



Raposo, Isabel
Liendo, Mónica
Martínez, Adriana
Aguirre, Carola¹

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

LOS BIENES PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD. UNA INSTITUCIONALIDAD RENOVADA EN EL CASO DEL PUERTO PUBLICO DE ROSARIO²

Resumen:

Este trabajo revaloriza la importancia del territorio en la determinación y la gestión para el crecimiento regional, poniendo el acento en la actualización de los bienes públicos, a ser garantizados desde el Estado. Las mejoras en productividad están significativamente asociadas a la oferta y aseguramiento de los servicios requeridos, donde las instituciones del medio juegan un rol fundamental en tratar de llevar a buen término la actividad y capitalizar la disponibilidad de los servicios en favor del medio. En Puerto Rosario, se encuentran evidencias que indican la implementación de cambios en la institucionalidad y avances en la construcción de una comunidad para respaldar el desarrollo de la actividad.

Palabras claves: puertos públicos, instituciones, concesiones.

Abstract:

This work revalues the importance of the territory in the determination and management for regional growth, emphasizing the updating of public goods, to be guaranteed from the state. Productivity improvements are significantly associated with the supply and securing the required services where the institutions of the environment play a fundamental role in trying to bring the activity to fruition and capitalize on the availability of services in favor of de medium. In Rosario port, there are evidences indicating the implementation of institutional changes and advances in the construction of a community to support the development of the activity.

keywords: public ports, institutions, concessions.

¹ Colaboradora

² Este trabajo se elaboró en el marco del Proyecto 1ECO200 Titulado "La actualización de los bienes públicos y la institucionalidad: un desafío orientado al crecimiento productivo en la región Rosario", dirigido por Isabel M. Raposo.



Introducción.

La importancia del análisis territorial en la determinación y aplicación de la gestión para el crecimiento de una región contempla como uno de sus aspectos claves a considerar, la actualización de los bienes públicos, entendiendo por tales aquellos que deben estar garantizados por el Estado, sea o no finalmente éste quien se haga cargo de su prestación. No sólo las mejoras en productividad se asocian significativamente a la disponibilidad y calidad de los bienes ofrecidos; también la calidad de vida y la inclusión social dependen de la oferta y el acceso a ellos.

La concreción de bienes públicos (también llamados meritorios) es un factor clave a la hora de impulsar un crecimiento económico inclusivo y sostenible; ello sólo se logra materializar si, además, la gestión está alineada con las metas de crecimiento nacional en general y de la región en particular (enfoque endógeno de la teoría del crecimiento). La institucionalidad del medio juega en este tema un rol fundamental: nuevas reglas, financiamientos alternativos, actualización de regulaciones y nuevos actores deben sumar su interés y accionar en el tiempo acompañando el proceso de capitalizar bienes públicos.

El desafío que enfrentan las políticas públicas en la materia es permanente: deben estar a la altura de la demanda de los actores, en particular cuando éstas se convierten en derechos económicos- sociales a garantizar. Es fundamental destacar que este enfoque convoca a la institucionalidad, identifica la generación de encadenamientos, integra sectores productivos y territorio y analiza las políticas públicas orientadas, a través del análisis de caso, a la verificación en la región. Más allá de revisar la categoría de análisis, se identifica su aplicación, reconociendo falencias y recomendando variantes o alternativas que pudieran mejorar la gestión.

La teoría económica por estos días pone mayor énfasis en la valorización de los recursos humanos, la formación e incorporación de innovaciones - componente fundamental del crecimiento endógeno- y la formación de capital social, resultando no menor la generación de externalidades y la provisión de bienes públicos como factores de atracción de inversiones y garantía para el adecuado desempeño de las actividades ya instaladas – o posibles de ser captadas- en un territorio en particular. En este contexto, es fundamental la provisión de bienes públicos, al igual que capital humano y conocimientos, en particular cuando están acompañados por decisiones de ahorro e inversión, esenciales al crecimiento y a la generación de externalidades.

Rosario, analizada en su entorno regional y a partir de una identidad definida por las condiciones naturales del sitio (potenciadas por la disponibilidad de infraestructuras y servicios) ofrece la particularidad de haberse convertido en un territorio referente nacional, sede del mayor complejo agroexportador del país, a la vez que asiento de importantes sectores de la industria y servicios.³ La región como tal ha sido objeto privilegiado - en los últimos veinte

³ Se suman al complejo agroexportador (procesamiento de granos, aceites y biodiesel junto a grandes almacenajes), grandes empresas en sectores como el petroquímico, el automotriz o el metalmecánico, por citar sólo los más relevantes de una nutrida base industrial. Existen, además, grandes instalaciones que se corresponden con actividades de servicios complementarios como puertos, aeropuerto, grandes



años- de distintas políticas orientadas a potenciar sus recursos, mejorar el capital social y estimular las inversiones públicas orientadas a ganar en competitividad; sin embargo, un escenario cambiante en el que alternaron etapas de restricción y disponibilidad de recursos, terminaron por dilatar o postergar el nivel de respuesta, acorde a las necesidades del medio productivo.

Para retomar la acumulación de capital físico, es necesario generar condiciones favorables para la atracción de nuevas inversiones en el medio como componente endógeno, tratando de recrear y sostener determinados factores. Con frecuencia se dice que "tanto las instituciones como la gobernanza son parte y producto de procesos evolutivos con relaciones cambiantes y aprendizajes constantes de los actores" (Martínez N., 2012:55)

Este trabajo se plantea, como una aplicación centrada en el puerto público de Rosario (visto en el contexto regional), abordar el estudio de caso para reflexionar acerca de cómo se garantiza un bien público, cómo se asegura la disponibilidad de las prestaciones y bajo qué características se da la actualización del capital público. En torno a estos interrogantes, importa conocer cuál es el rol que se le asigna tanto el sector público como el privado y en particular, identificar el nuevo marco institucional bajo el que se dan las relaciones.

Se definen como objetivos relacionados y complementarios:

- 1- Caracterizar los bienes públicos, focalizando el interés en términos de lo que representa para el crecimiento regional. La sociedad evoluciona en la apertura e inclusión de los bienes así considerados, incorporándolos en la condición de derechos a garantizar (no necesariamente a prestar en forma directa)
- 2- Reconocer posibles cambios en las reglas, nuevos actores o hábitos sociales que identifiquen el sendero evolutivo y ver como se evalúa la aplicación de políticas públicas orientadas a la generación de bienes colectivos. El proceso parece evolucionar en una nueva forma de concebir - desde el Estado- la actualización de capital público.
- 3- Señalar fortalezas y deficiencias del proceso de capitalización portuario. Un nuevo modelo de administración y gestión plantea nuevas estrategias y deriva en nuevas demandas de inversiones y servicios que cubrir.

El concepto de bienes públicos a través del tiempo.

Distintas referencias emergen a los bienes públicos, desde los tiempos de Adam Smith, bajo la convicción de que es el Estado quien debe hacer una mínima provisión pública de bienes o servicios, como pueden ser cuestiones vinculadas a la defensa o la seguridad nacional. Si bien el tema no era ajeno a esas disciplinas, los primeros fundamentos - según J. Silva (2011)- se dan en autores como E. Lindahl, a través de los precios, o R. Musgrave, con sus referencias a bienes colectivos. Fue Samuelson quien, en 1954, tratando de explicar los problemas de asignación eficiente y la distribución equitativa de los recursos (dentro de la concepción del

infraestructuras viales y de comunicación, ferrocarril, centros de distribución de energía, almacenajes, servicios financieros y de comercio exterior, etc. que permiten estructurar importantes encadenamientos productivos a nivel país.



“welfare state” o Estado de bienestar), desarrolla la llamada teoría de los Bienes Públicos.

Samuelson parte de considerar al mercado como norma dentro del cual se deben producir los bienes privados; sobre esta base argumenta que los bienes públicos son la excepción a la misma, por ser suministrados en baja proporción o no suministrados en los mercados a raíz de su condición de excluyentes, lo que lleva a que no resulte rentable pagar por ellos. Esta teoría forma parte del pensamiento imperante que dominó el discurso de la economía sobre eficiencia y justicia distributiva, con base en el principio de Pareto.⁴

Existen diversas definiciones y formas de clasificar los bienes públicos. Para Salinas F. y Navarro B. (2015;2015) “Los bienes públicos son aquellos que el mercado por sí solo es incapaz de proporcionar, pero que son fundamentales en la sociedad y que, por lo tanto, el Estado debe intervenir para velar porque sean proveídos adecuadamente”.

El concepto de bien público también puede ser trabajado marcando su diferenciación con los bienes privados, señalando una dualidad diferenciada tal como lo señala W. Parsons (2007): “Un bien público es un bien o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos fabricados por el Estado y no por el mercado. Los bienes privados puros son aquellos que se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo”. La idea hace a que los beneficios que derivan de los bienes públicos son indivisibles y los disfruta la población en general.

Fue J. Stiglitz (2000) quien destaca que la asignación de bienes se produce dentro de los mercados donde los compradores pagan por lo que reciben y los vendedores cobran por los que proporcionan. No obstante, dicho autor sostiene que cuando los bienes son gratuitos no participan las fuerzas del mercado para la asignación eficiente de los recursos. Sobre la base de los trabajos de este autor, ya en 1986 se llegó a una definición aceptada y generalizada de que es un bien público, tomando en cuenta dos características básicas: no rivalidad y no exclusión.

La condición de no rivalidad implica que el consumo de un bien por parte de una persona no significa que otro usuario no lo pueda utilizar, es decir el consumo por parte de un individuo no conlleva una disminución en la disponibilidad de este para otros usuarios. Paralelamente, la condición de no exclusión se manifiesta en el hecho que es prácticamente imposible excluir a cualquier individuo del consumo de un bien o servicio, independientemente de su predisposición o no a pagar por el mismo.

	Si Exclusión	No Exclusión
Si Rivalidad	BIENES PRIVADOS	Bienes Comunes
No rivalidad	Monopolios o Bienes club	BIENES PUBLICOS (puros)

⁴ En oposición a esta corriente, fue K. Arrow quien cuestionó la idea de imponer la lógica de la maximización del bienestar, contraponiendo a la eficiencia los procedimientos de elección colectiva.



Una de las principales diferencias entre bienes privados y públicos radica en que, mientras los primeros brindan sus beneficios en forma directa a individuos que los consumen, los públicos se ofrecen conjuntamente a la comunidad toda y no se puede excluir a nadie de sus beneficios, aunque en algunos casos, la cooperación voluntaria puede conducir a la producción de bienes públicos. El sector privado no puede proveer estos bienes porque no podría cobrar ni excluir a nadie de su disfrute. Ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa, la seguridad, la justicia, un medioambiente limpio, servicio de relaciones exteriores, entre otros.

Cuando los bienes públicos reúnen las características de no exclusión y no rivalidad se consideran "puros" mientras que si sólo presentan una de ellas se los denomina "impuros". Muchos bienes públicos suministrados por el Estado no son puros; ejemplo de ellos son la educación y los servicios sanitarios dado que prestar el servicio a una persona más puede tener costos adicionales elevados y, por lo tanto, en esta situación hay rivalidad. En otros casos como por ejemplo una autopista poco transitada que cobra peaje, puede recibir nuevos automovilistas sin reducir los servicios que presta a los demás. En este caso no hay rivalidad, puesto que si algunos transitan más no le quitan posibilidades de uso de la autopista a otros, pero sí hay exclusión de aquellos que no pagan el peaje.

En su reciente revisión de la literatura al respecto, Silva Ruiz (2012) afirma que Amartya Sen – desde un enfoque no alineado al pensamiento clásico tradicional- apoya a Musgrave en su taxonomía de los bienes públicos; es decir, el mundo no sólo se puede dividir en dos polos extremos de bienes privados puros y bienes públicos puros, sino que reconoce la existencia de otros bienes calificados como "impuros" o intermedios, tal es el caso de los servicios públicos que tendrían alguna de las dos características.

La producción de bienes públicos por parte del Estado debe contemplar más allá del equilibrio de mercado, donde se maximiza e indica el excedente del productor y el consumidor; no obstante, el resultado final puede no ser eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. Hay efectos externos, las llamadas "externalidades" como la contaminación, a ser considerados para evaluar el bienestar la comunidad dado que el mercado puede ocurrir que no asigne eficientemente los recursos.

Los bienes públicos, más allá de su clasificación (puros o Impuros) pueden ser también analizados en cuanto a la dimensión espacial de los mismos: se puede hablar de bienes públicos locales (BPL), bienes públicos centrales y, en los últimos años, se ha vuelto frecuente el concepto de bienes públicos globales (BPG). Los primeros se refieren a aquellos cuya provisión es realizada por los gobiernos o las comunidades locales; los segundos son los provistos por el Gobierno nacional; y los terceros, son aquellos de índole mundial.

Se definen como BPL aquellos que son suministrados para una comunidad delimitada geográfica y administrativamente, lo cual establece una restricción sobre el consumidor, no así sobre el proveedor; es decir, se caracterizan por la condición habitual de no rivalidad, aunque presentan algún nivel de exclusión. Bajo este concepto existe un eje articulador centrado en la pregunta: ¿cuál es el papel que debe desempeñar el Gobierno central y los Gobiernos descentralizados en la provisión de este tipo de bienes? (Camelo Rincón 2009;36)

En la actualidad la tendencia se inclina a transferir funciones y recursos a los gobiernos locales



para que allí se concrete el gasto en busca de mayor eficiencia. Ese corrimiento o descentralización de funciones obedece a la idea que la provisión de bienes públicos pueda responderse mejor a las necesidades propias de cada región. Si ello no se logra, se está ante una situación de ineficiencia y, por tanto, será necesario establecer donde está el origen de las fallas: si en las administraciones locales-regionales o en el Estado central.

Por otra parte, a partir de la globalización, la provisión y financiamiento de los bienes públicos comenzó a trascender las fronteras nacionales, obligando a los Estados a internacionalizar su prestación. Es así, que hacia fines del siglo XX y principios del XXI, se generaron gran cantidad de investigaciones y estudios sobre el tema de los Bienes Públicos Globales, también llamados Bienes Públicos Mundiales o Transnacionales. (Entre ellos son trascendentes los aportes de J. Stiglitz, considerado uno de los pioneros en el tema) A diferencia de los bienes públicos nacionales o locales, circunscritos geográficamente a un territorio político en particular, los bienes públicos globales extienden su influencia más allá de las fronteras nacionales.

Para J. Velásquez G. (2009), un bien público global puede definirse como aquel que, una vez provisto, sus beneficios son no rivales y no excluibles para más de un grupo de países, para una parte importante y transversal de la población mundial y para más generaciones que la actual. Como ejemplo de este tipo de bienes se pueden citar la lucha antiterrorista, la prevención de una guerra nuclear y la seguridad mundial, diferentes derechos humanos, generación de conocimiento, la información (internet), el cuidado del medioambiente y los canales marítimos internacionales, entre otros.

Nuevas miradas desde la economía: neoinstitucionalismo y bienes públicos.

En los últimos tiempos, la mirada que aportaban las corrientes tradicionales de la economía resulta enriquecida por nuevas visiones como reacción frente a las diferentes dimensiones introducidas por la globalización, el aumento de la incertidumbre por asimetrías en la información y el creciente protagonismo del cambio tecnológico. La reestructuración productiva y las llamadas "fallas de mercado" alteran el comportamiento de los agentes y particularmente, avanzan sobre las instituciones establecidas.

Precisamente, la importancia que se da a las estructuras y las instituciones junto a reglas, procedimientos, organizaciones y diferentes componentes del sistema político, definen un enfoque sistémico que regula la acción de dos maneras: por un lado, con la toma de decisiones del Gobierno y por otra, a través de la acción de la administración pública que influye en las relaciones, conductas, comportamiento de los gobiernos y la reproducción del sistema social. El nuevo consenso indica que las instituciones influyen decididamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía; la discusión no pasa ya por saber si éstas importan, sino por cómo inciden en los resultados. (Esquinca Andrade, 2011)

La brecha institucional se acentúa a partir de las contradicciones entre los esquemas existentes y las transformaciones emergentes y un entorno internacional incierto y complejo. Los enfoques neoinstitucionalistas incorporan la lectura de temas complejos como organización de la empresa o sistema de mercados, entrecruzando aspectos diversos como cuestiones políticas, contratos y negociaciones, intercambio de derechos de propiedad, y otros



que importan decididamente en la vida económica y social.

Si bien no hay una definición unánime, D. North, uno de los cultores de esta corriente, la define como las reglas de juego de una sociedad. En el sentido más amplio del término, según Ayala Espino (1998:63), son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre individuos y grupos sociales. Las instituciones se entienden como construcciones históricas, que asumen características particulares en cada país en función de valores, tradiciones culturales y religiosas y las convenciones existentes. Resultan cruciales para disminuir costos e incertidumbre y hacer que los agentes se involucren en el intercambio; sean éstas formales (leyes) o informales (reglas no escritas), el incentivo para su creación está en reducir los riesgos y la incertidumbre, al no ser neutrales ni exógenas al intercambio.

Cabe establecer una diferenciación entre instituciones y organizaciones. Mientras las primeras son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son la instancia o el medio en el que los individuos se relacionan e interactúan como actores colectivos. Las organizaciones, como contrapartida, se entiende que son una respuesta a limitaciones institucionales (tecnológicas, presupuestarias, preferencia, etc.) y su elección se determina en función de los costos de transacción, entendidos como mecanismos para lograr coordinación y cooperación en el intercambio.

Los agentes no sólo ajustan su elección frente a cambios en los costos de transacción, sino y en especial, cambiando las restricciones institucionales establecidas a través de instrumentos como los contratos. En las instancias de negociación se establecen relaciones de poder y jerarquías, siendo fundamental garantizar el cumplimiento; si la negociación se da enmarcada en un sistema legal ineficiente, parcial o injusto, subirán los costos de transacción. La transferencia de derechos de propiedad -sean temporales o permanentes- es decisiva en la definición de contratos para definir los términos del intercambio.

Dentro de esta corriente se introducen dos conceptos claves como son los derechos de propiedad, de los cuales no se ha ocupado prácticamente la economía neoclásica, y los problemas de la información. Es importante en la negociación colectiva el sistema de derechos de propiedad, y en particular en los efectos positivos o no derivados de las externalidades a ser captadas por los propios agentes. Esa internalización se mide a través de los costos de transacción atribuibles a la definición de derechos entre las partes, identificación de agentes, negociación del acuerdo y vigilancia del contrato.

Cuando se está en presencia de los bienes públicos es difícil definir el derecho de propiedad en ámbitos de libre mercado, dado que bajo estas condiciones la asignación se produce en función del sistema de precios en tanto por su condición, en especial cuando se trata de bienes públicos puros, falla la aplicación de los principios básicos en los que determina por su propia condición. En este caso, la importancia de incorporar políticas públicas, así como renovar instituciones es fundamental para que se asegure el acceso a los bienes públicos y el uso y goce de los mismos en el tiempo.

La actualización de los bienes públicos y la institucionalidad.

La teoría establece una clara distinción entre bienes públicos y privados. Los elementos esenciales para definir los primeros son la rivalidad y la exclusión, es decir están disponibles



para todos en iguales condiciones y el consumo de una persona no afecta las posibilidades de consumo de las demás. Dada su importancia para la vida en sociedad, naturalmente los bienes públicos no son regulados por el mercado como los privados, no habiendo autolimitación para el consumo; en la teoría económica, los bienes públicos son función del Estado y allí radica la capacidad coercitiva para reunir los recursos para producir y garantizar los mismos.

La legitimidad de las decisiones sobre el suministro de bienes públicos proviene del reconocimiento social de las necesidades que los convierten en derechos; su provisión habitualmente se concreta a través de políticas públicas e intervienen en ello consideraciones de equidad, eficiencia, eficacia y efectividad en tanto observan el cumplimiento de postulados que acompañan el análisis económico como transparencia, seriedad y coherencia. (Pérez Salazar, 2009)

Un bien público puede ser gestionado por privados y discriminado mediante la definición de un precio, tal el caso de una autopista con peaje. Bien es cierto que el uso de esta por un determinado vehículo no impide el uso que puedan darle otros, pero, al introducir un precio, se disuade el consumo si bien a nadie se le impide tomar una ruta alternativa (llamados bienes públicos no puros).

Todos los bienes o servicios, incluso la seguridad o la justicia, son susceptible de ser ofrecidos por empresas privadas y, por tanto, discriminados mediante precio; de hecho, en ocasiones resulta más eficiente la gestión de un privado. Los bienes públicos suelen estar ofrecidos donde la iniciativa privada no llega, por lo que su consumo es para todo ciudadano, independientemente de la renta que puedan ofrecer. El enlace que permite salvar las diferencias entre ambas categorías de públicos y privados es la condición de bienes meritorios que en algunas cuestiones y más allá de la teoría microeconómica, tiene como base el concepto de libre elección del consumidor.

Con frecuencia se ubica esta categoría en la esfera del debate público y del proceso político; su mera condición de tal lo convierte en necesidad y con ello se transforma en un derecho a partir de la deliberación colectiva acerca de cuál debe ser el nivel de consumo de ciertos bienes básicos que hacen al bienestar de los integrantes de la comunidad. El resultado puede ser el suministro gratuito o subsidiado del bien en cuestión, especialmente para quienes no tienen capacidad de pago, incluso se puede considerar obligatorio un nivel de consumo mínimo.

Buena parte de los servicios de infraestructura económica, que hacen al aumento de la producción son - en muchos casos- de difícil clasificación. Los antecedentes sobre los cambios experimentados por sectores como la provisión de energía, el transporte o las comunicaciones (esenciales para que prospere cualquier actividad productiva) estarían indicando que varió en muchos casos la concepción original que se tenía en cuanto a su condición, su forma de prestación o que se han instalado como necesidad en el medio, convirtiéndose en nuevas demandas que atender para poder operar las empresas bajo condiciones de competitividad aceptables.

La nueva concepción, según Rozas B. y Hantke Domas (2013), refuerza la percepción de la teoría económica sobre la escasa relación entre bienes y servicios públicos que hoy se da en muchos casos. Allí radica la discusión sobre la opción de privatización o descentralización de los últimos tiempos junto a la cual aparecen temas recurrentes como costos y tarifas, oferta



monopólica o distribución como elementos sustanciales.

Con frecuencia, Martínez N. señala que "tanto las instituciones como la gobernanza son parte y producto de procesos evolutivos con relaciones cambiantes y aprendizajes constantes de los actores" (2012:55); la calidad institucional del medio es producto de las acciones públicas y el comportamiento social. Por ello, en las relaciones sociales y en particular las económicas, reducir incertidumbre y disminuir el costo de transacción es fundamental para liberar recursos en el plano productivo y propiciar acciones colaborativas.

La orientación que adopta el modelo político, así como las regulaciones que se instalan producen fuertes transformaciones (generan discrecionalidad y espacios de decisión) y se obtienen resultados dispares en un ámbito tan particular como la producción y garantía de los bienes colectivos. La ineficiencia en ciertas políticas públicas encuentra un atenuante en la falta de recursos: el problema presupuestario, el endeudamiento público, la mala administración o ausencia de financiamiento; también es cierto que las inversiones privadas no siempre están a la altura de las circunstancias, cuando priorizan maximizar beneficios inmediatos en tanto la sociedad permanece expectante, sin tener injerencia o protagonismo en las decisiones. Aspiraciones e intereses pueden ser subordinados a cuestiones que privilegian la satisfacción de algunos actores sociales con mayor capacidad de organización y poder en la expresión de intereses.

En las últimas dos décadas se ha asistido a fuertes cambios en el emergente institucional. Marchas y contramarchas, aparición de nuevos actores e instituciones y fundamentalmente, una nueva realidad del medio social y productivo impone reconocer quiénes participan y bajo qué criterios se conciben las políticas públicas asociadas a la idea de generar los bienes públicos para una región, sabiendo que es ésta una cuestión central en términos de crecimiento productivo.

Una fuerte caída en la inversión productiva, la falta de renovación y actualización del stock de capital público, la pérdida de puestos de trabajo y la recesión que afecta muchas actividades exportadoras, dan cuenta que urge la necesidad de cambio y uno de los aspectos que mayor atención reclama es la brecha que separa la realidad de lo que debería ser la disponibilidad de bienes colectivos. La Región Rosario se caracteriza por la relevancia que han adquirido ciertas actividades agroindustriales y otros sectores de la industria y los servicios, hoy requiere la actualización de infraestructuras y servicios que acompañen y potencien el crecimiento.

Hoy se potencian las demandas, no siempre coherentes con el pensamiento "estratégico" del espacio regional. Se debe gestionar un cambio de condición y negociar con poderosos intereses, grandes beneficiarios privados o actores implantados que interactúan junto a una sociedad con marcadas carencias y clara debilidad institucional en actualizar buena parte de sus bienes colectivos.

La falta de recursos y la priorización de inversiones están asociadas a la capacidad endógenas, a la puesta de objetivos en común, a la interacción de la gestión pública y las distintas escalas de decisión, es decir, a la definición de cuál es el rol que el capital público y el privado deben cumplir en este tiempo frente a la demanda de bienes colectivos.



Los puertos como bienes públicos en el país. Cambios en la gobernanza.

La relación entre puerto, sociedad y gobierno ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Según la Cepal, a través de R. Sánchez y F. Pinto (2015:2) en particular en los últimos treinta años, los puertos han cubierto distintos roles, resultando diversos modelos de gobernanza en cuanto a gestión y administración de las unidades.

Cuando se habla de "gobernanza portuaria" se alude a la noción precisa del conjunto de sistemas, estructuras y procesos como también la legislación, la acción regulatoria y los objetivos de política pública. Atendiendo a este concepto, los puertos pueden ser clasificados como: (1) administrados por el sector público ("service"); (2) intermedios o híbridos, en los cuales se agregan servicios provistos por empresas privadas ("tool"); y (3) terminales con operación de privados (concesiones) y propiedad pública ("landlord").

En Argentina en particular, la Constitución Nacional no prohibía expresamente a las provincias o a capitales privados operar puertos propios; no obstante, prevalecía el concepto generalizado de que la actividad portuaria tenía carácter de servicio público, condición que compartían distintos servicios asociados a la actividad como practicaje, remolque, dragado y balizamiento, actividades que estaban monopolizadas por el Estado.

Hasta el año 1991, los puertos permanecían centralizados a nivel nacional, administrados y controlados por la Administración General de puertos SE. (AGP) y la Capitanía General de Puertos.

Si bien en la Argentina coexistían los puertos privados, en principio no estaban contemplados en ningún ordenamiento jurídico. Fue en 1979, con las leyes N° 22.080 (política portuaria-derogada), y la N° 22.108 (granos) que se abrió la posibilidad a la existencia de "puertos específicos" operados en forma privada que podían prestar servicios de carga en forma comercial.

La situación de los puertos en la Argentina, hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa daba cuenta de que existía una crisis profunda del sector público nacional en diferentes aspectos como las inversiones y la planificación hasta los trabajadores, la administración, los costos y la productividad. Se inician por entonces una serie de reformas para cambiar los sistemas de gestión, es decir, el Estado hace reserva de los activos, mientras que entrega en concesión la operación, configurando terminales especializadas o multipropósito. De este modo se busca la reducción del peso fiscal y administrativo del gobierno a la par que crecían los compromisos y responsabilidades de los otros actores.

La descentralización fue un primer paso incuestionable de las reformas portuarias, que a la par que mejora las inversiones y la operatividad, da cuenta de la ausencia de políticas públicas, planes y estrategias de desarrollo portuario con visión de país, limita la correcta toma de decisiones de inversión y desdibuja la acción concertada del Estado sobre la actividad portuaria nacional en beneficio del agregado de la economía.

Fue en el año 1992 y con la promulgación de la Ley N° 24.093, cuando se modifica el Código Civil en materia de puertos y se les da reconocimiento como tal. En el Art. 7 de la mencionada Ley el que clasifica los puertos, según la titularidad del inmueble, en nacionales, provinciales, municipales y de los particulares; y según su uso en puertos de uso público y de uso privado.



Se consideran puertos de uso público:

“aquellos que, por su ubicación y características de la operatoria deban prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera”,

mientras que define a los puertos de uso privado como:

“aquellos que, ofrezcan y presten servicios 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”.

El Código Civil Argentino en su art. 2340 que trata las cosas en relación con las personas, hace manifiesto que:

“Quedan comprendidos entre los bienes públicos: 1- Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua; 2 - Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros; 3 - Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación; 4 - Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias; 5 - Los lagos navegables y sus lechos; 6 - Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares; 7 - Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común; 8 - Los documentos oficiales de los poderes del Estado; 9 - Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico”.

En tanto, en el Art. 2431 se sostiene que:

“Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados, pero estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales”.

Sobre la base del marco jurídico mencionado, Gordillo y Farah (1998:749) resaltan que la pertenencia al dominio público no sólo es de los puertos naturales, sino también de aquellos hechos por el hombre. Para los autores, este principio había sido adoptado por la Ley de Navegación N° 20094 del año 1973, cuando en su Art.8 sobre Bienes públicos disponía que:

“Las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas construidas o consagradas a esa finalidad, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional”.

Muchos de los grandes puertos tradicionales emplazados en medio de ciudades, fueron objeto de acciones de reformas portuarias en los años 90: las adaptaciones y las operaciones sobre

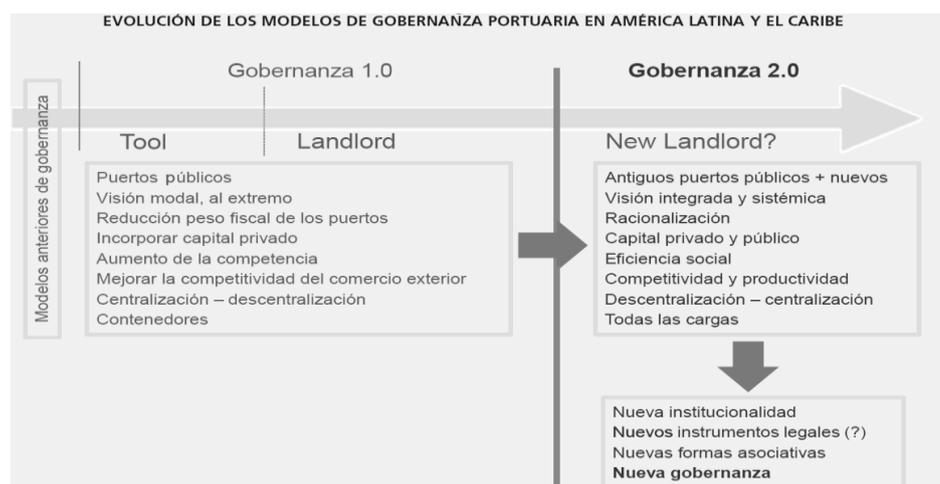


los usos portuarios se llevaron a cabo en muchos casos; sin embargo, la imposibilidad o los límites en muchas ocasiones llevan a la aparición de los llamados puertos greenfield, por fuera de los espacios tradicionales y en respuesta adaptada a las necesidades del comercio global.

Si bien las reformas posteriores a los noventa derivaron en aumentos destacados de productividad, surgieron cuestiones como los problemas laborales, la expansión del sistema en su conjunto más allá del armado individual de cada puerto, como así también la gobernanza jurídica o regulatoria de las concesiones o la competencia. O. Doerr, referente en temas portuarios de la CEPAL, (citado por Sánchez y Pinto, 2015:6) afirma que "el modelo de crecimiento portuario en la mayor parte de los puertos en América Latina y el Caribe se ha basado principalmente en el aumento de la productividad, con centro en la administración e inversión al interior de las terminales".

El modelo "landlord", implementado en la última década del siglo XX, incorpora el capital privado para aumentar la competencia portuaria y reducir el peso fiscal. Las reformas permitieron incorporar nuevas tecnologías de operación y favorecieron el movimiento de contenedores, con lo que se dio paso a la inversión y aparición de distintas terminales especializadas.

Este modelo tuvo una visión modal, en la que el puerto se enfoca fundamentalmente la problemática del transporte por agua, aunque carecía de una visión sistémica que integre el desarrollo de los ferrocarriles, del transporte carretero y otros modos; tampoco contemplaba la integración con el hinterland, la logística y la producción. No obstante, el éxito que estos cambios trajeron aparejado en el desempeño de algunos puertos en el país, la gobernanza enfocada en la modernización sólo a través de incorporar distintas terminales (generalmente de operación privada) se tornó insuficiente.



Fuente: R. Sánchez en Boletín Fal (2015)

Los nuevos modelos de gobernanza, según se desprende del gráfico anterior, apuntan a lograr un clima de cooperación institucional entre actores públicos, privados y la sociedad civil. Tal



como lo plantean R. González Laxe y otros, se trata de asumir el desafío de influir sobre la cadena de servicios ampliada; es decir "incluir tanto inversiones en expansión como mejoras de productividad y conectividad con el medio". (2015:23)

Estos objetivos deberían ser consistentes con el modelo de gobernanza a través de promover una visión integrada y sistémica. El régimen de las inversiones, basado en criterios de eficiencia social en la nueva gobernanza, supone una participación importante de la inversión pública en la nueva infraestructura, además del mantenimiento adecuado de la anterior. Las inversiones de privados mantendrían un alto nivel, aunque no suficiente acorde a lo buscado; se debería expandir la inversión pública unida a criterios de eficiencia y rentabilidad social - no sólo para los operadores- como en parte de las reformas iniciadas en los años noventa.

La nueva gobernanza portuaria aparece mucho más ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, incorporando cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, y no tan centrada exclusivamente en la inserción internacional. Se requiere un nuevo equilibrio centralización-descentralización, con el regreso de la primera (Estado nacional) en algunas decisiones vinculadas al planeamiento y desarrollo territorial, el uso de nuevos instrumentos regulatorios y la defensa de la competencia, y plantear estrategias productivas, para pensar en términos de amplitud de cargas y cadenas logísticas, más allá de sólo trabajar para la operación con contenedores.

El puerto público de Rosario

En Rosario y su entorno regional metropolitano, coexisten distintos modelos de gobernanza portuaria dada la existencia de diferentes tipos de puertos comerciales (públicos y privados) que se han ido transformando al tiempo que los cambios en la legislación así lo han hecho posible y como respuesta a los lineamientos políticos -relativos al sector- en las dos últimas décadas (Costa et al., 2003)

Hacia fines de los años 80, Rosario al igual que otros puertos del país, mantenía su administración centralizada, distante de las reales necesidades del medio, y muy bajos niveles de inversión. Con mano de obra permanente y rigidez en las regulaciones laborales, eran frecuentes los conflictos y conocidas sus ineficiencias como puerto de embarque de carga, a la vez que crecía el grado de obsolescencia en sus instalaciones a partir de fuertes restricciones presupuestarias, no sólo para la construcción de nuevas instalaciones, sino ya para poder mantener en un nivel adecuado los equipamientos en operación. Estos argumentos fueron, en parte, los que dieron lugar a la desregulación de la actividad y descentralización del sistema portuario argentino, siendo la Ley N° 14093, el emergente del proceso que dio lugar a la transferencia del puerto público de Rosario a la provincia de Santa Fe.

La Ley establecía la obligatoriedad para la Provincia de crear los Entes específicos que tuvieran a cargo la administración de los puertos de Rosario y Santa Fe como condición necesaria para la cesión definitiva en propiedad de los dos puertos. Dentro del nuevo marco de administración, se definió un esquema mixto donde la nueva autoridad portuaria fuera quien tuviera a cargo supervisar la/s concesión/es y utilización de las instalaciones, fijar el régimen tarifario y ser responsable frente a los planes de inversión.



La Ley Provincial 11.011 de 1993 terminó por definir la creación del Ente Público de naturaleza No Estatal para la gestión y administración de ambos puertos transferidos; a estos fines, se creó el ENAPRO - Ente Administrador Puerto Rosario- órgano específico a cargo del puerto homónimo. (La transferencia del Puerto Rosario se produce el 31 de octubre de 1994) El Consejo Directivo del Ente se integraba con diferentes miembros en representación de la "comunidad portuaria" local: Gobierno Provincial; Municipalidad de Rosario; Trabajadores (sindicatos); Concesionarios; Prestadores de Servicios a Buques y Mercantiles; Importadores; Transportistas por Agua y Agencias Marítimas; y Productores.

Una de las primeras tareas del ENAPRO, en 1996, fue la elaboración del Plan Maestro para definir un reordenamiento de espacios y funciones del área portuaria, en cuyo marco se preveía establecer a futuro la concesión de dos terminales multipropósito operadas por capitales privados, en tanto la propiedad y en buena parte la administración, permanecía en el ámbito de público. Claramente se establece una gobernanza basada en el llamado modelo "Landlord".

Tras el llamado a Licitación Nacional e Internacional, en 1998 se firmó el contrato de concesión con el grupo adjudicatario ICTSI (International Container Terminal Services) por el término de 30 años para operar dos terminales de cargas generales, las que se sumaban a una tercera concesión ya existente transferida por la Nación (junto a la propiedad portuaria), y que estaba especializada en el embarque de granos (Servicios Portuarios SA). Este modelo de administración y gestión, pese a las dilaciones y problemas que debieron enfrentarse, definió un ordenamiento a la operatoria y cerró con éxito un primer proceso licitatorio que, más allá de los pobres resultados obtenidos en los años siguientes, definió una primera etapa de cambio en el modelo de explotación en base a terminales.

También en estos primeros años, tuvo el Ente la responsabilidad del proceso de concesión - por el término de 20 años- de la Estación Fluvial devenida en "Terminal portuaria de pasajeros". El emprendimiento se insertó en el Programa de ampliación y remodelación del Parque Nacional a la Bandera, en el área compatible con la estrategia de reconversión y ampliación de los sectores de la costa.

Una primera crisis de la Administración portuaria se enfrentó tras la larga huelga de estibadores, donde el ENAPRO - por incumplimiento de sus pautas contractuales- desvinculó a la Concesionaria de la explotación de ambas terminales de carga en el puerto y retomó - bajo su cargo- la operatoria. En 2001 se inició un nuevo proceso licitatorio para las mismas terminales, el cual culmina en el año 2002 en una nueva adjudicación (por 30 años) a la firma Terminal Puerto Rosario SA.- TPR. (liderada por Puerto de Tarragona). A la par de este proceso, el Consejo directivo del ENAPRO sufrió una crisis por desacuerdos profundos, la que derivó en la renuncia de algunos miembros y cambios en la representación interna de los sectores.

A pesar de haber podido formalizar - nuevamente- un contrato de concesión (único oferente) para la operación de las terminales de carga general y de haber llegado a concretar algunas inversiones, el concesionario no resultó todo lo exitoso que era esperable, surgiendo distintos conflictos al interior de la sociedad y reiterados incumplimientos de los términos contractuales. En mayo del año 2010, el directorio del ENAPRO aprueba la adquisición por parte de la firma AOTSA, del 51% del capital accionario de TPR (la composición accionaria restante: 19% G.



Shanahan y 30% grupo Tarragona Port Service SA.) Regularizada la situación, el ENAPRO procura en conjunto con el nuevo adquirente (quien amplía en 2013 la participación accionaria al 70% junto a Vicentín SA.) recuperar las cargas perdidas en los últimos años. El 30% restante del paquete accionario fue transferido a la firma chilena Ultramar, operador con reconocida experiencia en el sector.

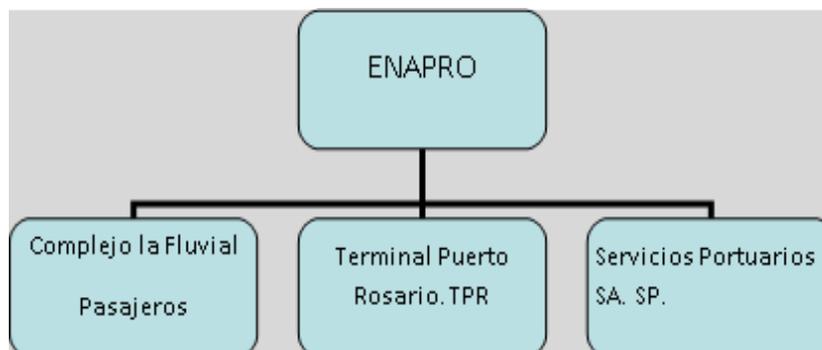
Algunos temas como el conflicto residual derivado de la judicialización en composición accionaria de Puerto Rosario SA.; la consolidación de los nuevos capitales incorporados; la recuperación de áreas y las inversiones pendientes; la renegociación de obras y el canon con la terminal SEPOR- ex Unidades VI y VII; ejercitar las tareas de control y supervisión de los compromisos contractuales; la recuperación de tierras vacantes u ocupadas a ser saneadas; la recomposición de las relaciones sindicales y problemas medioambientales, entre otros temas no menos controvertidos, fueron y son parte del ejercicio de la administración que demandan un esfuerzo de construir y afianzar una tarea compleja como la gestión portuaria, en la que necesariamente interactúan distintos intereses y sectores vinculados con la actividad.

En los últimos años, se viene afianzando la organización portuaria local en base al esquema de gobernanza ya instalado. La relación Ente Administrador – Concesionario ha logrado salvar no pocas dificultades y superar lo que se percibía como cierto aletargamiento en el accionar. Tanto en el plano legal como organizativo y laboral se han logrado salvar distintas falencias que trababan seriamente la prestación de los servicios portuarios. En el plano laboral en particular, se llegó a un acuerdo para mejorar las condiciones laborales y de seguridad en tanto no tener días caídos en la operatoria para las concesionarias

En el plano institucional, el mismo Ente ha logrado poner en funcionamiento el Centro de Estudios Portuarios- CEPRO, con el objeto de adelantar estudios, investigaciones y decisiones que apunten a trabajar escenarios de la zona portuaria y formular políticas públicas en base al diseño de la industria portuaria, la logística y la producción. Recientemente (año 2015), tuvo lugar la formación del Polo Logístico Rosario, institución integrada por representación del ENAPRO, la Agencia de Desarrollo Región Rosario y la Cámara de Transporte de Carga de Rosario. También es importante mencionar que existe cierto acercamiento a la comunidad en general, habiendo distintos acercamientos desde el ENAPRO al Municipio – a través de las comisiones del Consejo Económico y Social- donde se interactúa en el conocimiento, proyectos conjuntos, recuperación de tierras y áreas vacantes para la integración urbana.

Un análisis de los principales actores a partir de entrevistas.

Puerto Rosario, administrado por ENAPRO, tiene como tarea fundamental la coordinación de las actividades desplegadas en el puerto y asegurar la prestación de los servicios que deben brindar el conjunto de los concesionarios de las terminales, velando por el normal funcionamiento de las operaciones y tratando de promover el desarrollo y crecimiento de la región. Es importante el ejercicio de contralor que ejerce en cuanto al funcionamiento de las concesiones para garantizar el cumplimiento de los términos contractuales bajo los que están trabajando los operadores privados. El puerto se integra con tres unidades operativas diferentes formalizadas como concesiones a privados y funcionamiento pleno.



Más allá del contacto con directivos del Ente de administración portuaria ENAPRO, integrado con representación del sector público y otras organizaciones de la comunidad portuaria local, se recurrió a entrevistas orientadas con directivos de las terminales concesionadas para la operación con cargas, lo que permitió indagar en cómo se comporta el modelo "landlord" establecido en el caso de puerto Rosario y con qué particularidades y dificultades se avanza en la relación entre partes.

La *Terminal SEPOR sa.* es un unidad creada y privatizada en su operación por la Nación, en forma previa a la descentralización portuaria y como parte de los activos transferidos a la Provincia, siendo operativa a partir de lo que antes eran instalaciones de las unidades VI y VII de la ex Junta Nacional de Granos. La misma está especializada en el embarque de granos, particularmente maíz, soja, sorgo y trigo y ofrece sus servicios a cualquier productor (condición de no exclusión que garantiza el acceso a la comercialización de los pequeñas y medianas unidades) que contratan en forma directa. No obstante, esta posibilidad, actualmente el 98% de los clientes son grandes empresas en tanto que, los de menor escala, comercializan a partir de las grandes firmas del sector.

Se cuenta con dos muelles de atraque, uno de ellos reconstruido a nuevo un año atrás (inversión que fuera parte de la operación en instancias de renegociar la concesión) e importantes equipamientos en cuanto al almacenaje e instalaciones complementarias (playa de camiones para 800 camiones/día y playa de recepción), estando considerado como una de las terminales más rápidas de la zona. La empresa, de capitales nacionales, cuenta con otras unidades similares en su tipo en la región (San Pedro, Villa Constitución, San Nicolás)

Como posible inversión están pensando incrementar la capacidad de almacenamiento, a través de rehabilitar la dársena interna para la operación con barcazas en tránsito desde Bolivia y Paraguay. Hay un proyecto de traer cargas desde el puerto de Barranqueras, lo cual permitiría reemplazar el movimiento de camiones. Para ello cuentan sobre una dársena interna, con muelle para el movimiento de barcazas y dos grúas, todas instalaciones a ser rehabilitadas al igual que la galería de embarque para trasladar granos hasta el almacenaje o directamente los muelles de embarque. Se requiere sanear, dragar y acondicionar la dársena con una inversión de 12 mil. U\$S; sin embargo, aún está en vías negociación con ENAPRO.

Desde la Concesión se afirma mantener buenas relaciones con actores de la producción, el Municipio y la Provincia, y con el Ente Administrador en particular; sin embargo, se describen serios inconvenientes en materia de servicios básicos (agua, ffcc.) y de seguridad por el



emplazamiento complejo de los accesos a las instalaciones; por un lado, muchos camiones son "abiertos" en sus bodegas al atravesar un área urbana de ocupación informal y el ferrocarril, que atraviesa espacios de servidumbre a través de las instalaciones de TPR tiene prácticamente limitado al mínimo el mantenimiento de vías, más allá de la avanzada obsolescencia de las instalaciones.

SEPOR deberá actualizar parte de sus equipamientos y asegurar una solución a problemas ambientales de larga data, no sólo en la seguridad de las instalaciones, sino en un entorno urbano cercano que sufre las consecuencias. (Hay reclamos judicializados por problemas ambientales) Con el Gobierno Nacional, dicen estar sujetos a muchos controles y certificaciones; hay tratativas por el canon, duplicado por error en la Nación (ya cancelado) y la Provincia. Han resultado problemas gremiales y en líneas generales, se puede decir que es una terminal con muchas posibilidades para operar, si bien requieren de inversiones que permitan actualizar la gestión para un mejor desempeño.

La segunda de las terminales, *Terminal Puerto Rosario TPR*, es producto de la concesión de un área de puerto para incorporar el movimiento de cargas generales que concreta ENAPRO en el año 2002 (segunda concesión). Esta terminal multipropósito ha logrado trabajar con diferentes tipos de cargas: las tradicionales (commodities como mineral de hierro y fundamentalmente granos) que bajan por la Hidrovía desde Bolivia y Paraguay; el movimiento de cargas a través de contenedores, que en los últimos dos años tuvieron un crecimiento extraordinario; las cargas generales como frutas, cargas paletizadas, productos ferroviarios (rieles y durmientes del Belgrano cargas), entre otros muy diversos; y finalmente, el movimiento de autopartes y automóviles, operatoria en curso de desarrollo (experimental) que genera nuevas perspectivas para la actividad portuaria local.

El concesionario ha orientado sus inversiones a ganar en eficiencia y mejorar los espacios a través de la incorporación de diferentes equipamientos como maquinarias, grúas, equipos de transporte en tanto que, en forma complementaria, se trabajó con la capacitación y profesionalización de recursos humanos. También mereció especial cuidado la temática ambiental como certificaciones de calidad de servicios y seguridad e higiene. En una nueva etapa se han incorporado mejoras duras como depósitos y una playa de contenedores junto a la instalación de un scanner de aduana, lo cual mejora sustancialmente la oferta tecnológica.

Si bien TPR invierte sobre el crecimiento propuesto por el Máster Plan, elaborado en base a proyecciones de largo plazo, las mismas vienen siendo consensuadas con el Ente, quien tiene como parámetro para la aceptación el contrato de concesión vigente. En el último tiempo, se ha planteado la tarea de reconstrucción de los viejos muelles en operación, inversión - que por los montos requeridos- escapa a las posibilidades y obligaciones de la terminal; siendo esta posible inversión, un elemento para la renegociación de la concesión en base a la extensión de los plazos o el pago del canon actual.

En el plano institucional, desde la concesionaria se mantiene contacto permanente con distintas instituciones del sector: esencialmente con el ENAPRO y con el Municipio de Rosario, siendo menos fluida la relación con la Nación. Tanto el conocimiento como la inserción internacional y esta terminal han crecido en la medida que lo ha hecho la operatoria, buscando un acercamiento con el sector a través de las navieras, los gremios, las prestadoras de servicios y las agencias marítimas (aquí operan armadoras internacionales de nivel como



Hamburg Sud, Maesk o MSC) La política comercial que lleva a cabo esta terminal es de gran relevancia para promover la oferta de servicios portuarios a empresas de la región y particularmente, en un vasto hinterland que durante muchos años tuvo como único referente al puerto de Buenos Aires.

Hay una tercera terminal (no entrevistada), el Complejo La Fluvial, habilitado como puerto para el transporte fluvial de pasajeros de Rosario. Desde estas instalaciones se registra un movimiento de más de 1.000.000 de pasajeros hacia los paradores y playas de las islas. Su ubicación estratégica, el aseguramiento de normas de seguridad portuaria y una oferta variada de excursiones a través del río Paraná, la convierten en un referente turístico de la región. Esta concesión complementa su actividad con una oferta de servicios vinculados a la recreación y el turismo local, en tanto genera muchas expectativas en cuanto a la posibilidad de incorporar servicios regulares de transporte fluvial que conecten Rosario con Colonia-Uruguay o convertirse en puerto de escala en líneas de recorrido regular entre Buenos Aires y Asunción.

Resultados.

El puerto de Rosario es catalogado como un bien público que, más allá de ser propiedad del Estado provincial, mantiene desde su transferencia en los años 90 por parte de la Nación, la condición de ofrecer sus prestaciones con carácter de servicio público a la producción regional. Tal condición está respaldada desde la administración del ENAPRO (Ente Público No Estatal) quien garantiza – mediante el sistema de terminales concesionadas al capital privado- el respeto por la apertura de todos los muelles y el aseguramiento de los demás servicios relativos a los embarques que allí se ofrecen.

Desde esta nueva condición de actividad, que se desenvuelve bajo el modelo de gobernanza "landlord", en los últimos 20 años el puerto local dejó atrás la administración centralizada a nivel nacional y pasó a ser gestionado regionalmente, siendo evidente los avances y retrocesos en la dinámica desplegada. En los últimos años, y en la medida en que se fue consolidando el modelo caracterizado por la propiedad pública del capital portuario y la entrega en concesión al privado de terminales especializadas en diferentes cargas, se ve una evolución positiva en el desempeño, siendo posible hablar de cierto afianzamiento de las relaciones entre actores, así como también de crecimiento sostenido de la actividad en este período

En este tiempo, se ha logrado cambiar la idea tradicional que se tenía del puerto, visto ahora como un espacio de diversificación de negocios vinculados al comercio exterior y sitio donde se prestan una serie de servicios específicos, muchos de los cuales no existían con anterioridad al traspaso. Hoy el problema de la actividad portuaria no pasa por los fletes internacionales sino por los costos logísticos internos, es decir el esfuerzo deberá estar dirigido a lograr acercar las cargas a los muelles.

En el caso de Rosario, se nota una coordinación de esfuerzos por establecer cierto liderazgo en el armado de una comunidad logística – tal como reiteradamente se ha puesto de manifiesto por parte de los directivos de las terminales- y como también así lo hacen explícito desde la actual administración portuaria. Desde hace unos años, precisamente se han hecho importantes esfuerzos tendientes a lograr armonizar intereses y coordinar esfuerzos para reconstruir la red de relaciones en torno a nuevos prestadores que apoyen y complementen la



operación de muelles, ya sea para mejorar o expandir la comunidad portuaria local.

La apertura en la diversificación de cargas, que ha sido la que permitió la incorporación de contenedores o la operatoria con automóviles y autopartes, habilita buenas perspectivas acerca de seguir creciendo en exportaciones para muchos productos de las llamadas economías regionales (chía, nueces); es decir, se ha creado un ambiente favorable tanto a las nuevas inversiones como a concretar acciones tendientes a ampliar el hinterland y ganar nuevos mercados. Las terminales, especialmente TPR, en este caso se muestran particularmente activas, en cuanto a la incorporación de obras y equipamientos, así como en tratar de optimizar el funcionamiento del conjunto, programado en el largo plazo y diversificando servicios.

Si bien la dinámica de la actividad hacia el interior del sector resulta creciente, dado que se trata de un puerto que atravesó una reconversión de su modelo operativo y de gestión, son numerosas y variadas las cuestiones - aún pendientes- por atender; entre ellas está la puesta en marcha de obras claves como los accesos ferroviarios del Belgrano Cargas y Logística, la posible reconstrucción de los viejos muelles de embarque (obra que demanda importantes recursos y está en cartera) o el saneamiento y/o acondicionamiento de la dársena interior para cabotaje.

Otro gran tema que merece especial consideración es la programación estratégica de largo plazo, donde la visión debe ser integral y sistémica y se requiere de la incorporación de otros actores y escalas de decisión. Esto produce un acercamiento a un segundo nivel en el modelo de gobernanza (similar al propuesto por la CEPAL), el cual tiene que ver con la incorporación en la decisión a la escala nacional, donde es importante cierto grado de centralización en algunas programaciones, particularmente en el plano legal- institucional. Recientemente, la Nación ha intentado tomar mayor control sobre viejas estructuras concentradas de mercados y servicios tales como el practicaje, las estibas o el dragado y balizamiento en el caso de la Hidrovía, los que le quitan competitividad y eficiencia por altos costos en los servicios al sector portuario.

Finalmente, se considera en este caso que las inversiones portuarias en los últimos años han sido importantes y se vienen dando sobre un esquema programado, unidas a los términos contractuales de las concesiones de las terminales privadas, y dentro de los espacios de explotación del servicio. Sin embargo, la capitalización del Puerto Rosario necesariamente excede el esquema actual y demanda la incorporación de espacios centralizados del poder para intervenir o llevar adelante algunas obras que por su escala o los recursos que demandan, no pueden ser cubiertos desde el esquema actual. No sólo en el plano nacional-subnacional se requiere mayor inserción en el ploteo de gobernanza original, sino que también lo debería hacer el Municipio y la Región en cuanto al manejo y recuperación de las tierras, los accesos o la integración social con el plano económico de la actividad.

Referencias bibliográficas

Ayala Espino, José (1998) *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Fondo Cultura Económica.

Esquinca Andrade, Javier. "El Neoinstitucionalismo" Institucionalidad.



<https://www.gestiopolis.com/el-neoinstitucionalismo/>

Fara y Gordillo (1998) Después de la Reforma del Estado Cap. VIII.

https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc5/despues8.pdf

González Laxe, Fernando, Sánchez, Ricardo y Alonso, Lorena (2015) Adaptación o desadaptación en la gobernanza portuaria: casos de América Latina vs Europa meridional. International Conference of Regiona Science. XII Reunión

AECR. <http://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1298.pdf>

Martínez Nogueira, Roberto (2012) La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? Aportes para el Debate. Año 18- N.º 30. Diciembre. pp. 53-68.

<http://www.asociacionag.org.ar/revista-aportes/edicion-30/>

Parsons, Wayne (2007) Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica México.

https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/1097951/mod_resource/content/1/Parsons_Wayne_-_PoliticasyPublicas.pdf

Pérez Salazar, Mauricio (2009) Necesidades, derechos y políticas públicas: una mirada desde la teoría económica. Revista de Economía Institucional, vol. 11, n.º 20, 1º semestre, pp. 253-269.

<http://www.economiainstitucional.com/pdf/No20/mperez20.pdf>

Rozas Balbontín, Patricio y Hantke-Domas, Patricio (2013) Gestión pública y servicios públicos. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N.º 162. Naciones Unidas –CEPAL. Santiago de Chile.

<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6366>

Sánchez, Ricardo y Pinto, Francisca (2015) El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado. Boletín FAL No. 337 - Número 1 / 2015

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/1/S1500075_es.pdf

Salinas Fredes, Diego y Navarro Beltrán, Enrique (2015). Las Infraestructuras públicas. Fundamentos constitucionales y económicos de la intervención estatal y de la participación de los particulares en el mercado. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Chile. Santiago de Chile.

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/132541/Las-infraestructuras-p%C3%BAblicas.pdf?sequence=1>

Silva Ruiz, José (2012) Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Bogotá. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

http://fce.unal.edu.co/media/files/documentos/Doctorado/Tesis/Tesis_Jos_Silva.pdf

Stiglitz, Joseph (2000) La Economía del Sector público. 3º Ed. Antoni Bosch, editor. Barcelona.

Velásquez González, José A. (2009) Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización. Cuadernos Unimetanos 18/ pp.14-19. Universidad Metropolitana. Venezuela.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3998876.pdf>



FUENTES

Código Civil Argentino. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texactley340_libroIII_tituloI.htm

INFOLEG. Información Legislativa y Documental. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Distintas Leyes y Decretos nacionales. <http://www.infoleg.gob.ar/>

La Fluvial. <http://www.lafluvialrosario.com.ar/>

Entrevistas realizadas con:

Sr. Esteban Baquedano. Gerente comercial de Terminal Puerto Rosario SA. Octubre 2017.

Sr. Daniel Di Morelli y Celina Cazaux. Terminal Servicios Portuarios. Octubre 2017.

Lic. Ángel Elías. Presidente del ENAPRO y del Consejo Portuario Argentino. Noviembre 2017.