canaliza por los puertos marítimos. Dentro de éstos últimos, Bahía Blanca es el de mayor participación (13%) sobre el total exportado.

¹⁰ El conjunto de las actividades de todas las administraciones y en el movimiento de contenedores, ubican a Buenos Aires como el segundo puerto en importancia en Latinoamérica después de Panamá.

Según un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (oit, 2000), este esquema organizativo tiene como principal defecto el desaprovechamiento de los recursos disponibles y el aumento de los costos del mismo, sumado a un fragmentario sistema de información que dificulta la adecuada planificación y prestación del servicio. A esto se agrega que, en la composición del personal de la AGP, se encuentra un elevado número de agentes con cargos jerárquicos en relación con los cargos de obreros y empleados y también existe un desequilibrio en la distribución regional del personal con aproximadamente 60% concentrado en Buenos Aires y una escasez de planteles operativos en los puertos del interior del país.

Según Beato (1996), la nueva estructura organizativa implica la reducción de trabajadores en el plantel en 84%, misma que se lleva a cabo mediante la implementación de planes de retiro voluntario.

El nuevo modelo de los noventa se basa en la figura de consorcios de gestión portuaria, caracterizados por la autonomía económica, financiera y contable controlados o auditados por la provincia. La organización de estos entes tiende a asegurar la participación de todos los sectores interesados en el quehacer portuario (los operadores, prestadores de servicios, productores, usuarios, trabajadores vinculados a la actividad) y también deben estar representados la provincia y los municipios del lugar donde se encuentre emplazado el mismo.

La autoridad máxima es representada por el Consejo de Administración, que está compuesto por nueve directores que permanecen tres años en sus funciones como administradores del puerto.

En este Consejo participa el sector público con un integrante en el directorio y ejerce las funciones de presidente en representación del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, mismo que es designado por el Poder Ejecutivo Provincial; del mismo modo hay un miembro en representación de la Municipalidad de la localidad en la que se encuentra emplazado el puerto. Los sectores privados (exportadores, productores primarios, armadores, etcétera), están representados, cada uno por una persona, la cual es designada por las cámaras que los nuclean. Por último, las asociaciones sindicales de los trabajadores del quehacer portuario están representadas por dos miembros. El Directorio elige un gerente general, que no forma parte del Consejo de Administración sino que depende de éste.

La disolución de la Junta Nacional de Granos: concesión de sus elevadores de granos

En 1956 se crea la Junta Nacional de Granos, organismo que tiene a su cargo el control de todas las instituciones o entidades que intervienen directa o indirectamente en el comercio interno y externo de granos, oleaginosas y subproductos. La Junta es propietaria de la mayoría de los elevadores portuarios y es la encargada de proyectar su ubicación y características, administrar y eliminar aquellas instalaciones que resultaran innecesarias. Su

disolución en 1994 es uno de los cambios institucionales más importantes que se sucedieron a partir de la Ley 23.696. En la década de los ochenta comienza el traspaso progresivo de estos elevadores¹¹ a la actividad privada, disminuyendo ostensiblemente la capacidad de almacenamiento de la misma. La Reforma del Estado llega a su disolución en 1994, transfiriéndose a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) las funciones de política comercial interna y externa de productos agropecuarios que correspondían a este organismo.

Además, con el decreto 2074/90, se dispone la privatización o concesión parcial de los elevadores de la ING, estableciéndose la modalidad de concesión total o parcial, a título oneroso, por un periodo de tiempo que varía entre 18 y 30 años, donde el Estado Nacional se reserva expresamente el derecho de conservar la propiedad y control de la administración de los elevadores de los puertos de Bahía Blanca, Quequén, San Nicolás, Buenos Aires y Rosario (Unidades VI y VII) y sujeta su privatización al régimen de locación y concesión de servicio público con el objetivo de “asegurar la calidad y la continuidad en la prestación del servicio público, brindar iguales posibilidades de acceso a todos los usuarios, posibilitar la adecuación de las prestaciones a las necesidades de éstos y disminuir los costos globales del sistema.”



¹¹ En el año 2001 según un informe de la SAGPYA, existen 33 elevadores de granos distribuidos en los diferentes puertos del litoral fluvial y marítimo, que posibilitan el embarque de los productos del complejo granelero del país: cereales, oleaginosos, subproductos y aceites vegetales.

En el Cuadro 2 se sintetizan las características del nuevo régimen de tenencia de los elevadores tanto en los puertos fluviales como marítimos. Como se observa en el cuadro, las características de la concesión dependen del tipo de régimen establecido para cada uno de los casos que está relacionado con el porcentaje de capital privado, que interviene y depende si son totalmente vendidos al sector privado o si son cedidos por un periodo de tiempo. En 70% de los elevadores se establece un régimen totalmente privado, y a su vez 50% es dado en concesión por un periodo de 30 años.

Cuadro 2
Elevadores de granos de la ex Junta Nacional de Granos dados en concesión

| <i>Elevador terminal</i> | <i>Régimen</i> | <i>Características concesión y canon</i> | <i>Año concesión</i> | <i>Capital accionario</i> | <i>Características físicas</i> |
|---|----------------------------|--|----------------------|---|--|
| Quequén | 100 % Público | Concesión 30 años. Canon: u\$s 3,5/tn embarcada; u\$s 0,40/tn cargada a camión, vagón, barcaza, buque. | Agosto 1992 | Terminal Quequén S. A. | Capacidad de almacenaje: 117.000 tn Ritmo de carga 1700 tn / hora. Camión y vagón, ritmo promedio 500 tn/h |
| Buenos Aires | 100% Público | 0,15 u\$/tn cargada a camión, vagón, barcaza o buque. | Agosto 1992 | Bolsa Cereales Buenos Aires, etc. | Almacenaje: 170.000tn; carga, promedio 2.200 tn/hora |
| Puerto Diamante | 100 % Privado | Vendido en 2,1 millones de u\$s | Septiembre 1992 | Compañía Continental | Almacenaje: 60.000 tn.; carga: 500 tn/hs |
| Bahía Blanca | 100 % Público | Concesión 30 años. Canon: u\$s 3,78/tn, y u\$s 0,25/ tn cargada. | Marzo 1993 | Terminal Bahía Blanca S. A. | Almacenaje promedio 360.000 tn; ritmo de carga es de 1900 tn / hora |
| San Pedro | 100 % Privado | Vendido en 4,1 millones de u\$s | Mayo 1993 | Servicios Portuarios | Capacidad de almacenaje: 113.520 tn. Ritmo de carga: 1.000 tn/hora |
| Villa Constitución | 100 % Privado | Locación, canon u\$s/ton 0,38 granos ingresados al elevador, más 20% por tn. ingresada a silos. | Julio 1993 | Servicios Portuarios | Ritmo de carga de promedio 2000 tn / hora. Descarga 1800 tn /hora. Almacenaje total: 256.000 ton. |
| Unidad III de Rosario | 100 % Privado | Vendido en 3,5 millones de u\$s | Julio 1993 | Servicios Portuarios | Almacenaje 90.000 tn; carga: 1.000 tn/hs |
| Mar del Plata | 100 % Privado | Concesión 30 años, servicio privado. | Noviembre 1993 | Elevadores Mar del Plata S. A. | Capacidad de almacenaje: 25.255 tn de granos (generalmente trigo). Ritmo de carga 800 tn/hora |
| Unidades Portuarias VI y VII de Rosario | 25 % público y 75% privado | Canon total elevador: u\$s 2.400.000 y u\$s 250.000 por uso oficinas. | Octubre 1994 | Servicios Portuarios y Terminal San Nicolás | Almacenaje promedio 290000 tn, y ritmo 2900 tn/h. |
| Concepción del Uruguay | 100% Privado | Concesión 30 años, canon u\$s 0,39/tn. 18 % de facturado en descarga y embarque | Septiembre 1994 | Servicios portuarios | Almacenaje: 24.000 tn. Ritmo de carga: 500 tn/hora. |

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Mercados Agroalimentarios, 1990-2000. SAGPYA, Argentina.

Los contratos estipulan el pago fijo de un canon,¹² generalmente de carácter anual que el concesionario debe realizar al Estado Nacional o Provincial, a la autoridad portuaria o al organismo responsable de la supervisión de la concesión. El monto del mismo depende de las características propias de cada elevador y, en particular, del potencial de embarque que está determinado por su ubicación geográfica, capacidad de almacenamiento y nivel tecnológico. En el diseño del contrato se acuerda la forma de pago de este canon, mismo que puede ser negativo si la provisión del servicio lleva signadas obligaciones de servicio público que no son financiadas a través de las tarifas cobradas a los usuarios o se puede asociar con el volumen de negocios que el concesionario finalmente tenga, basándose en un sistema de garantías de ingresos mínimos y proporcionalidad de carga.



En el cuadro 3 se observa la evolución de los valores percibidos por el Estado Nacional en concepto de canon, 70% se reparte a la Tesorería General de la Nación y 30% a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La diferencia en el monto pagado por cada elevador se debe a que la base para el pago del canon se establece en función de la capacidad de almacenaje y la velocidad de carga de los elevadores.

El seguimiento, supervisión y fiscalización del cumplimiento de estos contratos, así como el control de las obras realizadas o a realizarse por los concesionarios y locatarios de estos elevadores, son ejecutadas por la SAGPYA, debiendo efectuar a su vez el control del movimiento de granos a los efectos de determinar los cánones correspondientes.

Cuadro 3
Evolución de los Ingresos por canon al Estado Nacional
de los principales elevadores de granos (en dólares)

| <i>Elevador</i> | <i>1997</i> | <i>1998</i> | <i>1999</i> |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| Bahía Blanca | 340 036.00 | 655 822.93 | 385 776.00 |
| Quequén | 499 226.90 | 520 954.40 | 7 516.17 |
| Mar del Plata | 151 439.51 | 123 605.11 | 161 312.30 |
| Va. Constitución | 34 120.13 | 96 583.50 | 64 354.04 |
| Rosario | 105 466.48 | 275 133.73 | 270 283.93 |
| Barranqueras | 39 386.46 | 118 479.31 | 142 246.41 |
| Total | 1 169 675.48 | 1 790 578.98 | 1 031 488.85 |

Fuente: SAGPYA (2002)

En el año de 1997, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos dispone que la Dirección de Control de Servicios Agropecuarios (DICSAs) ejerza las funciones de ente de control, asignándole la responsabilidad de evaluar el desempeño de los servicios públicos agropecuarios concesionados o privatizados, de inspeccionar las instalaciones y obras en curso, de analizar

¹² Pago por el aprovechamiento de una concesión pública.

y controlar el cumplimiento de las metas de inversión y de intervenir en la revisión y ajuste de tarifas conforme a lo estipulado en los contratos de concesión o privatización de servicios.

La función reguladora del Estado en el modelo de gestión privada

Los puertos forman parte de los servicios públicos que, como tales, deben atender las necesidades de la población y cuya satisfacción presenta economías de escala; es decir, una reducción de los costos unitarios promedios derivados de las enormes dimensiones productiva/operativas. Por tratarse de un servicio de interés público requiere de inversiones cuantiosas muchas veces indivisibles y no siempre recuperables que pueden asociarse a un monopolio natural.¹³ Dado este carácter, el proceso de desregulación implica un cambio entre las relaciones de los proveedores de servicios públicos con el Estado. De acuerdo con Oszlack (1998), en el esquema de propiedad pública el sector privado se relaciona con el sector público a través de un esquema de proveedor-cliente, en tanto que con la participación del sector privado, éste se relaciona con los consumidores y usuarios directamente. Se establece, entonces, una nueva relación entre *sector público-sector empresarial* reglamentada por un contrato legal (concesión, gestión, venta) que contienen la normativa legal e institucional aplicable incluyendo la supervisión de la gestión, que puede ser por parte de un organismo del Estado o por un regulador independiente. El marco regulatorio de los servicios públicos provistos por empresas privadas debe interpretarse como un instrumento por el cual el Estado procura resolver (atenuar) las fallas de mercado¹⁴ en la economía.

Si bien, antes del proceso de reforma estructural de los noventa, los Estados desarrollan amplias tareas de regulación y las transformaciones producidas tienden a redefinir los contenidos de esta función. Mientras que en la etapa anterior la regulación suponía la existencia de regímenes sectoriales y territoriales en materia de beneficios impositivos, controles de precios, licencias de importación entre otros, las actuales actividades de regulación y control se orientan a la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y de terceros o el cumplimiento de los contratos. Se trata de modalidades orientadas a controlar y encauzar, a través de instrumentos legales y administrativos, actividades que si bien son desarrolladas generalmente por actores privados tienen gran impacto público (Oszlack, 1998).

¹³ El monopolio natural (siempre privado) es creado por mandato del consumidor y no puede controlar su precio porque se enfrenta con cinco límites: *a)* la competencia potencial; *b)* el factor competitivo permanente; *c)* la elasticidad de la demanda; *d)* los sustitutos y *e)* la ley de los rendimientos decrecientes.

¹⁴ Fallas de Mercado: *1)* la producción de bienes públicos en donde no puede ser individualizado el adquirente: justicia, seguridad, normas de seguridad, controles bromatológicos, entre otros; *2)* diferencias de costos privados y sociales, (contaminación); *3)* poca transparencia en la información o dificultad de acceso a la misma (bancos, seguros) y *4)* existencia de monopolios u oligopolios, etcétera.

Azpiazu y Vispo (1999) plantean que, en teoría, el proceso de desregulación ocurrido en Argentina apunta, precisamente, a romper todas las normas y reglas que hasta entonces orientaba la actividad económica con la finalidad de dejar actuar libremente las fuerzas del mercado y así incrementar la eficiencia y la competitividad para insertar al país en el contexto internacional, señalando que este fenómeno se destaca por la magnitud y celeridad que promueve una alta concentración y centralización de capital en manos de un reducido número de empresas que, mayoritariamente, son los mismos conglomerados nacionales y extranjeros que en años precedentes internalizaron las transferencias en aquellas áreas que aún con tenencia precaria fueron privilegiadas con estas medidas de política. En el cuadro 4 se incluye una revisión del papel que cumplen en Argentina las instituciones públicas encargadas de la organización del sector portuario, comparando la función del Estado antes y después de la reforma.



Cuadro 4
Función del Estado antes y después de la reforma portuaria

| <i>Aspecto</i> | <i>Antes de la reforma</i> | <i>Después de la reforma</i> |
|-------------------------------------|--|--|
| <i>Control</i> | Administración General de Puertos | Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables |
| <i>Inversiones/ infraestructura</i> | Estado Nacional | Cada puerto es responsable del dragado y mantenimiento de la infraestructura |
| <i>Personal</i> | Capitanía General de Puertos (Estado Nacional y delegaciones en cada puerto) | Desregulación |
| <i>Tarifas</i> | Fijadas por AGP | Fijadas por los oferentes del servicio |
| <i>Utilidades (**)</i> | Enviadas al Estado Nacional | La administración del puerto asigna el excedente económico |

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas y la Ley de Actividades Portuarias sancionada por el Congreso de la Nación y publicada en el Boletín Oficial en Buenos Aires, junio de 1992.

(**) Según Sgut M. (2001), se debe gastar entre 80 y 90% de lo facturado en construcción y mantenimiento de la infraestructura y entre 10 a 20% en gastos corrientes de administración del puerto.

Antes de la reforma, la función de control se encuentra a cargo de la AGP como un ente autónomo dependiente del Ministerio de Economía y ahora pasa a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con un rango estatutario sensiblemente menor y sin recursos propios. La misma debe asumir, prácticamente, las mismas responsabilidades que la anterior autoridad aunque con un grado de autonomía política y financiera ostensiblemente

reducida.¹⁵ Del acta de transferencia de los activos públicos a las provincias surge que, la función de inversión en infraestructura básica en la provincia de Buenos Aires, se encuentra insuficientemente definida debido a que los privados sólo se comprometen al pago de la tercera parte del dragado y mantenimiento del puerto durante su primer año de gestión. De todas formas, si bien formalmente la responsabilidad de invertir en infraestructura básica corresponde al Estado Nacional cabe recordar que la misma se ve seriamente afectada por las restricciones presupuestarias de los últimos años.

Respecto a las tarifas en los esquemas regulatorios aplicados en la concesión de los principales puertos de Argentina se observa una separación entre la administración (autoridad portuaria) y la operación portuaria. Estos esquemas han tratado de privilegiar, en el caso de los puertos relativamente grandes y divisibles, la competencia por comparación entre empresas con infraestructura propia mediante la participación de más de un operador; esquema que genera también ganancias de información y por lo tanto no sería necesaria una regulación tarifaria. Esta regulación, generalmente, se va a dar en condiciones de información asimétrica (las empresas conocen mejor cuáles son sus costos y las condiciones de la demanda que el regulador). No obstante, esta labor no necesariamente tiene que recaer en las autoridades portuarias, sino que puede ser realizada por otras instituciones independientes a la vez que, dependiendo del tamaño del puerto, será más o menos necesaria la regulación económica sobre operadores privados que utilizan activos fijos del puerto para evitar la creación de monopolios.

Otro aspecto importante para considerar en la nueva normativa es el destino de las utilidades generadas en el Puerto, mismas que con anterioridad a la Reforma son giradas al Estado Nacional y luego se redistribuyen según las prioridades que él mismo define y ahora queda a cargo de cada administración portuaria la decisión sobre la asignación o destino de los excedentes económicos.

Dado que la desregulación crea vacíos y tensiones entre los distintos agentes sociales, la función del marco regulatorio es generar incentivos a los diferentes sectores económicos y frenar el oportunismo. En el cuadro 5 se presenta una síntesis de las principales características del marco regulatorio antes y después de la reforma.

¹⁵ Oszlack (1998) señala que los entes creados por el gobierno argentino para regular los servicios públicos privatizados, presentan importantes déficit de capacidad institucional, para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige esta tarea, sobre todo, en vista de la importancia de resguardar el interés público involucrado y el de los usuarios. Por otra parte, los organismos reguladores y los mecanismos de control del servicio no se constituyeron de inmediato ni actuaron con eficacia.

Cuadro 5
Características del marco regulatorio antes y después de la reforma

| <i>Características</i> | <i>Antes de los noventa</i> | <i>Después de los noventa</i> |
|--|---|--|
| Estímulo a la competencia | Nulo | Restringido (acotado) |
| Protección de los usuarios | Escasa, teórica | Difusa |
| Transparencia | Escasa | Escasa |
| Claridad de la normativa | Pautada, delimitada (burocratizada) | Ambigüedad |
| Legislación para la resolución de conflictos | Centralizada | Camino legal difuso |
| Estabilidad en las reglas del juego de los participantes | Rigidez lleva a la obsolescencia | Inestabilidad |
| Grado de independencia de los entes reguladores | Organismo más jerarquizado, mayor autonomía | Menos jerarquizado, mayor dependencia de otros organismos y presión privada. |
| Externalidades negativas | Poco contemplada | Preocupación en el discurso. |

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas.

La función esencial de un régimen de regulación es garantizar la condición de un servicio público que hasta 1990 se encuentra plasmada en el conjunto de leyes, normas y disposiciones que lo hacen un régimen complejo, rígido y altamente burocrático. Aunque esta situación se intenta revertir mediante la desregulación de los mercados de bienes y servicios que participan en la comunidad portuaria, el resultado se compadece con el nuevo marco regulatorio difuso y ambiguo respecto a los derechos y obligaciones de los participantes del consorcio. Una prueba de ello es el conflicto suscitado en el Consorcio de Gestión del Puerto Quequén, en torno a quién le corresponde cobrar el canon. Los operadores de la Terminal Quequén depositan en caución (garantía) el monto del canon hasta que se resuelva judicialmente el destino del mismo entre el Consorcio o la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, la transparencia no logra alcanzarse debido a la asimetría en la información entre los distintos participantes, especialmente entre los agentes locales que toman las decisiones y los responsables del control por parte del Estado. Mientras los operadores conocen los costos y beneficios reales de la concesión, quienes la controlan no disponen de esta información porque carecen de los mecanismos que garanticen la toma de la misma, lo que les permitiría mayor eficiencia en la función de contralor. Sumado a esto, los agentes públicos a cargo del control, cada vez cuentan con una planta profesional más reducida, descentralizada y sin los suficientes recursos económicos para una correcta fiscalización. Asociado a la transparencia, el marco regulatorio también debe asegurar claridad en la normativa ya que ante la ambigüedad se abren espacios para la discrecionalidad y conflictos entre reguladores y regulados que en este caso, por lo difuso de los contratos de transferencia y concesión, dan lugar a conductas oportunistas por parte de los

agentes privados en el pago del canon estipulado. Frente a problemas de esta naturaleza es preciso que la norma prevea la instancia institucional y los mecanismos de resolución de conflictos (los de antes de la reforma son más claros y pautados, a pesar de su nivel de burocracia, que en la actualidad).

A su vez, la regulación debe otorgar previsibilidad y estabilidad de las reglas de juego entre los participantes, sin embargo, cuando las mismas a través de los años se van acrecentando y no responden a los nuevos intereses y necesidades de los participantes, se deben modificar. Si bien este es uno de los argumentos por los cuales se intenta lograr mayor flexibilidad, el nivel de generalización y enunciación de expresiones de deseo sólo agrega inestabilidad en las reglas del juego entre los actores sociales intervinientes. Respecto al grado de independencia de los entes reguladores se considera que durante la vigencia del modelo anterior se cuenta con organismos de control (AGP) mucho más jerarquizada que en la actualidad, máxime cuando han perdido autonomía financiera y muchas veces los funcionarios a cargo del control son o han sido parte del staff de las empresas que deben controlar.

Si bien, un contrato de transferencia y de concesión no puede contener todas las contingencias y conductas oportunistas por parte de los agentes económicos, no se justifica la premura y la ambigüedad en el diseño del mismo que posteriormente afectará las garantías individuales y el respeto del bien común. Aunque no existe ninguna disposición expresa con respecto a las responsabilidades frente a episodios de contaminación, derrame de sustancias peligrosas, congestionamiento y deterioro de la infraestructura conexas a la unidad portuaria, un marco regulador debe contener lineamientos para garantizar la equidad y evitar la existencia de externalidades negativas. La experiencia analizada da pautas de que en este sector, al igual que en otros sujetos a privatización, se cometieron los mismos vicios que corresponden a una actitud deliberada basada en el principio ideológico, en el cual se considera que el mercado es el mejor asignador de los recursos.

Conclusiones

Cuando se compara el rol del Estado en la gestión y regulación del servicio e infraestructura portuaria en los distintos modelos de desarrollo económico implementados en el país, se comprueba que tanto la propiedad como la administración de éste servicio público constituyen mecanismos esenciales de política pública y ocupan un lugar central en la agenda de los gobiernos.

Dentro de las transformaciones operadas en la década de los noventa, sin duda una de las de mayor impacto, corresponde a la esfera institucional a través de la coordinación público-privada en la gestión portuaria. La descentralización lograda mediante la figura de Consorcio de Gestión, garantiza un mayor grado de representatividad y de la participación de los actores sociales involucrados en el proceso de exportaciones agroalimentarias. No obstante, también significa una nueva fuente de conflicto, particularmente, frente a las

contradicciones que se suscitan por la presencia de una lógica de mercado —sustentada por el sector privado— y la función social-estratégica que debe cumplir éste servicio para el conjunto de la sociedad.

En este nuevo esquema organizativo se consolida el arraigo de empresas transnacionales líderes del comercio internacional de granos y alimentos y condicionan la capacidad reguladora del Estado. La participación del mismo, como un integrante más del consorcio, abre una interrogante sobre los alcances de su rol como contralor en esta actividad.

En términos generales, se puede afirmar que la regulación vigente no es más que la expresión o reflejo del modelo ideológico imperante en Argentina durante los noventa, en el que se cercenan gran parte de las funciones esenciales del Estado y, buena parte de los servicios públicos, toman un carácter netamente comercial descuidando los desequilibrios territoriales y las externalidades negativas que se generan.

A partir de los cambios políticos y económicos recientes en Argentina (con la ruptura de los contratos en la sociedad por la salida de la convertibilidad, la devaluación asimétrica y los niveles de pobreza creciente) se pone de manifiesto las consecuencias no deseadas del proceso de desregulación y privatización de gran parte de los servicios públicos. Si bien, los puertos han ganado en eficiencia económica, aún persisten cuellos de botella en la infraestructura y sistema de cargas a la vez que presenta vacíos en la regulación del accionar de las nuevas figuras organizativas. En un contexto donde parece que el Estado quiere volver a recuperar su capacidad reguladora es preciso seguir profundizando en la experiencia reciente a fin de mantener el estímulo al capital económico, atenuar las fallas de mercado y fortalecer la capacidad de las instituciones para lograr el crecimiento con equidad.



Bibliografía

- Azpiazu, D. y A. Vispo. “Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina”, en *Boletín Informativo Techint*, núm. 54, diciembre de 1994.
- Beato, P. “Las reformas portuarias en Latinoamérica: estudio de tres puertos”, en *División de Infraestructura y Mercados Financieros*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996.
- Costa, A. “Nuevas formas de Organización y Gestión del Sistema Portuario Argentino en la década del '90: Competitividad y Eficiencia del Puerto Quequén”. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Agroeconomía, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2003.
- Organización de Estados Americanos (OEA)– Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF). “Efectos de la privatización de los puertos para los intereses de los trabajadores”. Primera reunión de la Comisión Interamericana de Puertos, 12 al 14 de octubre de 1999, Guatemala, 1999.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Estudio sobre Reestructuración Portuaria – Impacto Social Puerto de Buenos Aires (Argentina)”. Documento de Trabajo, 2000.
- Oszlack, O. y R. Felder. “La capacidad de regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes? en Aldo Isuani y Daniel Filmus, comps. *En la Argentina que viene*, Buenos Aires, FLACSO/EUDEBA, 1998.
- Romero Carranza, F. “Los Puertos Privados Particulares en la nueva legislación Portuaria”. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*. Año XL, núm. 1461, Argentina, 1993.
- Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPYA). “Principales puertos cerealeros. Evolución operativa 1990-2000”, Buenos Aires, Dirección de Mercados Agroalimentarios, 2000.