

Proceso de Privatización, Organización y Competencia Interportuaria Argentina: el caso del Puerto Quequén

Ana María Costa, Susana Silvia Brieva y Liliana Iriarte

Facultad de Ciencias Agrarias - Universidad Nacional de Mar del Plata

CC276 – 7620 Balcarce, prov. De Buenos Aires Argentina

1. Introducción

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos y en consonancia con diversas experiencias internacionales contemporáneas, el tema de la modernización del Estado y la desestatización de las empresas públicas es uno de los aspectos centrales del discurso político dominante durante la década del noventa. Como resultado del plan de ajuste implementado en el país durante ese período, en los servicios de apoyo a la exportación, como transporte, puertos y vías navegables, los cambios implican el traspaso de los servicios y la infraestructura, tradicionalmente de propiedad estatal a un sistema donde la reforma institucional comprende, la concesión y/o venta de las instalaciones, servicios y vehículos, que da lugar a la posibilidad del sector privado de participar en su explotación. A estas transformaciones de orden estructural, en el sector portuario se suman un conjunto de cambios de orden tecnológico y organizacional, tales como tendencia a escala mundial hacia la unitarización de las cargas y el intermodalismo que integran el comercio y el transporte.

Las zonas predominantes agrícolas de los países en desarrollo usufructúan en mayor medida el impulso a la infraestructura, con importantes efectos en términos de aumento del ingreso y cambios en los patrones de especialización y relocalización de actividades productivas.

En virtud del peso relativo que adquiere la producción granaria en las exportaciones argentinas, y asociado al volumen y distancia a recorrer, el modo esencial de comercio exterior es el transporte marítimo (95%). Aunque existen abundantes estudios de la reestructuración de los puertos y la evolución del transporte marítimo, en general la mayoría de los trabajos corresponden a los puertos de los países desarrollados, describiendo las actividades que se generan dentro del puerto y presentan los modelos bajo los cuales los distintos países introducen la participación privada en éste sector económico. En menor medida se encuentran estudios que analizan los efectos del proceso de privatización portuaria en los países en vías de desarrollo, existiendo grandes vacíos en los que abordan la experiencia particular de Argentina.

Ante el interrogante acerca de los efectos que tiene el proceso de modernización y privatización en la organización y eficiencia de los puertos en el país, se selecciona como caso de estudio el puerto Quequén, localizado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, por donde se canaliza la mayor parte de la producción de dicha zona.

En este marco el objetivo de esta ponencia es analizar y evaluar la competencia interportuaria argentina, organización y eficiencia post privatización del puerto de Quequén, desde la perspectiva de los oferentes y demandantes del servicio.

Para indagar acerca de esta temática, a través de un diseño de la investigación cuali-cuantitativo se combinan conceptos de distintas disciplinas. Así en el abordaje de la organización, competitividad y eficiencia del puerto de Quequén se distingue el concepto de organización entendido como la burocracia y las instituciones como así también las vinculaciones entre los distintos actores sociales (Crozier, 1977), mientras que para explicar las decisiones de los diferentes agentes involucrados en la actividad y el resultado de sus estrategias en un espacio concreto, se nutre de los conceptos de mercados imperfectos y asimetría de la información provenientes de la nueva teoría microeconómica (Simon, H. 1961), a la vez que se toma la noción de hinterland, estrategia espacial y espacio económico de la teoría de la localización (Lloyd y Dicken 1995; Mendez 1997).

En cuanto a la estrategia metodológica para el análisis de la información se recurre a la observación de documentos y de campo, contenida en estadísticas emanadas de organismos públicos y privados, revistas científicas, legislación, presentaciones a congresos, e instituciones referentes en la actividad, entre otros, y a la realización de entrevistas no estructuradas a informantes clave o referentes en el tema y entrevistas focalizadas a oferentes y demandantes del servicio, que permiten en primer lugar contextualizar el proceso de privatización en Argentina y describir los cambios en la organización y gestión de puertos resultantes de las privatizaciones y reformas portuarias a nivel internacional. En segundo lugar, se analiza la inserción del puerto Quequén en el comercio exterior argentino y la dinámica en la competencia interportuaria del país, a la vez que se presentan los principales actores de la comunidad portuaria como así también los conflictos de interés que surgen entre ellos. Posteriormente a efectos de evaluar la performance del sistema se elaboran y estiman una serie de indicadores de eficiencia y costos de la actividad portuaria, que se comparan con los logrados por otros puertos de exportación del país.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones a las que arriba el trabajo.

2. Cambios en la administración y gestión portuaria a escala internacional y nacional

Frente a la creciente globalización económica, la tendencia internacional es modernizar los puertos estatales, es decir, aquellos administrados y operados por los gobiernos, a fin de responder a las nuevas exigencias de competitividad y en la búsqueda de una mayor eficiencia y racionalidad económica del conjunto del sistema productivo, privilegiando la acción del mercado como un eficaz ordenador de la actividad económica, siendo el Reino Unido la experiencia pionera en este modelo que privilegia la participación privada.

Respecto a la propiedad de los 50 principales puertos del mundo, el 82 % son de propiedad mixta, el 12 % son de propiedad pública y sólo el 6 % corresponde a propiedad privada.

2.1. El proceso de desregulación y modernización portuaria: la experiencia argentina

La evolución de la infraestructura y gestión portuaria argentina puede asociarse a los modelos de desarrollo imperantes en el país a lo largo de la historia socio – económica. Así la primera etapa, 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 básicamente en manos privadas donde el Estado mantiene una activa participación a través de las inversiones en infraestructura del sector. En esta época, el desarrollo del ferrocarril, con la construcción de ramales que conectan las grandes zonas de producción con los puertos, permite satisfacer la gran demanda externa de materias primas que caracteriza a dicho período. La función de los puertos durante esta etapa resulta clave, dada la fuerte presencia de Argentina en los mercados externos, mediante la exportación de commodities, siendo los productores agropecuarios, terratenientes y exportadores los actores sociales que lideran el proceso de desarrollo. En la década del 40, coincidente con el auge del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) con una clara orientación al mercado doméstico, mediante la consolidación de la industria de transformación, en un proceso liderado por el surgimiento de nuevos actores sociales en la escena nacional: la nueva burguesía industrial y los asalariados, época donde la percepción sobre la infraestructura portuaria descentralizada parecía conspirar con los intereses nacionales. A través del decreto 1860/43, se decide la estatización y centralización portuaria, en la que los puertos en manos privadas pasan a ser fiscalizados y a depender de la Dirección Nacional de Puertos y de Construcciones y Vías Navegables

(DNPCyVN), los que a partir de 1947 pasan a jurisdicción de 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 otorgan concesiones temporarias. Esta etapa encuentra su límite a inicios de los '80, como consecuencia del creciente cuestionamiento a esta forma de regulación estatal y de la profunda crisis fiscal.

Desde comienzos de los ochenta hasta el año 1991, prevalece un período pre-privatizador, - con el surgimiento de los primeros puertos privados sobre la ribera del Paraná-, que se anticipa al traspaso de los activos al sector privado con la consecuente disminución del papel del Estado. Este proceso se profundiza en los 90, cuando se promueve una nueva descentralización de todas las actividades portuarias, con la promulgación de la Ley de Actividades Portuarias N° 24.093, y su decreto reglamentario 817/92, que constituyen el soporte legal para el funcionamiento, habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el país.

Dado que existían puertos privados con propiedad precaria, la ley consolida definitivamente el derecho y la libertad de los particulares para construir operar y administra puertos y prestar servicios portuarios. Carranza, R. (1993), señala que en la nueva legislación desaparece el término "servicio público", concepto tan arraigado en la vieja concepción de la actividad portuaria, para concebirse como un servicio comercial. El término "público" se refiere al uso que se pueda dar a las instalaciones y no a la naturaleza del dominio de los servicios que en él se prestan. En la ley se consagra otro principio fundamental como la libre competencia entre los puertos, tanto en materia de precios de los servicios como de admisión de usuarios, dejando de lado el concepto de "tarifa" que le era propio al servicio público.

Los ejes centrales de esta ley de actividades portuarias, son: a) la descentralización de la gestión político-administrativa (transferencia de los puertos a las provincias y creación de los puertos autónomos), y b) la privatización de la gestión operativa a partir de la concesión de las terminales portuarias y la prestación de servicios portuarios.

2.1.1. La descentralización de la gestión político-administrativa

En Argentina durante los '90 los cambios más significativos ocurren en la esfera institucional. En el sector portuario se destaca la disolución de la Administración General de Puertos (AGP) como el único organismo con facultades para administrar un puerto, y el surgimiento de nuevas formas de administración y gestión con autonomía económica, financiera y contable que asumen la forma jurídica de

Consortios de Gestión Portuaria donde participan tanto el sector público como privado. Estos entes se conforman por un Consejo de Administración compuesto por nueve directores que permanecen 3 años en sus funciones. Por el sector público participan la provincia y el municipio donde se encuentra emplazado el puerto y por el sector privado los oferentes y demandantes del servicio portuario. Esta nueva forma organización administrativa viene a cristalizar el proceso de descentralización y mayor participación de las comunidades locales.

Este proceso lleva implícito además, el traspaso de personal del sector público al sector privado a través de la instrumentación de planes de retiro voluntario, como consecuencia de esta medida el número de trabajadores de AGP pasó de 3.981 en el año 1991 a 650 en el año 1994 (Beato, P. 1996).

2.1.2. La disolución de la Junta Nacional de Granos (JNG): concesión de sus elevadores de granos

Desde su creación en 1956 hasta su disolución en 1994 mediante la ley 23696/89, la Junta Nacional de Granos (JNG) representa el organismo de control de todas las instituciones o entidades que intervienen directa o indirectamente en el comercio interno y externo de granos y subproductos, comercializando sólo cuando el Poder Ejecutivo Nacional lo considera necesario. A partir de la década del '80 comienza el traspaso progresivo de los elevadores portuarios de la JNG, que comprenden un conjunto de silos que permiten la entrada y salida a granel de los granos y la infraestructura para el acondicionamiento y almacenamiento de la mercadería destinada a la exportación, ubicados en sitios claves cercanos a las zonas de producción.

En el '90 a través del decreto 2074 se dispone la privatización o concesión parcial de los elevadores que están bajo la órbita de la JNG, estableciéndose la modalidad de concesión total o parcial, a título oneroso (canon) y por un período de tiempo que varía entre 18 y 30 años. El pago del canon es fijado en el contrato y depende de las características propias de cada elevador, en particular el potencial de embarque determinado por su ubicación geográfica y capacidad de almacenamiento. El concesionario le paga al estado nacional o provincial o a la administración portuaria en donde se encuentre emplazado el elevador, el monto fijado en el contrato.

Dos años más tarde, el Estado Nacional establece el marco regulatorio (decreto 351/92) que fija los objetivos, alcance, obligaciones de los prestadores y atribuciones de la autoridad de aplicación, por el cual se reserva expresamente el derecho de conservar la propiedad de los elevadores y supervisar su administración por los concesionarios en los elevadores de los puertos de Quequén, Rosario y otros que

fueron afectados al servicio público de elevación de granos por el decreto mencionado. La cesión de los puertos no implica una renuncia tácita de los derechos.

3. El Puerto Quequén

3.1. Inserción el puerto Quequén en comercio exterior argentino

En el Mapa N°1, se observa que los 15 principales puertos del país pueden dividirse en dos grupos, fluviales (12) y marítimos (3), los que embarcan mayoritariamente productos de origen agropecuario. Los primeros se concentran en cercanías de las zonas productivas del norte y centro del país, sobre las márgenes de los Río Paraná hasta La Plata, mientras los segundos se localizan en la costa atlántica hasta Bahía Blanca, en el sur de la provincia de Buenos Aires.

Mapa N°1: Ubicación de los puertos graneleros argentinos



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la participación relativa de cada puerto en el total del valor exportado, durante el año 2001, se constata que el principal puerto de embarque es Buenos Aires por donde se canaliza el 23 % , San Lorenzo-San Martín detenta el 16 % , Rosario y Bahía Blanca con el 7 y 6% respectivamente, mientras Quequén absorbe sólo el 3% de dicho valor.

Dada la fuerte especialización de Argentina en productos y subproductos de origen agropecuario, en cuanto a la distribución de los embarques en las exportaciones en volumen (toneladas), el Cuadro N° 1 muestra que en el año 2001 los puertos fluviales captan el 80% de los envíos, mientras que por los puertos marítimos se exporta el 20% restante. Dentro de estos últimos, Quequén detenta el 44% del volumen total embarcado.

Cuadro N°1: Exportaciones argentinas de granos, aceites y subproductos oleaginosos, por puerto de salida (en toneladas y %, año 2001).

Puerto	Toneladas	%
• Puertos marítimos	10.594.524	20
Bahía Blanca	5.862.024	10
Quequén	4.615.843	9
Mar del Plata	116.657	1
• Puertos fluviales	40.310.992	80.0
Buenos Aires	796.511	2.0
C. del Uruguay	34.155	0.1
Diamante	834.788	2.5
Santa Fe	55.730	0.1
Rosario	9.757.583	19.0
San Lorenzo/San Martín	27.135.042	53.0
San Nicolás	340.957	0.6
San Pedro	908.915	1.6
Villa Constitución	256.483	0.6
Lima – Delta Dock	190.828	0.5
Total	50.905.516	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Bolsa de Comercio de Rosario.

La concentración de los envíos por puertos fluviales obedece a la cercanía de éstos a las zonas núcleo de producción de oleaginosas, especialmente soja y a la localización de la industria aceitera próxima a los centros de exportación. En tanto, los puertos marítimos se encuentran ligados a las zonas de producción de cereales y en menor cuantía de oleaginosas, aspecto que se trata más adelante con mayor profundidad.

3.2. Localización y organización espacial de las actividades

La provincia de Buenos Aires, por su ubicación geográfica posee un extenso corredor marítimo, que permite asentamientos portuarios de excelentes condiciones técnicas. Entre ellos, se encuentra Quequén, localizado al sur de la provincia, en el centro de la región más fértil de la llanura templada Argentina, en la desembocadura del río homónimo, con un área de influencia de 300 Km de radio, conectado con los centros de producción y consumo, principalmente del sudeste de la provincia, y con las principales rutas del Mercosur.

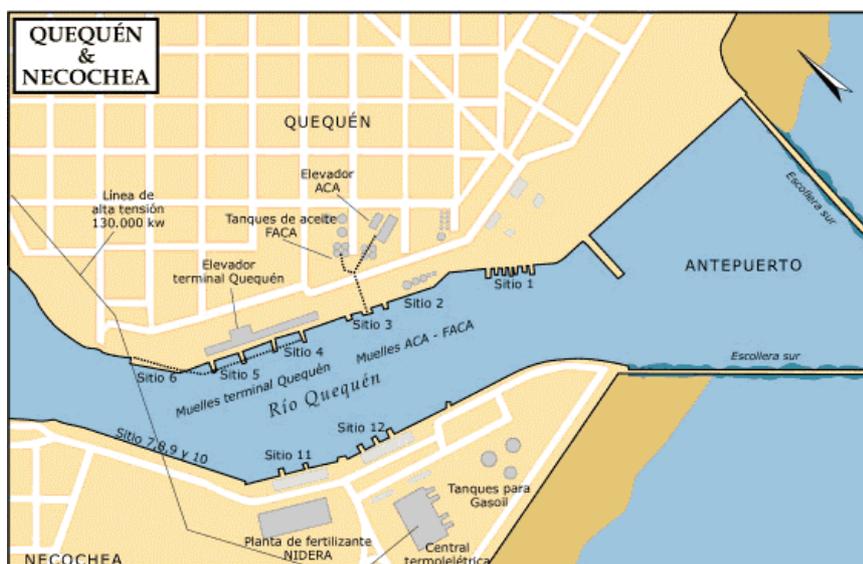
Una de las ventajas propias de Quequén es su proximidad al océano Atlántico donde alcanza profundidades de 46 pies a solo 1500 metros de la boca de entrada al puerto y

un calado de 40 pies en el canal de acceso (i), condiciones que lo transforma en el tercer puerto de aguas profundas de la Argentina, después de puerto Madryn en la Patagonia (48 pies) y Bahía Blanca en el sur de la provincia de Buenos Aires (45 pies). Si bien el fácil acceso al océano y la profundidad son dos elementos importantes en la operatoria portuaria, la fuerte exposición a los vientos provenientes del Atlántico le otorgan ciertas desventajas desde el punto de vista natural que exige inversiones y una organización de los embarques en función de las condiciones de navegabilidad a raíz de las condiciones meteorológicas (ii).

EL hinterland abarca 11 partidos del sudeste bonaerense con aproximadamente 4,6 millones de hectáreas de excelente calidad para la producción agropecuaria, que en los últimos años muestra una tendencia creciente en la producción de maíz, trigo, girasol y soja. Los límites del hinterland se definen por la influencia del resto de los puertos marítimos, en este caso representado por Bahía Blanca y más recientemente por la incorporación de Mar del Plata –tradicional puerto pesquero– para la exportación de productos agropecuarios.

En el mapa N°2 se visualiza el espacio portuario, compuesto por un conjunto de instalaciones situadas sobre ambas márgenes de la desembocadura del río Quequén, en el que se pueden distinguir dos áreas netamente diferenciadas en función del tipo de mercaderías con el que operan. Sobre la margen de la ciudad de Quequén se desarrolla el movimiento de mayor envergadura representado por los embarques de granos, aceites y subproductos, donde se han emplazado las principales terminales; y del lado de Necochea se desarrollan actividades de carga general, tales como la industria pesquera, exportación de maderas y astillas (chips), cemento e importación de fertilizantes.

Mapa N° 2: Puerto Quequén, ubicación de terminales y sitios de embarque.



Fuente: Ministerio de Infraestructura y Vivienda – Subsecretaría de Transporte por Agua y Puertos.

Sobre la margen de Necochea, con un calado de 32 pies, se encuentran los sitios 7 y 8 para buques pesqueros y productos embolsados, los sitios 9 y 10 que son utilizados para la importación de fertilizantes y el sitio 12 para combustibles, en tanto sobre la margen de Quequén, de mayor calado (40 pies), se encuentran el sitio 1, de 250 metros de frente, utilizado para la carga de aceites vegetales a un ritmo de carga de 300 ton / hora, y el sitio 2 de embarque directo de cereales y subproductos de la industria aceitera, con un rendimiento máximo de 500 ton / hora y una capacidad de almacenaje en las zonas adyacentes de 30.000 ton y 40.000 ton respectivamente.

Este puerto posee dos elevadores de granos, que admiten una recepción de 1300 camiones por día, ubicados en el sitio 3, 4 y 5. El sitio 3 pertenece a la Asociación de Cooperativas Argentinas (A.C.A.). El mismo que fuera inaugurado en el año 1985, cuenta con una capacidad de almacenaje de 200.000 ton para granos y un ritmo de carga de 1600 ton / hora. Los embarques de aceites se producen a un ritmo de carga de 800 ton / hora y posee una capacidad de almacenaje de 10.800 ton.

En los sitios 4 y 5 se encuentra la Terminal Quequén S.A. que corresponde a la infraestructura de silos de la ex Junta Nacional de Granos y que fuera concesionada en el año 1992 a un grupo de empresas privadas conformado por Genaro García, Nidera, Oleaginosas Moreno, Tradigrain, La Plata Cereal, Productos Sudamericanos, Bunge y Born comercial, Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Sociedad Rural, Centro de Corredores, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y Centro de Acopiadores. La Terminal posee una capacidad de almacenaje de 117.000 ton de granos, con un ritmo de carga de 1700 ton / hora. El hecho de contar con dos sitios permite el embarque simultáneo de dos buques de mediano porte.

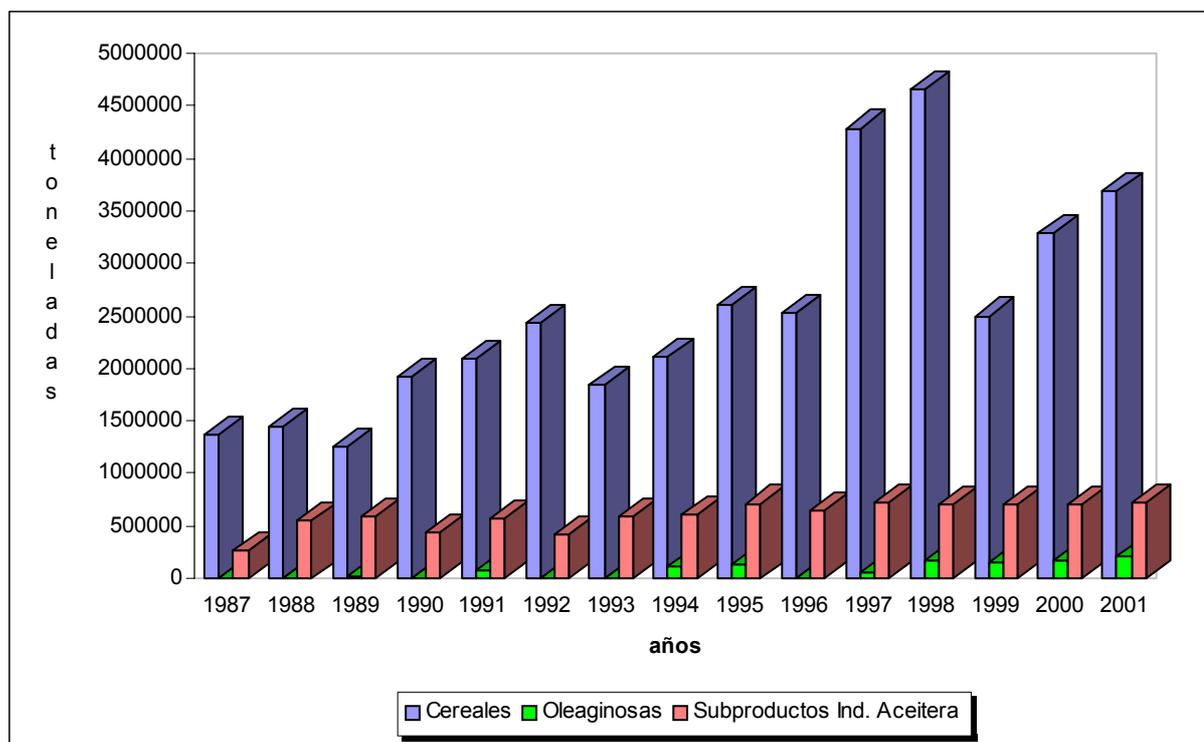
En función de la organización espacial de las actividades en este recinto portuario es posible que en la distribución espacial de las mismas resulte determinante el acceso o no al ramal ferroviario, ya que sobre la margen de Quequén que se encuentra conectada por las vías de Ferro Sur Roca (ex línea Roca), es el lugar donde se encuentran las inversiones de mayor escala, mientras que en la margen de Necochea se ubican las actividades netamente marítimas (pesca) o de incorporación reciente como la importación de fertilizantes y la exportación de chips de madera que se realizan por vía terrestre y han ocupado el espacio de menor competencia relativa.

Las cargas con destino al exterior a través del puerto Quequén muestran una tendencia creciente al pasar de 2,5 millones de toneladas a mediados de los '80 a 4,5 millones en el año 2001.

Cuando se analiza la evolución de las exportaciones se comprueba que este puerto muestra una clara especialización en la exportación cereales (cerca del 80%), correspondiendo durante el año 2001, el 64% de los embarques totales a trigo y el

15% a maíz. Los aceites y subproductos de la industria aceitera mantienen su posición lo largo del período analizado, en tanto se observa una tendencia creciente en los envíos de granos oleaginosos, debido a la difusión de estos cultivos en el sudeste de la provincia de Buenos Aires (Ver Gráfico N°1).

Gráfico N°1: Productos exportados por Puerto Quequén (período 1987-2001).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consorcio de Gestión del Puerto Quequén

En general las importaciones por este puerto corresponden a compras de fertilizantes (95%) y de fuel oil (5%). En el conjunto de las transacciones son marginales, provienen de otros puertos del interior del país, y corresponden a insumos ligados al agro, recibidos mayoritariamente por empresas de capital transnacional.

3.3. Principales Operadores del Puerto Quequén

Los principales operadores del puerto Quequén son las agencias marítimas y los exportadores e importadores. Las primeras brindan servicios a los buques y a los exportadores, coordinando los servicios de los prácticos y lanchas de remolque para la entrada de los buques al puerto, mientras los segundos son los principales demandantes del servicio.

Si bien la operatoria de las agencias marítimas es de larga data, su función se intensifica con el proceso de privatización, que acrecienta el rol de empresa prestadora

de servicios, como consecuencia de la descentralización y terciarización de las actividades que antes cumplía el sector público.

Actualmente, en el puerto Quequén operan 7 agencias marítimas, siendo las principales Pleamar, Brisamar y Serviport que en conjunto captan el 75 % de los embarques. Ofrecen sus servicios a un grupo de 4 a 6 empresas comercializadoras / industrializadoras agropecuarias, tales como la transnacional Cargill, Toepfer, Dreyfus y Nidera, y las empresas de origen nacional como Omhsa (Oleaginoso Moreno) y la Asociación de Cooperativas Argentinas (A.C.A.), que representan a las empresas exportadoras de granos, aceites y subproductos oleaginosos, principales demandantes del servicio portuario.

Los principales exportadores en orden de importancia son: Cargill 17%, Toepfer 15%, Tradigrain 15%, ACA 11%, Dreyfus y Omsha 10%, Nidera un 8%, en tanto las firmas importadoras son Agroservicios Pampeanos (15%), Profertil (10%) e Hydro (7%) . En la operatoria portuaria de Quequén existe una clara preeminencia de las grandes firmas comercializadoras de commodities a nivel internacional por sobre las firmas de capital nacional.

3. 3. Organización del Puerto Quequén

El puerto Quequén adopta el nuevo esquema de organización portuaria basado en el modelo denominado *Landlord*, donde el sector público conserva la propiedad del puerto, e invierte en infraestructura básica, pero no explota en general ninguno de los servicios que se prestan al buque o a las cargas.

El consorcio de gestión del puerto de Quequén está dirigido y administrado por un directorio integrado por nueve miembros, que duran tres años en sus funciones, pudiendo ser nuevamente designados sin límites de periodos, a la vez que pueden ser removidos antes del vencimiento de su mandato a pedido de las entidades que los propusieron (artículo 15º, capítulo VI, anexo II, Ley Provincial 11.414).

De acuerdo a la Ley Nacional de Actividades Portuarias N° 24.093, el presidente del consorcio es designado por la provincia de Buenos Aires, correspondiendo el resto de los miembros al municipio de Necochea (1), y al sector privado 5 miembros distribuidos de la siguiente manera: 1 miembro por las 3 empresas concesionarias y/o permisionarias de las terminales; 1 miembro por las 7 agencias marítimas; 1 miembro por las empresas prestadoras de los servicios de practicaje, amarre, estibaje y remolque; 1 miembro por las asociaciones que nuclean a los productores agropecuarios, y 1 miembro por los exportadores junto a la cámara industrial aceitera. Los dos miembros restantes corresponden a las asociaciones gremiales y sindicales que representan a los trabajadores.

El Directorio se reúne como mínimo cada 30 días, donde las decisiones se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes, computándose en caso de empate, doble el voto del presidente, o de quién legalmente lo reemplace. De las entrevistas realizadas y el seguimiento en periódicos locales y regionales, surge que en los inicios de la actividad del consorcio, las decisiones son tomadas por unanimidad, en cambio con el correr del tiempo, junto a la incorporación de nuevos actores (representantes de las asociaciones de productores), y el surgimiento de intereses contrapuestos, una vez consolidada la estructura de participación privada en la toma de decisiones, muchas veces para las mismas, se recurre a la votación. En las primeras presidencias del consorcio se busca un perfil más empresario para las autoridades del ente, en clara coincidencia con el discurso privatizador imperante sobre la supuesta eficiencia de los propios actores ligados a la actividad y la escasa capacidad asignada al sector público como administrador.

En general los principales conflictos al interior del consorcio están asociados en primer lugar a las discrepancias en las reglas de juego entre los representantes del sector público y los del sector privado, respecto a quien debe asumir los primeros gastos derivados de la instalación y del dragado para mantener al puerto en condiciones de operar. El mismo se resuelve mediante la asunción por parte de los operadores del consorcio en cubrir dichas erogaciones. Posteriormente, se originan nuevas divergencias en cuanto a quien debe afrontar los costos de mantenimiento e inversión en infraestructura que debían encararse para que el puerto sea competitivo. En este sentido, se observa la debilidad del marco regulatorio de este traspaso, donde las únicas normativas surgen del propio pliego de licitación donde no quedan claramente expuestas las responsabilidades de las partes. Así se enfrenta el sector público y privado ante el pago del canon por parte de la terminal Quequén por el uso de las instalaciones, donde tanto la provincia como el consorcio reclaman su derecho sobre el cobro de dicho canon.

Si bien las distintas presidencias han propuesto distintos planes de inversión, entre los que se cuenta el dragado que ha mejorado la posición del puerto, los enfrentamientos se producen por la construcción de la escollera sur. Esta inversión se ha visto postergada por una parte, por la imposibilidad del Estado nacional de hacer frente a la inversión en infraestructura por la situación macroeconómica del país, y por otra, por los intereses y prioridades disímiles entre los actores involucrados. Además, coexisten diversas estrategias intrasectoriales, como es el caso de los productores agrícolas representados por dos entidades gremiales de distinta extracción social (cooperativistas y medianos / grandes productores agrícola-ganaderos) y también de las presiones que ejercen las grandes empresas aceiteras transnacionales que

muchas veces privilegian las inversiones que poseen en otros puertos argentinos en función de una lógica microeconómica y territorial, donde las decisiones de localización de las inversiones son tomadas en el exterior.

En segundo lugar se hallan los conflictos que tradicionalmente afectan el normal funcionamiento del puerto, tales como la huelga de camioneros y los conflictos gremiales de los trabajadores portuarios que ocurrieron durante el año 1999 y el 2000. Otra diferencia entre los miembros del directorio proviene de la concepción que tienen los representantes del sector público con el sector privado sobre la función social que debe cumplir el consorcio hacia la comunidad. El deseo de intensificar la misma por parte de los funcionarios del estado se asocia a intereses y ambiciones políticas y partidarias de los mismos, como forma de legitimarse en la comunidad, mientras que los empresarios desde una lógica económica, defienden la reducción de las ayudas a los sectores sociales que solicitan contribuciones al ente portuario.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas, los miembros del Consorcio manifiestan su inexperiencia en la administración de un puerto, y que creían que su experiencia empresarial bastaba para solucionar los problemas que surgieran, no obstante se infiere que subestimaron los costos operativos que se originan en el puerto y que esperaban seguir contando con recursos y apoyo estatal para solventar los mismos. En este sentido FIEL (1999) sostiene que entre los aspectos más críticos en el sistema portuario, se encuentran la falta de acompañamiento de inversiones públicas complementarias a la de los operadores privados en el acceso a los puertos, y los problemas de diseño para la selección de ofertas, que se realizaron en base a la mayor garantía de tasas de carga (que depende en parte de la proyección de la demanda) y la previsión que los montos resultantes podrían ser ajustados en base a las necesidades de financiamiento del administrador del puerto.

3.4. Competencia interportuaria

En un mundo donde las distancias económicas predominan sobre las distancias geográficas, no basta con tener una ubicación privilegiada para ser competitivos. En el sector portuario los factores que influyen en la intensidad de la competencia son el poder de decisión de los navieros, la amenaza que supone el desarrollo de los tráficos terrestre por carretera y ferrocarril y la rivalidad que existente entre los puertos, siendo secundaria en el corto plazo la amenaza de nuevos puertos y menor el papel de los proveedores, resultando determinante el papel del Estado mediante la regulación, que tiene la capacidad de aumentar o disminuir la competencia interportuaria y mediante inversiones puede influir en el desarrollo del transporte terrestre.

La extensión de las zonas de producción agrícola en Argentina junto a la posibilidad de canalizar la producción por distintos puertos localizados sobre el litoral marítimo, define un patrón de especialización y competencia entre puertos. En el Cuadro N° 2, se comparan la evolución de las exportaciones de granos, subproductos de la industria y aceites a través de los principales puertos argentinos, antes y después de la privatización de los mismos.

Cuadro N° 2: Evolución de las exportaciones por puerto (en %, período 1987-2001)

Puerto \ Período	Quequén	Bahía Blanca	Mar del Plata	Rosario	San Lorenzo-San Martín	Buenos Aires	Otros Puertos	Total
	Granos							
1987/1990	14	19	0	25	17	9	16	100
1991/2001	15	18	1	24	27	4	11	100
	Subproductos de la industria aceitera							
1987/1990	5	6	0	11	67	11	-	100
1991/2001	3	7	0	13	75	2	-	100
	Aceites							
1987/1990	10	10	0	21	33	26	-	100
1991/2001	9	13	1	24	50	3	-	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Bolsa de Comercio de Rosario y SAGPyA.

La evolución de las exportaciones de granos por puerto de embarque no presentan variaciones sustanciales a lo largo de los períodos analizados en los puertos del litoral marítimo. Sin embargo, se observa un cambio importante en los puertos fluviales - San Lorenzo - San Martín-, con incrementos sustanciales en la participación de las exportaciones de granos, aceites y subproductos de la industria, en detrimento del puerto de Buenos Aires. Es de destacar la incipiente aparición del puerto de Mar del Plata (puerto netamente pesquero y que puede competir en el futuro con Quequén) que, en los últimos años -a raíz de las inversiones realizadas por la empresa Cargill-, comienza a aumentar la participación relativa en el conjunto de los puertos.

Entre las razones que pueden explicar el liderazgo de los puertos sobre la ribera del río Paraná, que en su mayoría surgieron bajo una estructura privada, es la privatización del transporte ferroviario de cargas, el dragado del río Paraná, como así también la instalación de plantas de transformación de las firmas aceiteras en dichos puertos. La instalación de empresas aceiteras en Bahía Blanca y Necochea llevan a

que alrededor del 10 % de las exportaciones de este producto se canalice por estos puertos.

En el conjunto de puertos se observa una importante especialización en aceites y subproductos de la industria aceitera en los puertos fluviales, en tanto se encuentran más diversificados los embarques de granos.

En el caso de Quequén la especialización en granos de trigo y maíz está asociada a características agroecológicas de su hinterland, que abarca una importante zona de producción de estos cultivos. No obstante, los mayores volúmenes exportados están asociados a un aumento en la producción agropecuaria de la región, más que a la expansión del radio de acción del consorcio, dado que desde mediados de los 80 hasta mediados de los 90 la producción de cereales más que se duplica en el sudeste y consecuentemente se observa un aumento del 70% en los embarques de trigo y maíz por el Puerto de Quequén. Además, la estrategia de ampliación del hinterland se encuentra limitada por un lado por el desmantelamiento de las vías férreas que lo conectaban con la zona de producción y con otras líneas ferroviarias, y por otro por el límite que le impone la Cuenca del Salado y la depresión de Laprida, de características predominantemente ganaderas. En mejor posición se encuentran los puertos de Rosario y Bahía Blanca, que han mantenido las conexiones con los ramales ferroviarios, los que también han sido privatizados y también por la expansión de la frontera agrícola con girasol y soja hacia el interior del territorio, situación que redundará en mayores volúmenes de producción con destino al exterior.

4. Indicadores de eficiencia portuaria

Según la Bolsa de Comercio de Rosario el hinterland es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo portuario, señalando que los costos, la estadía de un buque en puerto y la profundidad de las vías navegables son los indicadores más explicativos del éxito comercial de un puerto. Frente a puertos con un hinterland similar, prevalecerá aquel que mejores indicadores de performance portuaria posea. Un indicador por sí sólo no tiene un gran significado, sino que lo que cuenta es la sinergia que genera la sumatoria de indicadores de eficiencia y costos.

En el cuadro N°3 se transcribe la evolución de los costos de la Administración General de Puertos desde el año 1993 al año 2000, comprobándose una reducción de los mismos de alrededor del 50 % en todos los puertos seleccionados después del proceso de privatización.

Cuadro N°3: Evolución de los costos de la Administración General de Puertos, (en dólares por tonelada, período 1993-2000)

AÑO	V. CONST.	ROSARIO	NECOCHEA	BAHIA BLANCA
1993	0,72	0,72	0,72	0,72
1995	0,36	0,30	0,40	0,42
1997	0,36	0,38	0,40	0,42
2000	0,36	0,30	0,40	0,42

Fuente: Extraído de SAGPyA

A fin de la década del 80 el tiempo de estadía en las zonas portuarias en condiciones normales era de aproximadamente 8 días y en general se producían morosas colas de buques en las adyacencias que superaban este tiempo. En la actualidad la estadía es de 2 a 3 días por lo tanto los costos variables que, se basan en gastos diarios, ocasionan un ahorro de alrededor de 20.000 dólares por puerto.

En el Cuadro N°4 se muestran los costos fijos y variables para el armador en el año 1999 en el puerto Quequén para un buque Handymax y un Panamax, considerando que un buque Handymax posee una capacidad de carga estimada de 33000 toneladas y un Panamax puede salir de este puerto calando en función del cubicaje, 40 pies y cargando 52000 toneladas de carga.

Cuadro N°4. Costos fijos y variables en el puerto de Quequén

Costos portuarios	Buques Handymax	Buques Panamax
• Fijos	27.520	36.170
• Variables en función de los días	3.616	6.377
• Costo total armador	31.136	42.547
• Costos por tonelada	0.91	0.82

Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario

Según estadísticas de la Bolsa de Comercio de Rosario en el año 2000, el Puerto Quequén es en cuanto a cifras el más barato de todos los puertos argentinos, dado que no es necesario el uso de algunos servicios como dragado y pilotaje del canal que para un Panamax representan en promedio una erogación de 25000 dólares.

La desventaja del puerto es ejercida por las olas oceánicas y locales que se forman en la entrada del puerto, jugando en este caso un papel preponderante los costos variables, ya que una mayor estadía implica mayores costos por tonelada para el armador, que se traslada al costo del flete.

En el Cuadro N°5, se comparan los principales costos que deben afrontar los propietarios de los buques antes y después de la privatización en puertos graneleros argentinos. Según SAGPyA (2000), si bien los valores nominales de los costos entre 1990 y el 2000 han crecido notablemente en todos los puertos, se debe considerar que la posibilidad de embarcar con superior velocidad por el incremento de la capacidad del ritmo de carga y almacenaje de los puertos, como la facilidad de la mayor amplitud de la bodega de los buques y la eliminación –gracias al dragado- de un puerto de completamiento que permiten la reducción del tiempo de estadía de las naves.

La competitividad de un puerto no se basa sólo en obtener un costo de servicio bajo, sino que es menester lograr un rendimiento operativo que permita al buque optimizar su tiempo de estadía evitando las demoras ociosas en los muelles y zonas de espera (Radas).

Cuadro N°5: Costos a cargo del buque según puerto de embarque (en dólares, 1990-2000)

Puerto		ROSARIO		SAN LORENZO		NECOCHEA		BAHÍA BLANCA	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
ENTRADA Y BALIZAS	CF	800,00	730,0	800,00	730,00	820,00	880,00	1350,00	0,00
ESTADÍA	CV	1530,00	1380,00	1530,00	1380,00	1530,00	3037,00	1800,00	1977,00
PILOTO PUERTO	CF	1470,00	1656,00	1470,00	1656,00	1470,00	4350,00	3450,00	5236,00
PILOTO RÍO	CF	13457,00	18527,00	13795,00	18831,00	0,00	500,00	0,00	0,00
REMOLCADOR	CV	0,00	0,00	0,00	0,00	14636,00	15689,00	14208,00	20120,00
AMARRE DESAMARRE	CV	1720,00	1550,00	1720,00	1550,00	1900,00	350,00	666,00	1050,00
VIGILANCIA	CV	330,00	350,00	330,00	350,00	350,00	350,00	350,00	350,00
INMIGRACIONES	CV	950,00	350,00	950,00	350,00	220,00	150,00	220,00	150,00
ADUANA	CV	700,00	400,00	700,00	400,00	450,00	400,00	450,00	400,00
GAST. TRASLADOS	CV	444,00	200,00	444,00	200,00	330,00	200,00	330,00	200,00
DE AUTORIDADES	CV	55,00	100,00	55,00	100,00	55,00	100,00	55,00	100,00
COMUNICACIONES	CV	280,00	200,00	280,00	200,00	280,00	200,00	280,00	200,00
COURRIER	CV	170,00	150,00	170,00	150,00	170,00	150,00	170,00	150,00
COMIS. DE AGENCIA	CV	4100,00	4388,00	4100,00	4388,00	4100,00	4713,00	4100,00	4713,00
USO DE VIA NAVEGABLE	CV	--	0,00	--	0,00	--	0,00	--	10080,00
PEAJE		--	13946,00	--	13946,00	--	0,00	--	0,00
INSPECC.BODEGA		--	1000,00	--	1000,00	--	1000,00	--	1000,00
OTROS	CV	570,00	1680,00	570,00	1680,00	605,00	1680,00	605,00	1680,00
TOTAL PUERTO		26576,00	45607,00	26914,00	45911,00	26916,00	32749,00	28034,00	46406,00

CV: Costo Variable; CF: Costo Fijo

Fuente: Extraído de SAGPyA

En el Cuadro N°6, se comparan una serie de indicadores que definen la eficiencia de un puerto, tales como: calado, ritmos de carga y capacidad de almacenaje, en el período anterior y posterior a la privatización para los principales puertos de

exportación de productos agropecuarios. Para el cálculo de los mismos se toman en cuenta el conjunto de terminales existentes en cada uno de los puertos.

Cuadro N°6: Indicadores de eficiencia portuaria

	Necochea		Bahía Blanca		San Lorenzo		San Martín		Rosario	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Calado*	34/36	40/42	37/45	40/45	31/38	40/45	30/37	34/40	28/35	39
Veloc.embarque sólido	800	4800	1600	6700	3000	4200	6000	10450	8620	13500
Veloc.embarque líquido	400	800	450	2000	1650	1950	3100	4000	250	1900
Cap.almacenaje sólido	120000	317000	200000	541000	76000	505000	320000	2020000	506500	1540000
Cap.almacenaje líquido	11000	68000	28000	72000	24000	66000	89000	202500	58000	102000

*depende del muelle o sitio de embarque;

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

De la lectura del cuadro se desprende que la totalidad de los indicadores han mejorado notablemente en todos los puertos, debido a las inversiones en tecnología para aumentar la velocidad de embarque, el dragado de los canales que permite la entrada de buques de mayor porte y las importantes inversiones realizadas por las empresas aceiteras en los elevadores portuarios. Como estas empresas, en su mayoría de capital transnacional poseen instalaciones en distintos puertos, muchas veces las estrategias de expansión del consorcio de un puerto puede contraponerse a los intereses de las firmas que operan en él, pero que han privilegiado las inversiones en terminales y ramales ferroviarios de otro centro de embarque.

En las entrevistas realizadas a demandantes del servicio ligados a la comercialización agropecuaria, se constata que los distintos agentes económicos reconocen una mejora en la eficiencia del puerto en su operatoria, sobre todo en los tiempos de espera del transporte automotor, y en la organización y distribución de cupos. El cupo es la orden de descarga que tiene cada camión una vez arribado al puerto. Estas órdenes son otorgadas por el elevador terminal del puerto – una vez que se confirma el ingreso de un barco al mismo-, a los corredores o exportadores, quienes las entregan a los acopiadores con los que operan y garantizan la mercadería para el embarque. Los cupos permiten ordenar la descarga y además evita los tiempos de espera en el puerto que se traduce en menores costos y mayor eficiencia en el sistema de exportación. Este sistema puede provocar reacciones si los agentes perciben que existen

preferencias por algunos transportistas, otorgándoles prioridad de descarga perjudicando al resto, o frente a inconvenientes climáticos que impiden el ingreso de un buque al puerto creando cuellos de botella donde todos los agentes involucrados en el sistema comercial se ven afectados.

5: Conclusiones y reflexiones finales

A modo de conclusión, a continuación se exponen una serie de reflexiones e interrogantes a las que arriba el trabajo.

En primer lugar, a lo largo de la historia económica y la sucesión de distintos modelos de desarrollo en el país, es posible encontrar en la evolución de la infraestructura y gestión portuaria una cuestión recurrente respecto a quien detenta el control y gestión del puerto. Este modelo mixto de gestión compartida entre el sector público y privado, que reserva a la actividad privada las inversiones en infraestructura para abastecer una demanda creciente es el que por el momento ofrece las mayores ventajas y constituye el avance principal que se enmarca dentro de la tendencia generada a nivel internacional.

En segundo lugar, los conflictos que se suscitan en el seno del consorcio se deben a problemas de información e incentivos derivados de la instrumentación y diseño regulatorio, donde no se contemplan la existencia de asimetrías informativas, acción de grupos de interés, atenciones políticas, debilidades institucionales y cierto grado de discrecionalidad que subsiste en la interpretación de los contratos y marcos regulatorios.

En tercer lugar, el Puerto Quequén posee una clara especialización productiva asociada a las ventajas comparativas estáticas, a través de embarques de commodities sin diferenciación y en grandes volúmenes. Cabe preguntarse hasta que punto los puertos pueden continuar expandiendo su actividad netamente primarizada, sin lograr que sus mayores ingresos provengan de una mayor y mejor oferta de servicios, tales como una infraestructura más segura para los buques, más ágil para la tripulación y las empresas, y la infraestructura y servicios necesarios para exportar productos de mayor calidad, tales como trigos diferenciados por su calidad panadera, soja libre o no de organismos genéticamente modificados (OGM), entre otros. Aún cuando incorporen dichos servicios se constata en la visión de los actuales participantes una fuerte orientación hacia la exportación e importación de insumos asociados al agro, quizás la incorporación de otras actividades aún no reúna la escala suficiente para la incorporación de servicios más especializados.

Por otra parte, el análisis del hinterland y la infraestructura del puerto Quequén demuestra la importancia que posee la interdependencia y coordinación modal en la

competitividad y el desarrollo portuario, donde influyen la conexión y articulación con otros servicios conexos, como el transporte terrestre y por ferrocarril, máxime cuando el grueso de las exportaciones son de gran volumen y escaso valor relativo, en la medida que no se anticipe a otros puertos.

Finalmente, en cuanto a los indicadores de eficiencia, la evolución de los mismos parece indicar que la experiencia privatizadora reciente muestra signos positivos, no sólo por sus menores costos sino por el aprendizaje que significa –más allá de los conflictos que aún persisten al interior de la organización- la toma de decisiones compartidas en un espacio común.

NOTAS:

(1) El canal de acceso tiene un ancho de 120 metros, y una profundidad a la tosca en la zona protegida de 14 metros (46 pies), y está localizado sobre un área no sedimentada de la costa de la provincia de Buenos Aires, por lo que mantenerlo solo requiere trabajos de dragado que en su totalidad no superan los 0,6 millones de metros cúbicos por año.

(2) Este puerto se cierra cuando los vientos superan los 37 km/hora en el caso de los buques de ultramar y 50 km/hora para los pesqueros de altura y cuando las olas alcanzan 1,85 mts. y 3,5 mts. respectivamente. En promedio permanece cerrado 60 días al año, aunque en el año 2001 por la adversidad de las condiciones climáticas el puerto estuvo cerrado 100 días.

5. Bibliografía

Beato, P. (1996): "Las reformas portuarias en Latinoamérica: Estudio de tres puertos". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991): Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL N° 65., Santiago, Chile.

Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999): La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Buenos Aires, Argentina.

Gardel, C. (2000): "Puertos Graneleros en la Argentina y algunos indicadores de performance portuaria". Lecturas 3, Bolsa de Comercio de Rosario, Argentina

Ibáñez, C. M.: (2000): Costos Portuarios Argentinos: su transformación. Relación con los principales puertos del mundo. Dirección de Mercados Agroalimentarios. SAGPyA

Romero Carranza, F. (1993): Los Puertos Privados Particulares en la nueva legislación Portuaria. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario. Año XL, N° 1461. Argentina.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) (2002): "Principales Puertos Cerealeros. Evolución operativa, 1990-2000". Dirección de Mercados Agroalimentarios. Argentina.