

85098

C. F. I.
INGRESO
10 / 5 / 89
No. 2263

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROPUESTA PARA UNA POLITICA PORTUARIA PROVINCIAL

Lic. Rodolfo Daniel Gonzalez



10 de mayo de 1989

0/H.341
626
II

1. OBJETIVO

El propósito del presente informe consiste en definir los pasos a seguir por la Provincia de Buenos Aires con relación a la eventual cesión de uso a la misma, y posteriormente a los Municipios, de los Puertos de La Plata y Quequén, ambos de jurisdicción nacional.

Tal cual se explicita en el Contrato de Obra firmado entre las partes, tales pasos a seguir se desprenderán de los resultados a que se arribó tanto en el Informe Parcial presentado por el suscripto con fecha 10 de abril del corriente año, como así también en el estudio de factibilidad jurídico-institucional elaborado por la Lic. Silvia Diana Portnoy, en forma simultánea al presente.

2. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS LEGALES, INSTITUCIONALES Y ECONOMICO-SOCIALES

Los principales resultados, que se desprenden del estudio legal-institucional realizado por la Lic. Silvia Portnoy, se resumen a continuación:

- i) la legislación vigente no es suficiente para validar una política de provincialización ni de municipalización de puertos.
- ii) la legislación vigente sólo permitiría una transferencia de la cesión del uso de un puerto nacional a la provincia, que se podría materializar a través de un convenio entre ambas jurisdicciones, aunque con limitaciones de relevancia, en-

tre las cuales deben subrayarse las siguientes:

- sólo serían objeto de transferencia los servicios inherentes a la Administración General de Puertos-Sociedad del Estado.
 - las tarifas las fija la Nación y la Provincia actuaría como agente recaudador por mandato de la Nación y los usos de fondos deberían ser aprobados por ésta.
 - no habría posibilidad de privatización de puertos y las concesiones deberían contar con acuerdo nacional.
 - no hay posibilidades de municipalización portuaria.
 - el desarrollo portuario debe contar con aprobación nacional.
 - la viabilidad del Convenio sería vulnerable en el caso que el uso del puerto por parte de la provincia interfiera la normal prestación de servicios que involucre otras jurisdicciones provinciales, etc.
- iii) a los efectos de contar con un marco normativo adecuado que permita la provincialización o municipalización de puertos nacionales, como sería el caso de La Plata o Quequén, se hace necesario el dictado de una nueva ley de puertos.
- iv) los proyectos de ley de puertos presentados en el Poder Legislativo de la Nación permitirían la viabilidad jurídica de la provincialización o municipalización de puertos de jurisdicción nacional.

Por su parte, los principales resultados de los estudios económico-sociales incorporados en el Informe Parcial del 10-4-89 son los que se sintetizan seguidamente:

- i) la provincialización y posterior municipalización del uso de los servicios portuarios de La Plata y Quequén, aún con la posible participación de las fuerzas vivas locales, no garantizan ni mayor eficiencia en la prestación de servicios ni un mayor bienestar económico, con relación a los que se obtendrían con un funcionamiento adecuado del sistema actual. Sí es esperable, obviamente, una distribución distinta de los ingresos y costos.
- ii) por otra parte, tampoco hay garantías suficientes para afirmar que la alternativa estudiada sea preferible a otros esquemas alternativos, desde el punto de vista de alcanzar objetivos nacionales, sectoriales y regionales. En este sentido, hay diversas propuestas sobre estrategias de funcionamiento portuario, con mayor o menor participación estatal, y hasta con distintas variantes de federalización del sistema, que resultan tan atendibles como la estudiada.
- iii) si las expectativas del Gobierno de la Provincia se basan en las dificultades de mejorar el sistema actual tal cual está estructurado y en la eventual dificultad de contar en un plazo razonable con una nueva ley de puertos adecuada (se reduciría, así, la cantidad de alternativas posibles),

recién en este escenario la iniciativa evaluada cobraría cierto peso relativo en el análisis, dado que se constituiría en una de las contadas alternativas de cambio.

iv) bajo este último escenario, y según los resultados del estudio legal, la autonomía financiera de los puertos estaría muy limitada, como así también la posibilidad de desarrollo de los mismos. La participación de las fuerzas vivas locales y la mayor descentralización operativa en ciertos sectores permitirían probablemente obtener ciertos beneficios por mayor eficiencia en las operaciones portuarias, aunque no hay garantías que se distribuyan equitativamente entre los agentes económicos.

v) debe notarse que la legislación vigente permitiría la cesión de uso de los servicios de la AGP. En este sentido, y dada la pérdida de peso relativo que viene manifestando el movimiento portuario de la AGP en el total de ambos puertos, no deben resultar esperables beneficios muy significativos. En cambio, es poco probable que se visualicen mejoras de importancia en servicios de la JNG, practicaaje y pilotaje, remolque portuario, amarre, servicios prestados por empresas (FACA, ACA, CARGILL, PROPULSORA SIDERURGICA, OLEAGINOSA MORENO, YPF, etc.), que no se pudieran alcanzar bajo el sistema actual.



- vi) la excepción a ello sería que la Provincia pudiera disponer en gran medida de los fondos recaudados, y utilizarlos para el desarrollo de ambos puertos. Dado que ello debería contar con aprobación del Estado Nacional, resulta un factor difícil de predecir, aunque si la Nación hoy en día estuviese convencida de la necesidad de reactivar ambos puertos dispone de elementos para hacerlo; dado que no se hace, existen pautas para pensar que intentaría captar parte de los fondos a retener por la Provincia para subsidiar otros puertos no rentables o atender otros gastos del Estado.
- vii) la influencia real de las fuerzas vivas locales en un esquema de este tipo debe ser prudentemente evaluada. En primer lugar, los incentivos de inversión y desarrollo estarían acotados por un marco normativo endeble y por la incertidumbre sobre el manejo de fondos que capte la Provincia; en segundo término, es dudosa la viabilidad de operar eficientemente dos de los diez puertos más importantes del país ante un manejo provincial-municipal con escasa experiencia; por su parte, no es clara la posición del sector privado en cuanto a si asumiría responsabilidades del manejo portuario en un contexto como el señalado; también resulta relevante apuntar que varios servicios seguirían prestándose bajo otras jurisdicciones, con esquemas rígidos difíciles de alterar sin una nueva ley (remolque y practicaaje, entre otros).

viii) sobre la base de los aspectos legales, institucionales y socio-económicos estudiados se efectuó un análisis de detalle en el Puerto de Quequén, con la participación de todos los sectores involucrados, a fin de conocer la opinión de los interesados directamente en esta problemática. Las conclusiones principales avalan los conceptos ya vertidos:

- * se observó un concenso sobre la necesidad de participación de las fuerzas vivas locales en las decisiones y operativa portuaria de Quequén.
- * también hay concenso en la necesidad de desarrollar el puerto (dragado del canal de acceso, extracción de cascos hundidos en el canal, relocalización del puerto pesquero, conexión del ferrocarril al puerto, desarrollo portuario hacia afuera, entre otros) y en la utilización de los fondos generados en el puerto para el desarrollo del mismo.
- * hay posiciones divergentes en cuanto a la forma de ejecutar el cambio: algunos usuarios vinculados al sector empresario opinan a favor de la autonomía portuaria, a través de una sociedad anónima con participación estatal, privada y gremial, que demandaría una nueva ley de puertos; los sectores gremiales se inclinan más por mejorar el sistema actual.
- * no se apreció una aceptación convincente de la alternativa estudiada, fundamentalmente por las incertidumbres que sugieren los aspectos legales, financieros e institucionales.

3. PASOS A SEGUIR POR LA PROVINCIA

Sobre la base de lo actuado, se vislumbran cuatro caminos posibles para la Provincia, a saber:

i) participar activamente, con acompañamiento de los sectores involucrados, en todas las decisiones portuarias que se adopten de aquí en adelante en los puertos localizados en su territorio, mientras se mantenga el sistema portuario con la estructura y normativa vigente. Bajo este esquema se sugiere:

- Convenir con el Gobierno Nacional la activa participación de la Provincia en las decisiones a adoptar.
- Designar una comisión conformada por la Nación y la Provincia que analice y proponga las medidas a adoptar a la Autoridad de Aplicación, efectuando un seguimiento de lo actuado.
- Generar una estructura mínima de gestión del tema portuario a nivel provincial conformado por representantes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, los Municipios directamente involucrados y los operadores, usuarios y trabajadores.
- Tal estructura debería encargarse de efectuar diagnósticos de situación y elaboración de propuestas de corto y mediano plazo, que servirán de base para la discusión en la Comisión Nación-Provincia.

- ii) participar activamente, con acompañamiento de los sectores involucrados, en la elaboración de un proyecto de ley de puertos.

Para esta variante, que complementaría la antes señalada, se propone aprovechar la estructura de gestión a crear en el ámbito del MO y SP de la Provincia para discutir y conformar un proyecto concensuado de política portuaria que resulte de la participación de los diferentes agentes involucrados en los puertos ubicados en su territorio.

- iii) intentar convenir con el Gobierno Nacional una provincialización piloto del uso de los puertos de Quequén y La Plata.

En este sentido, debe señalarse lo siguiente:

- los estudios legales, institucionales y socio-económicos y las conversaciones mantenidas con agentes involucrados, indican que esta medida podría presentar efectos parciales y de magnitud no muy apreciables, bajo el contexto vigente en el que se aplicaría.
- sin embargo, sería recomendable sondear si el Gobierno Nacional estaría dispuesto a ceder el uso de tales puertos a la Provincia y si estaría dispuesto a aceptar que la Provincia utilice la totalidad de la recaudación en el desarrollo de los puertos, autorizando, asimismo, a ejecutar los proyectos que la Provincia y las fuerzas vivas locales propongan.

- si ello fuera favorable, se sugiere reunir a las fuerzas vivas locales, incluyendo el Municipio respectivo, y analizar conjuntamente la conveniencia y lineamientos que tendría la solicitud a la Nación.
 - recién luego de este paso podría formalizarse el pedido y el Convenio.
 - en este punto sería indispensable detallar cómo se reorganizaría el funcionamiento portuario en Quequén y La Plata, bajo el nuevo esquema institucional y financiero.
 - en cambio, si del sondeo surge una situación poco favorable para obtener una cierta libertad en el manejo del puerto y sus recursos, se considera que esta alternativa debería desestimarse bajo el contexto actual, y analizarla en detalle en la estructura de gestión propuesta en los puntos i) y ii).
- iv) mantener una política pasiva de la Provincia en materia portuaria. Se considera que este camino es el único que debe desestimarse ya que hay contrastaciones empíricas que representa un vehículo para la discrecionalidad e irracionalidad en las decisiones portuarias de nuestro sistema, - aún cuando una política activa provincial, por sí sola, no sea una garantía para que ocurra lo contrario.

En síntesis, se recomienda:

- a) generar una estructura de gestión, con escasos funcionarios del MO y SP y amplia participación de los agentes involucrados, tendiente a participar activamente en las decisiones y gestión portuaria bajo el sistema actual, como así también en la elaboración del nuevo proyecto de ley de puertos.
- b) sondear el alcance real que podría tener un Convenio Nación-Provincia para provincializar el uso de los puertos de Quequén y La Plata, y seguir con el curso propuesto sólo en el caso de poder conseguirse un grado razonable de autonomía y descentralización. En caso contrario, que al parecer sería más probable, se sugiere incorporar este tema en el análisis de la ley de puertos.

