

0
4341
519
II

Consejo Federal de Inversiones

Provincia de Santa Cruz



Informe Preliminar N° 2

Dificultades y obstáculos.
Caracterización y calificación.
Soluciones alternativas

0/H.341
519
II

Dr. Luis Alberto Siquot Ferré
Ing. José Luis Medán

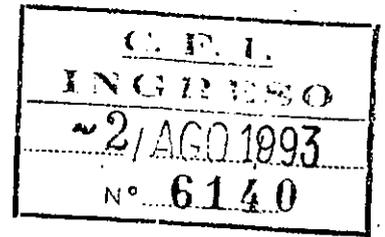
Buenos Aires, agosto 2 de 1993

Luis Alberto Siquot Ferré
Consultor

Salta 297, 1º "E" - Buenos Aires
TE: 381-0380; Fax: 383-6875

Buenos Aires, agosto 2 de 1993

Señor Secretario General
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
S _____ / _____ D



Ref. : Provincia de Santa Cruz
Administración Portuaria

Muy Señor Mío:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de acompañar 4 ejemplares del Informe Preliminar N° 2 del asunto de referencia. Adjunto asimismo un juego de seis transparencias, solicitando se envíe a la Provincia, acompañando a los ejemplares que le corresponde.

Sin otro particular saludo a Ud. muy atentamente,

Nota preliminar

Se han confeccionado transparencias con el objeto de facilitar la exposición y debate de las alternativas propuestas. Las mismas merecen el siguiente comentario:

Figura 1: Centralización: Se ejemplifica con el "Instituto" pero también puede ser una sociedad anónima. La diferencia radicaré en el alcance del poder de policía.

Figura 2: Descentralización: Se ejemplifica con la sociedad anónima. Lo dicho respecto a la composición del Directorio vale también para la Junta o Juntas del Instituto.

Figura 3: Concesión de servicios: Complementa la Figura 1

Figura 4: Concesión de servicios: Complementa la Figura 2

Para los relevamientos realizados en los puertos provinciales, análisis estadísticos y consultas a las autoridades y usuarios; se contó con la valiosa colaboración de la Ingeniera Claudia Laurlund.

Los gráficos, figuras y transparencias fueron realizadas por la Sra. Graciela Troncoso de Siquot.

Indice

DIFICULTADES Y OBSTACULOS A LA ACTIVIDAD PORTUARIA.....1

 INEFICIENCIA PORTUARIA.....3

 AUTORIDAD.....8

 CENTRALIZACION.....11

 AUTONOMIA.....14

 DOMINIO.....18

 SOLUCIONES DE LA LEY DE PUERTOS.....19

CARACTERIZACION Y CALIFICACION DE LOS SERVICIOS

 QUE SE PRESTAN EN CADA PUERTO PROVINCIAL.....22

 PUERTO DESEADO.....22

 CALIFICACION DE LOS SERVICIOS.....25

 MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS.....28

 PUERTO SAN JULIAN.....30

 CALIFICACION DE LOS SERVICIOS.....32

 MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS.....33

 PUERTO PUNTA QUILLA.....33

 CALIFICACION DE LOS SERVICIOS.....40

 MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS.....43

 PUERTO RIO GALLEGOS.....44

 CALIFICACION DE LOS SERVICIOS.....48

 MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS.....49

SOLUCIONES ALTERNATIVAS.....	50
Introducción.....	50
EJECUTIVIDAD ORGANICA.....	51
DESCENTRALIZACION.....	54
PODER DE POLICIA.....	54
AUTONOMIA FINANCIERA.....	58
PARTICIPACION DE ENTES PRIVADOS.....	59
Institucionalización de la gestión administrativa.....	61
I. INSTITUTO DE COGESTION PORTUARIA	71
INSTITUTO	73
ENTES ADMINISTRADORES	74
II. SOCIEDAD ANONIMA AJUSTADA A LA LEY 19.550 ..	76

DIFICULTADES Y OBSTACULOS A LA ACTIVIDAD PORTUARIA

En el capítulo referido a los antecedentes nacionales de la Ley de Puertos, (págs. 165 y ss.), hemos visto las respuestas institucionales que el país fue dándole a la problemática portuaria, desde la nacionalización de los puertos hasta la sanción de la Ley 24.093.

Como allí quedó consignado, durante el desarrollo de este sistema se fueron planteando crecientes dificultades en el financiamiento y la administración de la actividad portuaria, que llevaron a buscar soluciones alternativas, especialmente mediante la autorización de puertos privados (Ley de Granos) y la creación de la Capitanía de Puertos, con la que se intentó paliar, sin éxito, los problemas generados por la excesiva centralización y la concurrencia de organismos públicos de diversa competencia.

Los puertos privados implicaron un avance muy significativo en el descongestionamiento de los puertos en los que actuaba la Junta Nacional de Granos, alcanzando rápidamente un volumen de operaciones equivalente al de los puertos estatales. Este fenómeno se verificó sobre el Río Paraná, en las proximidades del Puerto de Rosario. En Bahía Blanca y Quequén se construyeron instalaciones privadas y cooperativas para el embarque de granos en puertos estatales y esta evolución llegó muy tímidamente al puerto de

Buenos Aires, el más importante del país en materia de carga general, con la instalación, por operadores privados, de una terminal para subproductos de oleaginosas y dos grúas pórticos para el movimiento de contenedores.

Se llega así a los comienzos de esta década; con puertos estatales con serios problemas operativos y, salvo Puerto Deseado, sin obras públicas de infraestructura significativas. Las mayores ineficiencias se observaban en Bahía Blanca, con rendimientos de carga de granos muy inferiores a los obtenidos en las terminales privadas y en Buenos Aires. Ese estado de cosas dio lugar a fuertes críticas de los usuarios, las que se hicieron oír junto a la inquietud de los propietarios de los puertos privados, dada la precariedad de sus habilitaciones.

A continuación vamos a considerar el cuestionamiento que esos sectores hacían al sistema imperante y las soluciones que propusieron, para luego remitirnos a las respuestas dadas por la Ley 24.093. Reproducimos, para ello, por su representatividad, las participaciones de los usuarios en el "Seminario sobre Puertos y Vías Navegables" organizado por el Centro Internacional de Información Empresaria - CIIE (Bs. As. 1986, edición propia). Este capítulo se complementa con el referido a la caracterización y calificación de los servicios que se prestan en la provincia.

Hemos sistematizado la lectura de las opiniones vertidas en ese evento bajo los siguientes rubros: Ineficiencia portuaria, Autoridad, Centralización, Autonomía y Dominio. Se mantiene el orden de los expositores, tal como figuran en el texto publicado

por los organizadores; pero se han excluido los que se refirieron al transporte fluvial. Las exposiciones no se reproducen íntegramente pero las citas son textuales.

INEFICIENCIA PORTUARIA

Centro Coordinador de Actividades Portuarias - Gustavo A. Gordillo

El tema de la mano de obra en el manipuleo de las cargas requiere una atención especial sobre todo, en lo que hace a la enseñanza y entrenamiento, a los efectos de producir una adecuada "calificación" o tecnificación en la misma, para lograr así una productividad óptima sin descuidar factores tan importantes como el de la seguridad del trabajador y de la carga... Básicamente podríamos decir que hay tres sistemas, el primero es el de las contrataciones indiscriminadas de la mano de obra que se presenta en cada caso "al pie de la planchada"; este sistema es desordenado e inseguro y muchas veces injusto para el personal. El segundo es la prestación de los servicios en forma directa por las empresas de estiba (que pueden ser públicas o privadas) por medio de sus planteles de personal propio que trabajan así en relación de dependencia y en base a una relación estable empleado - empleador en este caso el trabajador no es otra cosa que un empleado habitual con todos los beneficios que esto implica para él, ya que no existe la incertidumbre del trabajo y el salario. El tercer sistema es la prestación concentrada del servicio de mano de obra por parte de una sola entidad que agrupa la totalidad del personal

y que puede ser público, privado o mixto (con participación de las empresas de estiba, el estado y/o los sindicatos), la selección del personal se realiza por elección de los capataces (lo que en Buenos Aires se llama "a dedo") lo cual crea una condición de trabajo inhumana ya que el sistema se presta a favoritismos y por sobre todas las cosas a una gran incertidumbre en la consecución del trabajo.

Centro de empresas de estibaje del puerto de Buenos Aires.- Eduardo A Zabalza

Las posibilidades se debieran referir a la aptitud de nuestros empresarios nacionales y a la capacidad disponible y potencial mediante la capacitación -aceptada como herramienta hábil de la eficiencia- de los niveles directivos, ejecutivos, de supervisión y operativos... Según estas reflexiones proponemos:

1. Considerar a través de una información y diálogo, como se propone alcanzar este Seminario, la necesidad de adoptar un cambio de mentalidad empresaria.
2. Tal cambio de mentalidad, entre otros aspectos, debiera aceptar que las respuestas ofrecidas en la última década constituyeron, generalmente, propuestas impulsadas por el dinamismo empresario convocado al margen de una planificación global y objetado posteriormente por su incursión en áreas que estuvieron tradicionalmente reservadas al sector público.... Esas propuestas, en consecuencia, no pudieron plasmarse oportunamente en un aporte positivo y desembocaron en actitudes dispersas y luego problematizadas.... La inversión, si bien debe orientarse a la adaptación de la infraestructura y del equipamiento, debe

considerar, como condición necesaria, la reestructuración organizativa y la capacitación de personal. En esta forma se respaldará una natural reubicación en roles propios de la mano de obra especializada y de niveles de supervisión aptos para participar en el proceso de modernización.

Centro de navegación transatlántica - Gabriel J. Bonel

Es el pensamiento que puertos debidamente equipados y con adecuadas instalaciones, requieren servicios conexos eficientes y con costos razonables, pues de nada nos servirían puertos modernísimos si no tuviéramos canales de acceso para llegar a los mismos o una infraestructura lindante apropiada para recibir y retirar mercadería del área del puerto.... Pensamos que merece mención el tema del balizamiento dado que se ha escuchado recientemente preocupación por parte de los prácticos por el número de boyas y faros apagados a lo largo de los canales argentinos por diversas razones, tema éste que entra dentro de los servicios conexos, para poder operar puertos.... Otro de los servicios cuya tarifa se expresa en dólares, es el de uso de muelles en los puestos operados por la Administración General de Puertos, organismo perteneciente al Estado que abarca la casi totalidad de los puertos argentinos. Esta tarifa es alta y los servicios que se brindan no siempre abarcan todos los requerimientos del usuario como por ejemplo la dificultad de conseguir líneas telefónicas para los usos de los buques, servicio de agua, etc. todo lo cual obliga a otros gastos para subsanar esas deficiencias... Nuestros puertos pueden equiparse y

transformarse para operar con los elementos más avanzados para el movimiento de mercaderías de importación como de exportación, pero mientras no transformemos radicalmente la aplicación de tarifas y reglamentación pertinente de servicios conexos, tendremos una valla que perjudicará la venta de mercaderías hacia el exterior y encarecerá el costo de las que importemos, amén de dificultar el transporte marítimo en general. En este aspecto no se trata de inversiones millonarias, difíciles de obtener por circunstancias por todos conocidas, sino simplemente de modificar estructuras ya perimidas y que requieren el coraje y la visión de quienes depende esta responsabilidad.

Centro Marítimo de Armadores Argentinos - Mario A. Durrieu

...A ello debe sumarse un manejo burocrático, administrativo, laboral, anacrónico e ineficiente, desarrollado a lo largo de décadas que finalmente ha institucionalizado un sistema de privilegio absurdo para grupos numéricamente pequeños, que medran a costillas del comercio exterior argentino, pretendiendo defender el interés nacional, cuando en realidad cuidan ferozmente sus privilegios.

Asociación de Cooperativas Argentinas - Nestor A. Braidot

La política de infraestructuras del país debe definir claramente que en un país exportador como el nuestro, las infraestructuras deben servir a este objetivo (exportar) y organizarse en función a fortalecer la organización de venta nacional dando participación

prioritaria, apoyo financiero e impositivo a las entidades de capital nacional.

Cámara de exportadores de la República Argentina - Daniel A. Brunella

Con ese objetivo en la mira, la C.U.T. ha elaborado un proyecto de Ley de Puertos y vías navegables, se apoya en consideraciones sencillas tendientes a disminuir los costos y los tiempos de carga y descarga y aumentar la seguridad y la eficiencia:

- a) El dueño de la carga es el mayor interesado en que se cumplan esos objetivos.
- b) Al país también le interesa que se cumplan porque bajan los costos de las mercaderías que llegan y hace más competitivas a las que exportan.
- c) No es razonable que las operaciones sean efectuadas y dirigidas sólo por quienes prestan el servicio, desde que sus intereses pueden no coincidir con los expuestos.
- d) La intervención de varias reparticiones estatales en el manejo de los puertos multiplica las instancias y los costos.

Comisión de Usuarios del Transporte (C.U.T.) - Héctor Cortina

Los cargadores tenemos una pretensión no exenta de lógica, legítima además: pagar cada vez menos por un mejor servicio. Si esta apreciación puede parecer atemporal o absurda piénsese, en contrapartida, que ningún usuario o agente económico está dispuesto a pagar por un servicio más que por los beneficios que de él obtiene. Dicho de otra manera, no es posible detraer del

valor de las mercaderías una suma superior o equivalente a los beneficios que su comercialización reporta... Son pocos los principios en que se inspira el anteproyecto. El primero de ellos es que se trata de crear un sistema que lleve coordinadamente a obtener mayores índices de eficiencia en la actividad portuaria, de manera de disminuir los costos actuales del sector sobre la economía nacional... Consideramos que el logro de una mayor eficiencia, radica en la participación predominante que debe otorgarse a los usuarios privados de los servicios portuarios en la administración y operativa portuaria, porque ellos tienen un interés directo en el mayor rendimiento o productividad de la actividad.

AUTORIDAD

Centro Marítimo de Armadores Argentinos - Mario A. Durrieu

Paso a exponer brevemente las inquietudes planteadas en 1978, al Secretario de Estado de Intereses Marítimos:

- 1- Sobre dificultades que se presentan de continuo por falta de coordinación entre todos los entes oficiales con jurisdicción en el puerto.
- 2- Sobre la necesidad de simplificar trámites y que a los capitanes de puertos les competa la responsabilidad de asegurar la coordinación, eficiencia y economicidad del movimiento de carga.
- 3- Que alguien (el capitán de puertos) debe obligar a las restantes autoridades a que se coordinen.

- 4- Que el capitán de puertos asuma el rol de policía del trabajo.
- 5- Establecer dentro de una sola autoridad los conceptos de "autoridad de aplicación de la legislación que se promulgue a los efectos de un accionar ágil y efectivo, en especial de los aspectos inherentes al poder de Policía Nacional".

A este hecho concurre también la derogación taxativa de toda la legislación existente al respecto, la que ha sido causa de numerosas situaciones controvertidas.

- 6- Establecer un sistema de mantenimiento de vías navegables.

Asociación de Cooperativas Argentinas - Néstor A. Braidot

Una de las mayores dificultades con que tropieza el desarrollo portuario argentino está dada por la confusión normativa existente que prácticamente impide, o al menos dificulta, la instrumentación de cualquier proyecto. Ello es consecuencia de la coexistencia de leyes con filosofías contrapuestas, falta de definición del rol que debe cumplir el Estado Nacional, Provincial, Municipal y la Actividad Portuaria y la superposición de autoridades en lo atinente a la aprobación de proyectos, inspección de obras, control de operaciones, etc... Propuestas:

En cuanto a los controles y administración de los puertos, debería requerirse por un lado una relativa descentralización de manera que permita a las autoridades locales un manejo más autónomo y con un conocimiento más directo de los problemas... El rol de la Autoridad Portuaria debería definirse sobre la base de una mayor autonomía decisoria de las unidades portuarias, en especial en lo

referente a las obras, concesiones y definición del plan regulador.

Centro de Exportadores de Cereales - Adrian R. Vera

En cuanto a las regulaciones, básicamente podemos señalar:

- 1- Ley de Navegación 20.094
- 2- Decreto N° 4516/73: REGINAVE
- 3- Decreto N° 476/81 Reglamento de Formación y Capacitación del Personal Embarcado
- 4- Decreto N° 890/80 Régimen de Seguridad Portuaria
- 5- Ley 22.080
- 6- Ley 12.980
- 7- Ley 10.250 de Reserva de Cargas
- 8- Ley 20.447 Conferencia de Fletes
- 9- Ley 21.429 Reglamento de Trabajo Portuario
- 10- Ley 17.347 Transporte de Contenedores
- 11- Ley 19.870 Fondo Nacional de la Marina Mercante
- 12- Leyes 16.478 y 22.439 Control de Migraciones
- 13- Ley 12.206 Control Sanitario
- 14- Ley 22.415 Control Aduanero
- 15- Ley 18.870 Tribunal Administrativo de la Navegación

Cámara de exportadores de la República Argentina - Daniel A. Brunella

Sin perjuicio de la verificación del cumplimiento de todas las normas legales, a cargo del Estado, la administración, entendiendo como tal al conjunto de decisiones sobre reequipamiento y

operaciones para lograr eficiencia debe ejercerse mediante un cuerpo colegiado en el que tengan mayoría los usuarios.

Comisión de Usuarios del transporte (C.U.T) - Héctor Cortina

Por supuesto también es necesario terminar con la actual anarquía en materia de autoridad portuaria, anarquía que subsiste por las facultades concurrentes que detentan en los hechos la Administración General de Puertos y la Capitanía General de Puertos entre otras autoridades. En este sentido, el anteproyecto provee el ejercicio de la autoridad portuaria por parte de la sociedad administradora del puerto del dominio público... Proyecto Ley Nacional de Puertos:

... Artículo 4: La autoridad de tales sociedades en la administración de los puertos será única y decisoria, sin perjuicio de las atribuciones legalmente determinadas de la Administración Nacional de Aduanas, la Prefectura Naval Argentina, la Junta Nacional de Granos o las autoridades sanitarias o de inmigraciones.

CENTRALIZACION

Centro Marítimo de Armadores Argentinos - Mario A. Durrieu

Debo manifestar que con el paso del tiempo y la falta de capitales para realizar grandes obras portuarias, los problemas se han ido agravando y las soluciones adoptadas de ir centralizando la

dirección de las actividades en entes burocráticos cada vez más grandes, no han aportado soluciones de fondo... Los proyectados por agrupaciones privadas son coincidentes en sus lineamientos generales de producir una gran transformación de la política portuaria basándose en el desarrollo integral de la actividad privada, evitando la burocracia de grandes organizaciones supraportuarias y procurando la descentralización de la actividad y afianzando el federalismo.

3- Afianzar el federalismo remarcando el derecho de las provincias, los municipios y los privados a desarrollar y explotar puertos comerciales, reservándose el gobierno nacional los derechos constitucionales que hacen a la habilitación de nuevos puertos, poder de policía de la navegación, aduana, sanidad, migraciones, etc., con exclusión de la jurisdicción y competencia local (provincial o municipal).

4- Establecer la posibilidad de arrendamiento total o parcial de los puertos públicos a entidades comerciales. También debe posibilitarse la integración de sociedades comerciales en donde el sector privado tenga opción de disponer de la mayoría de las mismas, acorde a las políticas que se fijen para cada puerto en particular.

Dentro de este concepto debe incluirse el que los organismos o entidades administradoras de cada puerto, público y privado intervengan en la planificación de dichos trabajos de mantenimiento.

Asociación de Cooperativas Argentinas - Nestor A. Braidot

En cuanto a la participación de las provincias y municipalidades en el planeamiento y gestión de los puertos, no existe normativa alguna que así lo disponga y, en los hechos, dichas autoridades han sido históricamente marginadas. Propuestas:

... b. Debe comprenderse que el problema portuario no puede resolverse aisladamente. El sistema de infraestructuras y medios para la exportación deben considerarse en su conjunto. Buenos puertos sin accesos, transportes y vías férreas que permitan acceder fluidamente a ellos se transforman en ineficientes... Calados insuficientes en la salida de estas unidades alteran también el funcionamiento ágil y armónico del conjunto.

Centro de Exportadores de Cereales - Adrián R. Vera

... La propuesta:

... b) Descentralizar: Organizando el sistema sobre la base de administraciones con participación protagónica de representantes de los sectores que representan el área de influencia de cada puerto... d) Privatizar: Retirando al estado de todas las funciones que puedan ser cubiertas por la actividad privada. Hay dos razones fundamentales para ello: 1) Como hemos visto, el sector privado es más eficiente que el público. 2) El Estado no tiene medios económicos para emprender ninguna obra de envergadura.

Comisión de Usuarios del Transporte (C.U.T) - Héctor Cortina

Con respecto a los puertos del dominio público a los que no concurre el interés privado, y mientras subsistiera esta situación, continuarán bajo la administración de una empresa estatal, Dirección Nacional de Puertos y Vías Navegables en los términos del anteproyecto, a fin de que continúen prestando servicios... El régimen propuesto recoge además, la necesidad de hacer predominar los principios federalistas de nuestra organización constitucional, de manera tal que sean las comunidades de intereses vinculadas a cada puerto las responsables de su administración, poniendo fin de esta forma al centralismo que siempre nos ha caracterizado.

AUTONOMIA

Centro Marítimo de Armadores Argentinos - Mario A. Durrieu

Los armadores argentinos comparten plenamente la idea de privatizar y entienden que deben tener asignación prioritaria para el uso de postas de atraque, o sea que deben participar activamente en las posibles sociedades adjudicatarias. También entendemos que la privatización no sólo debe alcanzar a los muelles sino también a los depósitos, puertos secos y restantes operaciones... 1- Establecer condiciones para que los puertos, cualquiera sea su dominio, desarrollen su actividad bajo el concepto moderno de "Puertos autónomos" y en un marco de competitividad esencial entre sí, para la obtención de mayores

eficiencias... Este concepto no debe impedir el desarrollo de "Puertos Promocionales" acorde a los objetivos que el gobierno nacional o provinciales, persigan en el área de transporte.

Asociación de Cooperativas Argentinas - Néstor A. Braidot

Se hace aconsejable una centralización a nivel local de todas las delegaciones de los organismos que, en cada puerto, manejan sólo un aparte del problema, posibilitando de esta manera las decisiones racionales y con visión global de cada asunto. Al mismo tiempo deberá incorporarse a los usuarios en la dirección de cada unidad portuaria... En cuanto al tema tarifario, las tarifas portuarias deberían ser las estrictamente necesarias para hacer frente a los gastos de funcionamiento y mantenimiento, estando a cargo del Estado Nacional, o de la actividad privada, según el caso, la financiación de las inversiones y el equipamiento. Esta política permitiría una mayor participación de la actividad privada.

Centro de Exportadores de Cereales - Adrian R. Vera

Como es bien conocido, en la actividad exportadora, campea una marcada ingerencia estatal, ya sea a través de la participación de diversos organismos de su órbita (J.N.G., A.N.A., A.G.P., Capitanía de Puertos, Prefectura Naval, etc.) ya sea a través de una rigurosa e intrincada regulación de todos los actos vinculados con la salida de los bienes a exportar, ya sea a través de la titularidad del Estado sobre el cúmulo de bienes materiales

(medios de producción) que intervienen en el manipuleo de dichas mercaderías... En el sistema portuario, seis Ministerios y dieciocho organismos del Estado participan de funciones de supervisión y control... La propuesta:

a) eestructuración: 1) eliminando la mayor cantidad de organismos públicos con injerencia sobre la cuestión portuaria y 2) creando un organismo autónomo con facultades integrales de administración y operativa de puertos.

b) Desregulación: reordenando toda la legislación vinculada con el tema; 1) dictando leyes generales que fijan reglas claras, equitativas y por todos conocidas. Fundamentalmente promulgando urgentemente una ley de puertos que llene los vacíos legislativos en que incurre la actual, otorgando seguridad a la inversión privada y dotando a los puertos de órganos de conducción que aseguren su eficiencia.

Comisión de Usuarios del Transporte (C.U.T) - Héctor Cortina

Comencemos entonces por rescatar la premisa básica que fundamente nuestra exposición, y sin la cual ésta carecería de sentido: el principal usuario del puerto es la mercadería. Ello supone, dentro del mismo esquema de ideas, la existencia de usuarios secundarios; pues bien, los buques son los usuarios secundarios principales, luego en las categorías subsiguientes el resto de los transportes y prestaciones de servicios. Esto se proyecta lograr mediante la administración de los puertos del dominio público por sociedades anónimas, integradas por el Estado y los usuarios, pero en cuyo Directorio se le confiere representación mayoritaria a los

últimos... Si bien algunos de los aspectos del anteproyecto han quedado reservados para su posterior reglamentación, es oportuno mencionar que concebimos a los usuarios en los términos de la introducción que hiciera momentos antes -carga, buques, etc.-, todos ellos usuarios privados que participarán en la administración a través de las entidades empresariales que los nucleen... Proyecto Nacional de Puertos:

... Artículo 3: Los puertos del dominio del Estado nacional serán administrados por sociedades anónimas formadas por el Estado y los usuarios privados, una por cada puerto. Dicha sociedad tendrá la responsabilidad de la administración y la prestación de la totalidad de los servicios portuarios, tanto los relacionados con la atención de los buques, el régimen de remolques, el movimiento y almacenaje de las mercaderías, la profundidad del calado y deberán atender todos los requerimientos en materia de instalaciones y equipos para mejorar los servicios y su eficiencia económica.

El directorio de tales sociedades se formará con once miembros de los cuales seis serán representantes de los usuarios privados, dos de la Nación, dos por la provincia y/o el municipio y uno de los trabajadores portuarios.

DOMINIO

Asociación de Cooperativas Argentinas - Néstor A. Braidot

Aún dentro del marco de la excesiva burocracia existente para las tramitaciones de autorización y ejecución, la inseguridad jurídica y las dificultades financieras, en los últimos siete, el país avanzó significativamente en materia de incorporación de capitales a la operatoria portuaria... Luego de la autorización para el funcionamiento de instalaciones de embarque privadas y hasta la fecha se pusieron en funcionamiento doce unidades de cooperativas y exportadores... En lo que se refiere a la participación de la actividad privada en proyectos portuarios y en la operación de los mismos, tampoco existe clara definición legal, siendo su desarrollo cíclico de acuerdo con la orientación de los gobiernos, lo cual impidió la realización de proyectos de envergadura ante el temor respecto del futuro de inversiones de importancia.

Propuestas: g) Debería disponerse una reglamentación clara para el funcionamiento de puertos privados que trate de favorecer su desarrollo y no dificultar su presencia... j) En materia de puertos privados de uso específico, deberían distinguirse tres situaciones diferentes:

- Instalaciones localizadas en puertos nacionales, en muelles controlados por el Estado, otorgados mediante concesiones o permisos de uso. En estos casos deberían fijarse plazos lo suficientemente largos para incentivar la realización de inversiones de importancia en instalaciones de embarque.

- Instalaciones localizadas en puertos nacionales, en muelles construídos por los permisionarios, o concesionarios, en este caso los plazos deberían ser aún mayores y asegurar el recupero de las inversiones en infraestructura mediante reducciones o acuerdos sobre las tarifas aplicables.
- Instalaciones localizadas fuera de los puertos nacionales en terrenos privados.

SOLUCIONES DE LA LEY DE PUERTOS

La Ley 24.093 dio respuesta a los problemas planteados por el régimen institucional vigente del modo que hemos analizado en el capítulo correspondiente; por lo que nos remitiremos al mismo en el orden en que se han expuesto las dificultades y obstáculos a la actividad portuaria.

Es obvio que la eficiencia en el manejo de los recursos portuarios no puede lograrse por imperio legal. Sin embargo ha quedado suficientemente demostrado que los problemas creados por el sistema centralizado, el fracaso en la coordinación de los organismos nacionales y la concurrencia de la empresa estatal y los privados en la prestación de servicios son temas de naturaleza institucional que afectaron directamente a la eficiencia portuaria. Las soluciones aportadas por la Ley 24.093 a tales materias serán el sustento sobre el que deberán apoyarse las autoridades portuarias y los entes administradores a fin de elevar los indicadores de eficiencia de los puertos estatales.

Los aspectos normativos de la descentralización portuaria y su régimen jurisdiccional han sido tratados al analizar los capítulos de la Ley de Puertos referidos a la administración de los puertos estatales, la transferencia de dominio de dichos puertos a las provincias y la concurrencia de las competencias de la autoridad portuaria nacional con la local. Como se ha visto esta última materia ha tenido escaso desarrollo en el D.R. y, por su carácter dinámico, puede preverse que requerirá ampliaciones en el futuro.

La Ley de Puertos deja una amplia libertad a las provincias para elegir la forma administrativa de los puertos que le son transferidos. Sin embargo, para un grupo de grandes puertos, impone la previa creación de un ente cuyas características ya hemos analizado. No puede sostenerse, dadas las facultades de coordinación, reglamentación y control que la ley reserva para la autoridad portuaria nacional, que se les haya otorgado la autonomía que fuera requerida por los usuarios. Sin embargo, esta observación no es criticable, salvo por la deficiente redacción del D.R. en lo referido a las facultades reglamentarias que le corresponden a las provincias.

La Ley de Puertos establece que los puertos comerciales de uso público pueden ser de dominio privado o estatales, y éstos últimos nacionales, provinciales y municipales. Sin perjuicio de una eventual colisión con las constituciones provinciales, no se observa la conveniencia de promover la municipalización de los puertos, materia en la que se apartó de todos los proyectos que la precedieron. No puede dejar de reconocerse que tal disposición

encuentra apoyo en grandes puertos europeos (Amberes, Hamburgo, Rotterdam, etc.), pero los mismos reconocen su existencia en las antiguas ciudades-estado, forma institucional que no tiene correspondencia en nuestra joven historia. Debe asimismo considerarse que las municipalidades, en caso de ser las dueñas de los puertos, deben hacerse cargo de las obras de renovación de las instalaciones portuarias, constituyendo las correspondientes reservas económicas para ello.

CARACTERIZACION Y CALIFICACION DE LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN EN CADA PUERTO PROVINCIAL

El presente capítulo fue realizado mediante reconocimientos "in situ", completados mediante el procesamiento y análisis de datos estadísticos suministrados por la Unidad Portuaria Ejecutiva, estudios preexistentes y consultas a las autoridades nacionales, provinciales y locales, funcionarios de las correspondientes unidades portuarias, usuarios y prestadores de servicios y operarios.

PUERTO DESEADO

CARACTERISTICAS NAUTICAS

Se encuentra sobre la margen norte de la Ría de Deseado a una latitud de 47°30' S; longitud de 65°54 W en un estuario con ambas orillas de acantilados rocosos y escarpados de unos 50 metros de altura. Temperaturas medias: anual 9.8°C; media máxima en enero 21.7°C; media mínima en julio -0,2°C. Vientos predominantes: W, N, SW. Precipitaciones: media anual 202 mm Mes de máximas precipitaciones: junio.

Mareas de régimen semidiurno. Alturas de marea (plano de reducción 3.20 m debajo del nivel medio). Amplitud máxima 5.30 m. Profundidad del canal: máxima 58 pies; mínima 26 pies.

Se ingresa a la ría por un canal recto de 2.000 m de ancho y 5.500 m de longitud, dejando al norte la Punta Cascajo, la roca Beagle y las rocas de la Guardia y al sur la isla y restinga Chaffers. En este rumbo las corrientes debido a la marea pueden alcanzar de 5 a 6 nudos. Posee dos juegos de enfilaciones sobre balizas, la primera sobre las balizas "Alonso" y "Estación" y la segunda sobre las balizas "Magallanes" y "de las Barrancas". Al oeste del puerto la Bahía Uruguay constituye un fondeadero seguro y resguardado. El servicio de practicaaje es obligatorio solamente para buques extranjeros. No es obligatorio el uso de remolque.

CARACTERISTICAS DEL PUERTO

1) Infraestructura Física

Posee una longitud de muelle de hormigón con defensas de 525 metros, con una profundidad de agua de 8,20 metros, dividido por ángulos en tres sectores:

Muelle 1	Long: 130 m	Ancho: 62 m
Muelle 2	Long: 145 m	Ancho: 62 m
Muelle 3	Long: 250 m	Ancho: 17 m

Hacia el este del muelle 1 existe una zona para la expansión del frente de atraque (Muelle 0) de 120 m de longitud.

En el extremo oeste del puerto hay un muelle auxiliar de hormigón de 35 m de longitud.

Cuenta con playa de maniobra pavimentada de 20.000 metros cuadrados y sin pavimentar 11.500 metros cuadrados.

Los depósitos del puerto son: de mampostería en buen estado 450 metros cuadrados; y de hierro y chapa en estado regular, 650 metros cuadrados.

2) Instalaciones

La zona de muelles cuenta con torres de iluminación con lámparas de gas de mercurio.

El puerto tiene una alimentación de fuerza motriz 3x380 V y 100 KW de potencia, pero no posee tomas de electricidad para los buques en los muelles.

La capacidad de agua potable para proveer a los buques es de 380 metros cúbicos en tanque, con una alimentación de la red de la ciudad de 50 metros cúbicos diarios.

Cuenta con depósitos de combustible y tomas en los muelles 1 y 2.

El puerto carece de un sistema propio contra incendios.

3) Equipos

El utilaje portuario esta compuesto por:

Grúas:

Marca/Modelo	Potencia	Operador	Estado
P&H 650	45 t	U.P.E.	bueno
Nelson 115a	15 t	U.P.E.	regular
Takraf	50 t	U.P.E.	bueno
Tadano	40 t	U.P.E.	bueno
P&H	35 t	Murchisson	bueno
---	25 t	Murchisson	bueno

Motoestibadoras:

El puerto cuenta con tres motoestibadoras de 4 toneladas de capacidad operadas por la U.P.E. y veinte de la empresa Murchison S.A. El servicio es bueno.

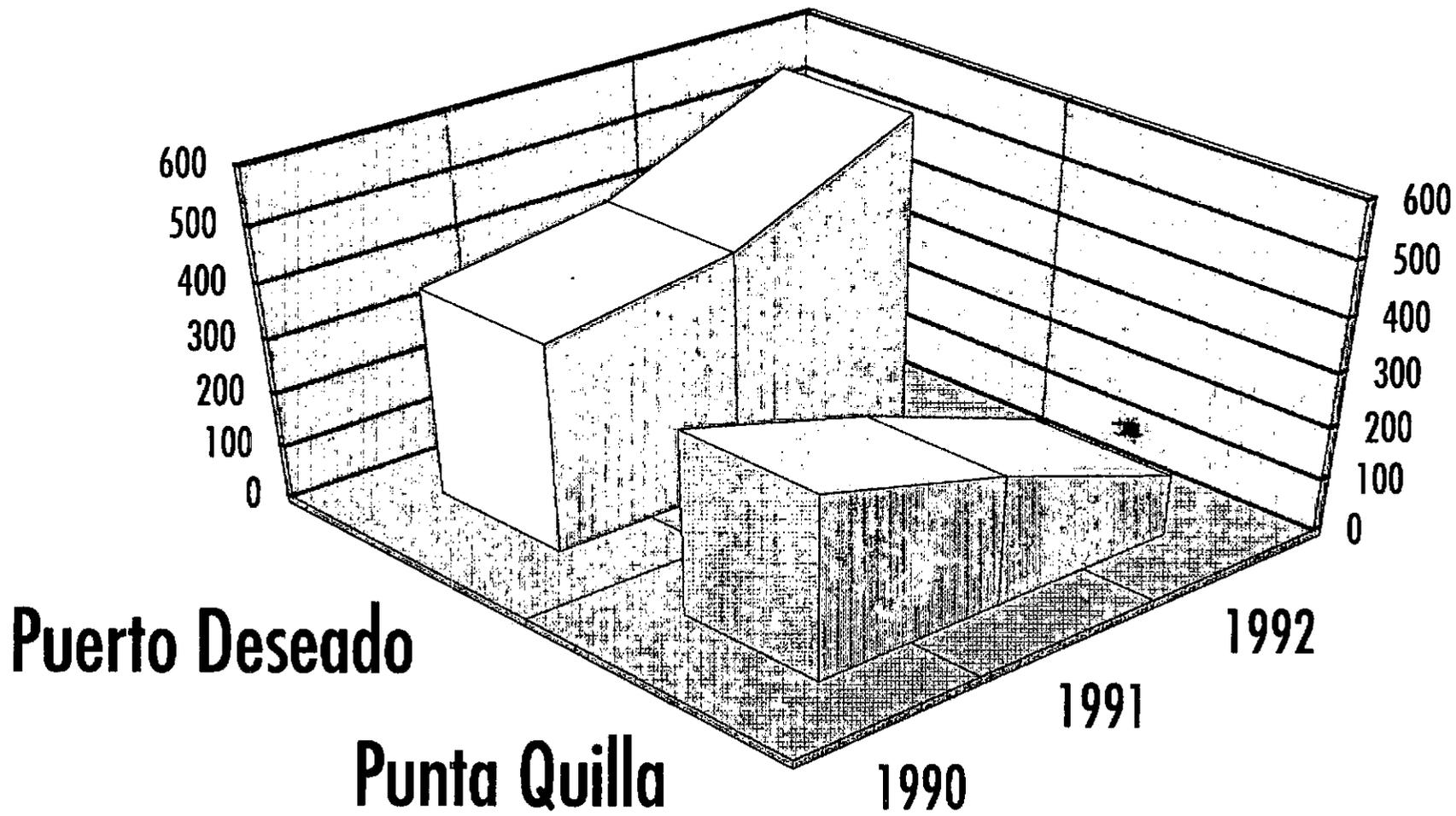
La U.P.E. posee dos tractores marca Deutz de 50HP, uno de ellos fuera de servicio.

CALIFICACION DE LOS SERVICIOS

Puerto Deseado desarrolló una fuerte actividad con el movimiento de equipos petroleros, hasta que la misma fue paulatinamente desplazada por la actividad pesquera. La actividad extractiva en el mar fue vinculada con actividades en tierra para la atención a la flota y almacenamiento de pescados. En la actualidad la flota, de bandera argentina, se dedica a la pesca de distintas variedades, que le garantizan continuidad a la actividad del puerto. Dadas las facilidades de infraestructura instalada, la flota utiliza el puerto como base de operaciones y almacenaje de su pesca, para la posterior exportación en buques mercantes frigoríficos. El gráfico 1 muestra el movimiento de buques, registrado en los últimos tres años.

Si bien la concurrencia de autoridades (P.N.A., Aduana, A.G.P.) no genera inconvenientes en sí, se observa la falta de una autoridad que arbitre en los conflictos, propios de la actividad portuaria diaria. Se deberían unificar los horarrios para los trámites aduaneros y prestación de servicios portuarios.

Gráfico 1: Movimiento de buques



Fuente: Unidad Portuaria Ejecutiva y elaboración propia.

El sistema de señalización para la entrada y salida del puerto (cuatro balizas que forman dos enfilaciones) se encuentra en mal estado por la falta de mantenimiento y la baja potencia lumínica de las balizas que están sobre las luces de la ciudad.

El servicio de practicaaje, obligatorio para los buques de bandera extranjera, tiene buena rapidez de respuesta. El servicio se debe contratar y abonar por separado. El servicio de lanchaje es prestado por una sola empresa y su costo es mayor que el del servicio de prácticos.

El servicio de amarre está bien prestado y el servicio de serenos, que es obligatorio, tiene un costo que se estima excesivo.

Se observa un congestionamiento de buques en los muelles, con buques inactivos amarrados en muelles de uso comercial y buques pesqueros operativos atracados en cuarta andana. La resolución de las dificultades y conflictos generados por esta situación no tienen un conductor claro generando problemas adicionales.

El movimiento de cargas en este puerto merece una consideración especial. El mayor movimiento es de buques pesqueros congeladores que traen la carga procesada a bordo y embalada la cual descargan en muelle, la cargan en camiones que la transportan a cámaras de frío distantes a 1,5 Km de los muelles y que circulan por las principales calles de la ciudad. En estas cámaras permanece hasta que es transportado nuevamente a los muelles para ser embarcada en buques frigoríficos mercantes.

El servicio de estibaje tiene buena productividad de mano de obra y buena capacidad de respuesta a los requerimientos de los usuarios. Los equipos del puerto y de las empresas privadas

prestan un servicio aceptable, presentando dificultades los de la U.P.E. en cuanto al horario ordinario, ya que no coincide con el de la estiba privada y el de la aduana.

Se realiza una intensa tarea de movimiento de cajas de pescado en los muelles, no sólo por el movimiento anteriormente descrito sino también porque las cajas se clasifican en el muelle y se transbordan a los mercantes. Esta operatoria se vé dificultada porque: a) el personal de la estiba trabaja a la intemperie, suspendiéndose la actividad de clasificación por razones climáticas; b) las vías en los muelles estorban el movimiento de las moto estibadoras; y c) está prohibido, por la U.P.E., cargar combustible en los buques y operar simultáneamente los equipos de carga y descarga.

El servicio de agua potable a los buques tiene una incorrecta distribución de tomas y el puerto no provee mangueras de conexión, las que deben ser de gran longitud y encarecen el precio del metro cúbico de agua.

El puerto no tiene servicios propios de limpieza de sentinas, recepción de lastres sucios ni recolección de residuos. Los muelles no cuentan con tomas de corriente eléctrica para los buques amarrados.

MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS

Reparación y establecimiento de un mantenimiento continuado del sistema de balizamiento.

Servicio de remolque para movimiento de buques en los muelles, sin necesidad de su puesta en marcha.

Establecer sitios de amarre, que no afecten los muelles comerciales, para los actuales buques inactivos y los que amarran por períodos prolongados debido a variaciones en los rendimientos de capturas o dificultades propias de la actividad pesquera. Estos sitios pueden ser fondeaderos fijos en la zona protegida por la punta Cascajo (sito 0), Bahía Uruguay u otro sitio a determinar dentro de la ría.

Ampliación de la longitud de muelle hacia el sitio 0 de acuerdo al proyecto existente en el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz.

Organizar el giro con una programación anticipada de las entradas y salidas de los buques de las empresas que operan en Puerto Deseado como puerto base.

Investir a la autoridad portuaria local con el poder de mover los buques inactivos a sitios que no entorpezcan la actividad portuaria comercial.

Ordenar el tránsito de camiones desde y hacia las plantas de frío por un camino que no atravesase la ciudad, desplazando la salida del puerto hacia el NW, coincidente con lo planificado por la Municipalidad.

Establecer una zonificación de los terrenos portuarios para su correcta utilización y determinar espacios para las empresas pesqueras que normalmente necesitan lugares para la clasificación de pescados, cámaras y lugares para la reparación de redes y artes de pescas.

Proveer de tinglados desplazables para la protección de la estiba y clasificación en los muelles.

Reparar la platea de los muelles en la zona de las vías, para lograr un mejor y más rápido desplazamiento de motoestibadoras.

Mejorar el sistema de provisión de agua potable con mayor cantidad de tomas y mas velocidad de carga.

Instalar un sistema de lucha contra incendio y de control de derrames en el espejo de agua con los respectivos equipos y responsables.

Establecer un sistema de recolección de residuos y de recepción de lastres sucios, este último debería ser gratuito a fin de que sea utilizado en forma masiva y proteger las aguas de la ría.

Instalar tomas de electricidad en cada uno de los sitios de atraques.

Promover la instalación de un taller de reparaciones de buques con capacidad de poner en seco buques de hasta 60.00 metros de eslora.

PUERTO SAN JULIAN

CARACTERISTICAS NAUTICAS

Se encuentra en la bahía del mismo nombre a una latitud de $49^{\circ}18'30''S$; longitud de $67^{\circ}48'33''W$ ofreciendo a los navegantes seguridad total ante los fuertes temporales patagónicos, tanto amarrado al muelle o fondeada. Temperaturas medias: anual $9.5^{\circ}C$; máxima en enero $21.1^{\circ}C$; mínima en julio $-1.1^{\circ}C$. Vientos predominantes: W;SW. Precipitaciones: media anual 280 mm. Mes de máximas precipitaciones:julio. Niveles de agua: Mareas de régimen semidiurno. Altura de marea (plano de reducción 3.96 m debajo del

nivel medio). Amplitud máxima 8.53 m. Profundidades a pie de muelle: máxima 37 pies; mínima 24 pies. En proximidades del muelle la corriente es de 7 a 9 nudos en bajante y de 5 a 7 nudos en creciente.

El acceso al puerto se identifica con el faro Cabo Curioso y puede realizarse por el Canal Sur o por el Canal Norte. La entrada por el Canal Sur tiene seis enfilaciones y por el Canal Norte tres.

Frente a la población de San Julián a la altura de la baliza Pueblo se encuentra un fondeadero con 6.70 m de profundidad al cero. Otro fondeadero esta entre las balizas Norte y Auxiliar.

El servicio de practicaje es obligatorio solamente para buques extranjeros. No es obligatorio el uso de remolque.

CARACTERISTICAS DEL PUERTO

1) Infraestructura Física

El muelle con que cuenta el Puerto de San Julián es de hormigón armado, sustentado por pilotes metálicos rellenos de hormigón simple. Está constituido por una plataforma de 20 m de ancho por 62 m de largo, un viaducto de acceso de 8 m de ancho por 73 m de longitud y dos torres de amarre a 60 m del muelle unidas por pasarelas de 0.80 m de ancho.

El sistema de amarre es a través de bitas ubicadas en las torres distantes entre sí 180 m.

La capacidad de carga en la plataforma es de $3t/m^2$.

Dispone de una playa de hormigón de 2100 m² y un galpón de estructura metálica de 450 m² de superficie cubierta con oficina y sanitarios.

2) Instalaciones

El muelle y la playa cuentan con iluminación de lámparas de sodio y gas de mercurio.

Hay capacidad de proveer agua potable a los buques a través de un sistema de tuberías con toma sobre el muelle.

3) Equipos

El utilaje portuario esta compuesto por:

Grúas:

Marca/Modelo	Potencia	Operador	Estado
P&H 155AWC	7 t	U.P.E.	regular
TAKRAF	50 t	U.P.E.	bueno

La U.P.E. cuenta con una motoestibadora marca Clark de 2 t de capacidad.

CALIFICACION DE LOS SERVICIOS

Si bien el puerto tiene actualmente una baja actividad operativa se debiera preparar y desarrollar para un futuro inmediato a absorber la atención de buques pesqueros de altura y mercantes. Con este concepto se analizan los servicios y las mejoras a los mismos.

El muelle no tiene bitas de amarre a distancias convenientes para buques de aproximadamente 40/50 m de eslora. La pasarela del lado oeste se encuentra averiada. No se cuenta con tomas de electricidad ni de combustible para los buques amarrados. No hay refugio ni protección para los operarios que deban trabajar en el muelle o playa de maniobras.

MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS

Reparar la pasarela del lado oeste. Instalar bitas de amarre sobre el muelle a una distancia de aprox. 15 m. Instalar un sistema de provisión de combustible a los buques con tomas sobre el muelle. Mejorar el sistema de agua potable. Instalar tomas de electricidad en cada sitio de atraque. Establecer un sistema de recolección de residuos y de recepción de lastres sucios. Prever la instalación de un sistema de incendio y de control de derrames con sus respectivos equipos.

PUERTO PUNTA QUILLA

CARACTERISTICAS NAUTICAS

Punta Quilla cuenta con una rada interior de maniobra para operaciones de buques cuyas dimensiones alcanzan un área de aproximadamente 1 milla de ancho por 2 millas de largo, que la hace apta para operar con 14 o 15 buques fondeados simultáneamente y con profundidades por encima de 15 metros al cero. Se han instalado enfilaciones dado que existen bajos fondos que pueden

poner en peligro la navegación. La entrada y salida de buques del puerto de Punta Quilla se ven reducidas a dos horas aproximadamente a partir de la hora de la marea, lo cual suma 4 horas útiles de marea, o sea 8 horas al día. Para los buques de bandera extranjera es obligatorio el uso de práctico.

La profundidad al cero de la plataforma de atraque es de 10,60 metros, treinta y tres pies. Las alturas de las mareas oscilan entre máximas de 11 metros y mínimas de 9 metros, admitiendo su muelle buques con calados de 10 a 12 metros y permitiendo márgenes de 2 metros de seguridad en la barra de entrada. Al pie de muelle existen profundidades de 9,5 metros al 0, tanto en su frente exterior como interior, verificándose un ancho de aproximadamente 80 metros entre el muelle (lado interno) y una restinga que se verifica sobre la mitad del frente de atraque interno. Las corrientes de mareas inciden con el frente del muelle en ángulos de 30° a 40° y con velocidades de 3,5 a 6 nudos.

Los vientos alcanzan ráfagas de 50 a 60 nudos, lo que en muchos casos originan el garreo de las anclas, teniendo en cuenta que el fondo esta constituido por pedregullo. La amplitud de marea al pie del muelle hace difícil la maniobra de carga o descarga de los buques debiéndose prever permanentes cuidados en dichas tareas.

La ría Santa Cruz en su desembocadura -Punta Norte y Punta Cascajo- registra un ancho máximo de 1,2 millas, asimismo y previo a desembocar en el Océano Atlántico, forma la rada interior del Puerto Punta Quilla sector que se extiende del NW al SE del muelle allí emplazado, con una profundidad que llega a alcanzar los 27

metros. El sector Nw del muelle o sitio interno es destinado a los remolcadores, en tanto que en el sector E amarran buques de ultramar, pesqueros, tanques y de la Armada.

CARACTERISTICAS DEL PUERTO

1) Infraestructura física:

El puerto de Punta Quilla se halla en buen estado operativo siendo la mayoría de sus instalaciones relativamente nuevas. Su construcción data del año 1978.

Permite la operatividad de buques de gran porte y con un calado de cierta significación especialmente aquellos de la actividad pesquera y petrolera, efectuandose a través del Puerto de Punta Quilla tareas de almacenaje en galpones frigoríficos y su posterior exportación, el movimiento de buques de apoyo a la actividad petrolera, incluyendo víveres, agua y abastecimiento a las plataformas petrolera off-shore ubicada en la zona de Bahía San Sebastián, Tierra del Fuego.

El Puerto de Punta Quilla, cuenta con dos frentes de atraque que poseen 40 pies (12 metros) y 35 pies (10,50 metros) al nivel 0 de marea respectivamente, con una influencia de mareas de 40 pies (12 metros). La estructura del puerto, posee una plataforma de 158 metros de longitud por 30 metros de ancho, con doble frente de atraque. Dicha plataforma se encuentra constituida por una super estructura de hormigón armado, fundada sobre pilotes cilíndricos

de acero de 970 milímetros de diámetro exterior, protegido mediante defensas de goma tipo "V 600 - H" (trapezoidales).

Dos "Duques de Alba" de 11 metros de longitud por 7 metros de ancho, formados por una superestructura de ormigón armado sobre pilotes cilíndricos de acero de 970 milímetros de diámetro exterior, protegidos mediante defensas similares a las anteriormente descritas, llevando cada uno de ellos su correspondiente bolardo de fundición. Ofician de nexo entre la plataforma y los "Duques de Alba" dos pasarelas metálicas de 60 metros la primera y de 18 metros de longitud la segunda, contando con un macizo intermedio de apoyo de 5 metros por 5 metros.

Se construyó un viaducto de acceso al muelle desde tierra, de 225 metros de longitud por 12 metros de ancho, formado por una superestructura de hormigón armado apoyada sobre pilotes cilíndricos de acero de 700 milímetros de diámetro exterior y su correspondiente baranda (construída en postes de hormigón armado y caños).

2) Instalaciones:

a) Iluminación y balizamiento: El muelle propiamente dicho, está provisto de dos torres de iluminación de 30 metros de altura cada una, con 3 proyectores con lámparas a vapor de mercurio de 2.000 Wats -380 Volts y un flujo de 170.000 lúmenes; dos de ellos concentradores y uno difusor.

La playa de maniobras cuenta con 4 columnas de 25 metros de altura cada una, con dos proyectores tipo difusor de iguales

características a las mencionadas precedentemente. La pasarela del viaducto se encuentra iluminada con 8 columnas de alumbrado de 12 metros de altura cada una, con artefactos provistos de lámparas de vapor de mercurio de 400 Wats.

Las instalaciones del balizamiento cumplen con las prescripciones estipuladas por el Servicio de Hidrografía Naval para Señalización de Obras Portuarias, para lo cual se cuenta con sistemas de balizamiento intermitente en pasarela y muelle. Este sistema se encuentra conectado a la red eléctrica y al sistema de baterías que entra en funcionamiento automáticamente en caso de desperfectos de la red central.

Diseminados convenientemente en toda la zona del muelle y playa de maniobras u operaciones, se encuentran tableros de tomas de fuerza, con zócalos para 380 y 220 Volts. Estos tableros fueron instalados cuando se construyó el muelle en el año 1978. Desde el año 1982 no se le presta electricidad a los buques por una rotura en los tableros del muelle.

b) Fuerza motriz: el servicio es cubierto por una línea de alta tensión tendida desde la localidad de Puerto Santa Cruz, este servicio es proporcionado por Servicios Públicos Sociedad del Estado.

c) Sistema contra incendio: Partiendo de una sala de bombas ubicada sobre la pasarela de acceso al muelle y que cuenta con dos motores verticales de 40 HP cada uno, que dotan a una amplia red de cañerías de 6 kilogramos por centímetro cuadrado de presión;

cada frente de atraque cuenta con tres tomas de agua contra incendio.

La playa de maniobras u operaciones posee 8 tomas de agua y el galpón fiscal de 6 tomas de agua. Cada par de tomas se encuentra provisto de nichos con mangueras-lanza chorro a distancia y neblina, como así también la llaves para ensamble de manguera. La red de agua potable está conectada a la de agua de mar contra incendio, para su posterior lavado.

d) Agua potable: El Puerto de Punta Quilla se encuentra conectado por un acueducto a la localidad de Puerto Santa Cruz, cuyo servicio depende de Servicios Públicos Sociedad del Estado. Este acueducto se encuentra en malas condiciones, con roturas constantes. Para solucionar este problema se prevé cambiar los caños actuales por caños de PVC. A su vez posee 2 tanques cisterna de 200 m³ y se tiene previsto instalar uno de 600 m³, dando a cada frente de atraque 3 tomas de agua potable, con un caudal de 20 m³, por hora durante las 24 horas.

e) Combustibles: La instalación para suministro de combustible a los buques tiene un caudal de 100 m³ por hora. El tanque tiene una capacidad de tres mil metros cúbicos (3000 m³) , se encuentra fuera de la zona portuaria, con derivación a través de cañerías hacia el muelle. Tiene instaladas 3 bocas en cada uno de los sitios. La Administración portuaria ha autorizado el asentamiento de tanques de almacenaje por parte de 2 empresas: CHALLACO S.R.L. y J.B.MARITIMA.

f) Playa de maniobras y depósito y zona destinada a administración: Cuenta con una playa de maniobra de 50 metros por 100 metros, con pavimento articulado de hormigón armado, y un galpón depósito de 20 metros por 40 metros, con una altura útil de 6 metros.

La zona destinada a administración, se encuentra ubicada en desnivel con respecto al muelle, a una altura aproximada de 30 metros, encontrándose emplazadas en la misma: Oficinas de la Administración Portuaria, Telefónica y Prefectura Naval Argentina.

g) Galpón: El galpón cuenta con una superficie cubierta de 800 m², que funciona también como depósito fiscal.

3) Equipos:

Elementos mecánicos propios de la Administración Portuaria para operaciones:

2 grúas locomóvil Takraft sobre neumáticos de 50 t de capacidad, en buen estado de funcionamiento.

2 motoestibadoras de 4,5 t de capacidad.

1 motoestibadora de 2,0 t de capacidad.

1 F 100 Carrozada. Funcionando.

2 F 100 Inutilizadas.

Una motoestibadora de 4 Toneladas marca YALE en buen funcionamiento. Prestada por el Puerto de Río Gallegos.

Una motoestibadora de 4 Toneladas marca YALE, no se encuentra en funcionamiento por roturas en la bomba hidráulica.

Una motoestibadora de 4 Toneladas marca CLARK. Se encuentra en funcionamiento aunque con problemas en los rodamientos de la torre de elevación y los extremos de dirección.

Una motoestibadora de 2 Toneladas fuera de servicio, por encontrarse el motor pasado en horas de funcionamiento.

CALIFICACION DE LOS SERVICIOS

Las dos principales actividades que se desarrollan en el Puerto de Punta Quilla son la atención a los buques de apoyo a la actividad petrolera costa afuera y a buques pesqueros congeladores. El movimiento de buques ha sido importante durante la vigencia de los convenios de pesca con la ex- U.R.S.S. y Bulgaria (ver gráfico 1) y en el presente año, con la sanción del régimen que autoriza el charteo de buques pesqueros de bandera extranjera, se reactivó esa actividad, llegando a doscientos cincuenta en los primeros cinco meses. La pesca del calamar, actividad a la que se dedican los consorcios amparados en dicho régimen, se caracteriza por: a) es estacional; b) el movimiento de las cargas se efectúa principalmente de pesquero a mercante, fondeados en la rada.

Para los buques mercantes y de apoyo a la actividad petrolera las condiciones operativas del puerto son buenas. Respecto a los pesqueros, se debe tener en cuenta que no es una terminal portuaria diseñada para su operación y de ello surgen las principales dificultades. Los duques de alba, necesarios para buques de gran porte, no prestan utilidad para los pesqueros debido a que están a 60 metros del muelle y las defensas

trapezoidales de gran tamaño producen un alejamiento de los buques del muelle de aproximadamente 4 metros dificultando las operaciones de carga-descarga.

El servicio de lanchas para traslado de practicos y atención de los buques es prestado por una sola empresa y dado que este puerto tiene una importante actividad en la rada, esto podría generar dificultades en la prestación de los servicios a los buques.

La mayor demanda de servicio de este puerto es el trasbordo de carga de los buques pesqueros a los buques frigoríficos mercantes por lo que es importante contar con los equipos de movimientos de carga (grúas y motoestibadoras) en buen estado de operación. El incremento de la actividad pesquera producido este año sobre el puerto supone prever una mayor necesidad de sitios de amarre como también la necesidad de instalaciones para la reparación de los buques pesqueros.

Consultados los usuarios, prestadores de servicios y autoridades del puerto de Punta Quilla, detallamos a continuación las dificultades y obstáculos detectados y las soluciones sugeridas:

- Urgente reparación del recubrimiento en las defensas del muelle. Estas se pusieron cuando se construyó, y desde entonces no tuvieron mantenimiento. Golpean el casco de los buques los que se descascaran y pueden sufrir considerables daños. También deben repararse los "guarda-hombres".

- El espacio físico de terrenos en el puerto es muy reducido y el otorgamiento total de permisos de uso evitaría la posibilidad más adelante de alguna inversión de cierta magnitud.
- Se sugiere que el galpón que pertenecía a YPF sea utilizado como depósito fiscal, ya que el galpón de la Administración Portuaria es utilizado a ese efecto y como protección de utilaje. Se considera que esto es una falta de seguridad para las mercaderías en depósitos.
- Debería existir una garita al ingreso del puerto, pues se considera que hay falta de seguridad ya que cualquier persona con o sin mercadería, sin autorización alguna, puede circular sin ninguna dificultad por el puerto. A juicio de las autoridades de Prefectura la vigilancia no puede ser efectiva por la falta de un alambrado perimetral.
- La U.P.E. debería ponerse en contacto con los dueños de los terrenos que se encuentra frente al tanque de combustible, que se considera un lugar ideal para la instalación de galpones.
- Considerar la posibilidad de utilizar al puerto para servicio marítimo de carga general, que abarataría los costos de transporte para las mercaderías que vienen de Buenos Aires, y la entrada de importaciones en general para el abastecimiento de la Zona Sur. Antiguamente este servicio lo cumplía el Servicio de Transportes Navales, pero éste dejó de responsabilizarse por faltantes o roturas de mercaderías y se dejó de utilizar por los comerciantes.

- Reclamo por un mejor estado general de las maquinarias pertenecientes a U.P.E.

MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS

- * Reparación y mejoramiento de las defensas de muelle.
- * Colocación de bitas de amarre en el muelle a distancias más cercanas.
- * Incorporación de grúas móviles sobre neumaticos de 2 a 5 toneladas de capacidad.
- * Adaptar las defensas de muelle para embarcaciones pesqueras de aproximadamente 50 metros de eslora.
- * Ampliación de la playa y correcta utilización de los espacios terrestres del puerto, dado que no se cuenta con espacio suficiente para futuras expansiones.
- * Promover la instalación de empresas dadoras de frío para la conservación de productos a la espera de ser transbordados.
- * Mejoramiento de la provisión de agua potable al puerto para surtir a los buques.
- * Ampliación del muelle principal para aumentar la capacidad de atraque entre el muelle y el duque de alba con un apoyo intermedio, en donde actualmente se encuentra la pasarela.
- * Concretar las instalaciones para el mantenimiento y la reparación de buques pesqueros proyectadas.

PUERTO RIO GALLEGOS

CARACTERISTICAS NAUTICAS

El Puerto de Río Gallegos se halla ubicado a los 51°35' de latitud Sur y 69°10' de longitud Oeste, sobre la margen sur de la ría del mismo nombre y aledaño a la localidad de Río Gallegos. Se encuentra en una zona marítima totalmente protegida de la acción de las olas.

Tiene dos canales de acceso, el "Norte" de 14.445 m, y el canal "Sur" de 16.668 m. La profundidad varía entre los 30 pies de máxima y 0 pies de mínima, contando con un antepuerto ubicado al SE del Cabo Buen Tiempo con una profundidad de 18 pies y fondo de arena fina. En la boca de la ría se encuentra un banco de arena y piedra originado en corrientes costeras. La orientación de los trayectos a seguir se cumple mediante balizas ubicadas en tierra, en ambas márgenes del estuario. Dentro de este último hay también algunos bancos de grava, antes de llegar al Puerto de Río Gallegos, lo que obliga a algunos buques de ultramar a anclar en fondeaderos, de los cuales, los más utilizados son los existentes frente a Punta Loyola y los fondeaderos Hoya del Pueblo y Punta Gancho. El segundo de los nombrados si bien es el que tiene menor profundidad (24 pies en bajamar de sicigia), es también el más cercano al puerto, mientras que el fondeadero Punta Gancho, ubicado hacia la margen norte, presenta profundidades de más de 32 pies en bajamar de sicigia.

El ancho de la ría es de unos 3.000 metros en embocadura, aumenta gradualmente entre la embocadura y el Río Chico donde alcanza a unos 6.400 metros y luego se reduce frente a Río Gallegos a unos 2.700 metros. El fondo está constituido por barro y grava.

El régimen de mareas es semidiurno y la profundidad puede variar de 40 pies a 10 pies. Como ya se explicó, todos los muelles existentes en Río Gallegos quedan en seco durante la bajamareas. Las corrientes de marea suelen tener velocidades de hasta 3 metros por segundo.

En coincidencia con vientos fuertes suelen producirse olas de más de 2 metros de altura, lo que obliga a tener una revancha suficiente entre los cascos de embarcaciones y el lecho de la ría.

Los vientos predominantes son de cuadrante Oeste. Las frecuencias medias anuales son aproximadamente del 40% en dirección Oeste, 11% en dirección Noroeste, 18% en dirección Sudoeste, y del 10% en dirección Norte. Las velocidades máximas de los vientos se registran en dirección Oeste con una media anual de alrededor de 62 Km/hora, con picos mensuales en noviembre de 90 Km/hora.

El acceso terrestre está dado por la Ruta Nacional N° 3 que a su vez vincula con las Rutas Nacionales N° 40 y 293 y con la Ruta Provincial N° 526.

CARACTERISTICAS DEL PUERTO

1) Infraestructura Física

El muelle de la U.P.E., tiene una longitud de 40 metros, su estructura es de hormigón armado, fundada sobre pilotes del mismo material. El muelle cuenta con dos balizas intermitentes para el aviso a buques. Parte de los pilotes del muelle se encuentran derruidos, el hormigón se ha desmenuzado por la acción corrosiva del sodio. Algunos pilotes han perdido totalmente su capacidad mecánica para la resistencia a la carga. Aparentemente este problema lleva vieja data, ya que se aprecia una gran cantidad de pilotes que tienen un encamisado o malla exterior de hormigón reforzando la estructura.

Los buques que operan en este muelle deben varar sobre el lecho durante la bajamarea y la estructura de sus cascos está adaptada, en general. En caso contrario el buque debe retirarse del muelle y fondear en un lugar profundo de la ría, a la espera de la marea creciente. La superficie del lecho donde vara la nave se conserva nivelada horizontal en base a las tareas a cargo de una máquina topadora. Se cuenta con un depósito rectangular en una sola planta de 15x96 metros, con piso de hormigón y estructura de chapa. La vinculación entre el muelle y el depósito se cumple mediante dos pasarelas sobre pilotes de 7 metros de ancho cada uno.

Además de estas instalaciones portuarias que pertenecen a la Provincia de Santa Cruz existe la infraestructura de YCF, que consta de un muelle de madera de 65 metros de frente de atraque y 14 metros de ancho, sobre el cual se halla una galería de embarque

con una capacidad de carga a buque de aproximadamente 800 t/hora. La conexión con tierra se cumple mediante una pasarela de 94 metros de largo y 10 metros de ancho, por donde circula la cinta transportadora que traslada el carbón de depósito en tierra a galería de embarque.

2) Instalaciones

a) Iluminación: posee dos torres de 30 metros de altura, con lámparas a descarga en vapor de sodio a alta presión.

b) Agua potable: El muelle dispone de una toma de agua para buque con una toma de 2" con un caudal de 15 m³/hora. El servicio es proporcionado por la empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado.

c) Fuerza motriz: El servicio es cubierto por la empresa S.P.S.E.

d) Combustible: Se provee a través de camiones cisterna contratados a tal fin por las agencias marítimas para los buques que así lo requieren.

e) Galpones: Cuenta con un área para almacenamiento de mercaderías. Esta construido de chapa acanalada con subdivisiones en chapa y mampostería, cubriendo una superficie total de 1.920 m². Se dispone de un galpón que contiene instalaciones de comedor y sanitarios para el personal propio y garaje para parte del utilaje portuario. Se dispone, además, de oficinas administrativas.

3) Equipos:

Un Montacarga marca Clark de 3 toneladas (Naftero) se encuentra en funcionamiento.

Un montacarga marca Clark de 2 toneladas (Naftero) en reparación, fundido el motor.

Un tractor Deutz (gasolero), en buenas condiciones de uso, con potencia suficiente como para el movimiento de un trailer porta contenedores.

Una grúa (naftera) marca Coles, se encuentra en buen funcionamiento, con una capacidad de elevación de hasta 5000 Kg. Actualmente se la utiliza para sacar del agua a los barcos pesqueros costeros.

CALIFICACION DE LOS SERVICIOS

El Puerto de Río Gallegos tiene en la actualidad muy poca actividad comercial, situación esta que se mantendrá en un futuro inmediato. Esto se debe a la habilitación del Muelle de Punta Loyola, por el que se movilizan las cargas líquidas y está previsto embarcar el carbón de Río Turbio; además de las características náuticas del puerto que hace necesario que los buques estén diseñados para varar.

De acuerdo a lo expresado anteriormente los servicios que se ofrecen son suficientes. Las maquinarias se encuentran deterioradas por el paso del tiempo. La iluminación se encuentra en buen funcionamiento, aunque las torres y plataformas están corroídas y agujereadas.

MEJORAS Y NUEVOS SERVICIOS

En base a las futuras posibilidades de utilización que se puedan desarrollar en el puerto, que pueden estar dirigidas hacia la expansión de la actividad pesquera costera y deportiva, se debería implementar los servicios respectivos. En la actualidad se deben realizar tareas de mantenimiento de las instalaciones, principalmente en los muelles y las torres de iluminación.

SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Introducción

La administración de los puertos nacionalizados durante la década del 40 estuvo a cargo de la Administración Central hasta que la Dirección Nacional de Puertos fue transformada, por Decreto-Ley 4253/56, en Empresa del Estado. Tal como se analizó en el capítulo referido a los antecedentes de la Ley 24.093, el sistema sufrió diversas modificaciones y finalmente la Administración General de Puertos fue transformada en Sociedad del Estado.

Esa evolución está vinculada, dentro del criterio centralista que imperó durante décadas, a la necesidad de dotar al ente portuario de una figura jurídica que permitiera mayor agilidad operativa e independencia en el manejo de sus recursos. Es la llamada "autonomía financiera" de los entes públicos, la que ha sido caracterizada por la relativa independencia en la ejecución y gestión financiera de su presupuesto, en la que, el poder central, sólo actúa en el contralor administrativo previo y posterior y en la aprobación de la cuenta de inversión (Conf. Bielsa, Tratado de Derecho Administrativo, Tº I, p g. 229)

Ha quedado suficientemente demostrado que, con la Ley 24.093, se buscó la gestión descentralizada de un único sistema portuario, a través de figuras que mantengan y fortalezcan la autonomía financiera. Como hemos dicho esto último se había consagrado con la transformación de la A.G.P. en Sociedad de Estado, pero esta

figura conservaba un fuerte carácter publicista al tener al Estado Nacional como socio único y estar sometida alternativamente al derecho público y al derecho privado (Conf. Dromi, Instituciones de Derecho Administrativo, págs. 437 y ss.).

La Ley de Puertos, para los puertos a que se refiere su artículo 12, requiere la constitución de entes públicos no estatales o sociedades anónimas, como condición para la transferencia de los mismos a las provincias donde están localizados y ya hemos analizado, en el capítulo correspondiente, el alcance de esa disposición. Debemos ahora abocarnos a las formas alternativas que esa doctrina legal, no obligatoria para la Provincia de Santa Cruz, u otras derivadas del derecho y experiencia extranjeros, aconsejan para la administración de los puertos provinciales.

La forma a elegir dependerá fundamentalmente de los siguientes objetivos político-institucionales: 1. Ejecutividad orgánica; 2. Descentralización; 3. Poder de Policía; 4. Autonomía financiera y 5. Participación de entes privados. Otro factor metajurídico es el juicio de oportunidad sobre la viabilidad de sancionar un estatuto "ad hoc" o la de apelar a las formas institucionales existentes.

EJECUTIVIDAD ORGANICA

La capacidad ejecutiva del organismo administrador de los puertos está relacionada con la necesidad de contratar en forma regular y permanente con usuarios y prestadores de servicios. El alcance de

esa facultad puede ser amplia o limitada, sea en la naturaleza de los contratos a celebrar como en los montos.

El puerto está celebrando contratos en forma permanente con el buque y la carga, contratos que, en sus formas habituales, pertenecen a la categoría de los llamados "contratos de adhesión", es decir, aquellos cuyas cláusulas no son objeto de negociación. Una vez estipuladas esas condiciones, y publicadas, los armadores y cargadores operan con el puerto con arreglo a las mismas y pagan las tarifas correspondientes. Sin embargo las mutables condiciones en las que se desarrolla la actividad pesquera, exige que se actualicen las cláusulas generales de esos contratos, y las tarifas, para adaptarlas a tales cambios.

Otro ámbito de negociación del organismo es con los prestadores de servicios, cuando los mismos son operados por terceros. También aquí existe un aspecto estático y otro dinámico. Cuando la prestación se desenvuelve bajo la figura de la concesión de servicios, el organismo debe establecer las reglas bajo las cuales serán otorgados, conforme el régimen de licitación pública (Ley 2.391). Este sistema no es exclusivo de los entes públicos, siendo también utilizado por las empresas privadas (International Bussines Machine - IBM, entre otras, utiliza el sistema de concursos públicos de precios para la provisión de servicios, reservándose la invitación de los concursantes).

Una vez concedido un servicio, el organismo debe ejercer una constante vigilancia sobre la observación de las condiciones pactadas; a fin de lograr una eficaz prestación y evitarse

litigios con los usuarios que redunden en el desprestigio del puerto. Lo mismo cabe respecto al régimen de autorizaciones, pues su naturaleza precaria no obsta a la necesidad de lograr el fin para el que han sido otorgadas.

Finalmente están los contratos de suministros de bienes y servicios, que se celebran con destino a la satisfacción de las necesidades operativas del ente, el mantenimiento de las obras portuarias o la ejecución de éstas, o para atender los contratos que se han celebrado con los usuarios. También existe un amplio espectro de contratos (servicios jurídicos, prestaciones médicas, etc.); complementarios de la actividad principal del puerto.

La naturaleza jurídica del ente, público o privado, define también el tipo de relación laboral que establece con su personal. Si se configura una empresa de derecho privado la relación se regirá por la Ley de Contrato de Trabajo y el personal sólo gozará, de mantenerse el actual sistema laboral, de la llamada estabilidad impropia, es decir, la garantía de una indemnización en caso de despido injustificado. Si el organismo fuera un ente estatal el personal sólo podría ser despedido previa sustanciación de un sumario.

Otros contratos se celebran en el puerto, en los que el organismo es un tercero: son de particular importancia los que celebran entre sí los transportistas, los cargadores, los prestadores de servicios y los sindicatos. Sin embargo el organismo tiene interés que esos contratos de cumplan con eficiencia y equidad para evitar trastornos a la actividad portuaria. En consecuencia, formal o

informalmente, puede constituirse en árbitro o amigable componedor de esos litigios, al solo efecto de agilizarla.

DESCENTRALIZACION

Este ha sido el logro más relevante de la Ley 24.093, la que puso fin a un sistema caracterizado por el centralismo y la influencia de un puerto, el de Buenos Aires; con una actividad, dimensión y problemática laboral muy diferente a todos los demás puertos nacionales. Los puertos tienen particularismos y urgencias, que deben ser atendidas con arreglo al caso y en el momento oportuno.

La centralización, y su consecuente burocratismo, suele abstraerse de las particularidades y reduce la realidad a reglas genéricas y rígidas, que terminan por constituirse en obstáculos a la recta administración. Siendo la portuaria una actividad preñada de hechos riesgosos (abordajes, hundimientos, averías, etc.), con su consecuentes daños a personas y bienes, la urgencia es parte de su cotidianeidad y el centralismo atenta contra ella. Entendemos que la Ley de Puertos ha marcado un rumbo en esta materia, que debe ser profundizado en las provincias.

PODER DE POLICIA

La forma a adoptar por el ente administrador portuario tiene también relación con la naturaleza de los servicios que presta y del poder de policía con que se lo inviste. La noción imperante en nuestro país actualmente, no reviste a esos servicios del carácter

de esenciales, no obstante su estrecha relación con la seguridad de nuestras fronteras marítimas o fluviales. No puede en cambio discutirse el carácter de servicio público, al que prestan los puertos comerciales de uso público.

Ese carácter surge de la Ley 24.093, al establecer que los mismos "deben prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera" (art. 7º) y al reglamentar tal obligación. Es entonces un servicio público impropio, por no tratarse de una actividad considerada esencial o propia del Estado, nacional o provincial (conf. Ley 2391 y Marienhoff op. cit. Tº II pág. 17). Este carácter impropio del servicio también surge de la ley, al permitir que sea prestado por los puertos privados.

Se plantea entonces la cuestión relativa al poder de policía de esos servicios, necesario para el control del cumplimiento de las obligaciones surgidas de su concesión a particulares y el poder propio de éstos frente a los usuarios. Tal poder de policía encuentra sustento en lo dispuesto por la Ley 24.093, que ya hemos analizado, y en los artículos 12 y 13 de la Ley 20.094, los que son de aplicación también frente a los usuarios o terceros.

En la primera de esas normas se establece que, en caso de ocupación o uso indebido de los bienes públicos destinados a la navegación, la autoridad marítima debe intimar la desocupación de la zona afectada o hacer cesar de inmediato el uso indebido. Si en tales casos las órdenes no se cumplen, la autoridad marítima, si razones de interés para la navegación lo justifican, puede proveer de oficio la desocupación o demolición.

Como se observa tales atribuciones no están limitadas a razones de seguridad, sino que se extienden al interés, concepto abarcativo de la necesidad de asegurar la correcta prestación de servicios, aunque la seguridad no se vea amenazada. La ley aclara, innecesariamente, que los particulares afectados conservan las acciones y recursos para impedir o resarcirse de los daños que se les pueda ocasionar.

La Ley de Navegación establece que, a los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por autoridad marítima, la que tiene legalmente asignado, en cada caso, el ejercicio de las atribuciones a que dichas normas se refieren (Art. 627) y, en materia de servicios portuarios, tal autoridad es la creada por el artículo 22 de la Ley 24.093 y su decreto reglamentario. Si, para el ejercicio de ese poder de policía, la misma debe requerir el auxilio de la fuerza pública, será competente la Prefectura Naval Argentina, por ser la portuaria jurisdicción federal (conf. Bielsa, op. cit. Tº III pág. 535. Ver especialmente la nota 130, sobre la opinión del Procurador de la Nación Dr. Costa, acerca de la concurrencia de jurisdicciones de la Nación y las provincias).

En el caso del ente administrador portuario provincial, frente a los concesionarios o autorizados para prestar servicios, tal poder resultará de la delegación que en el mismo haga la Gobernación con arreglo a lo dispuesto por la Ley 2.391 y, tal delegación, influirá en la forma a adoptar para el ente. Por otra parte, ya hemos visto que la figura prevista en el artículo 12 de la Ley 24.093, ente público no estatal, implica el "otorgamiento al ente

de ciertos derechos de poder público" (ver pág. 35), pero ellos deben resultar de la Ley y su D.R., el que sólo las inviste de la facultad de "disponer las prioridades de entradas y salidas de los buques y su ubicación (lugar o sitio de amarre o fondeo) en los puertos donde deben operar", materia ésta que, en el pasado, dio lugar a litigios que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver Rev. La Ley, 38-464).

Nada obsta, pues, a que el ente administrador adopte formas propias del derecho privado, tal como lo establece el D.R. para el puerto de Buenos Aires, si las atribuciones en materia de poder de policía de las que puede estar investido fueran muy restringidas. Complementariamente las provincias deberán prever, dentro de la Administración Central, un organismo competente para el ejercicio de la Autoridad Portuaria local, insinuada en el D.R. pero imprescindible para el efectivo ejercicio de las atribuciones previstas en la Ley 24.093.

En el análisis de la Ley de Puertos nos hemos detenido en esta cuestión. Con posterioridad al mismo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Dto. 1315/ 24/6/93, por el que se aprueba la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Transporte. En la misma se crea la Dirección Nacional de Puertos, la cual, a través de la Dirección de Gestión Portuaria, tendrá competencia en la fiscalización de las actividades operativas de los puertos y la coordinación de los organismos del Estado y entes privados. Los antecedentes que hemos estudiado nos permiten sostener que esta organización podrá funcionar en forma directa sólo con el puerto

de Buenos Aires, y deberá complementarse con las autoridades portuarias locales.

AUTONOMIA FINANCIERA

El contenido de la autonomía financiera, dice Bielsa (op. y loc. cit.) comprende también la autorización y aprobación estatutaria de ciertos actos de disposición y, en general, consiste en los siguiente: a) Preparar o proyectar el presupuesto; b) Ejecutarlo directamente, esto es: 1º disponer adquisiciones, 2º ordenar licitaciones y adjudicaciones, 3º liquidar y pagar, y c) demandar y defenderse en justicia (de ahí el requisito de la personalidad jurídica de los entes autárquicos).

La agilidad en la disposición de los recursos es esencial para garantizar la eficiencia del sistema portuario provincial, pero para gozar de tal autonomía, el ente portuario debe, por lo menos, generar los recursos necesarios para prestar sus servicios, mantener sus instalaciones y reponer los bienes de capital y de uso que utiliza. En los puertos estatales, suele prescindirse de la amortización y reservas destinadas a reponer activos físicos, quedando esas erogaciones a cargo de la entidad pública que ejerce la jurisccción política sobre los mismos: Estado nacional, regiones, provincias o municipios.

Por razones de diversa índole, la comunidad, a través de sus órganos políticos, puede decidir el mantenimiento en actividad de puertos existentes, o la instalación de nuevos, que no provean los

recursos a que nos referimos precedentemente. En ese caso debe decidirse si el subsidio necesario para ello debe ser aportado por la comunidad en su conjunto o por el sistema portuario. Lo que resulta indudable es que las tarifas no deberían contemplar tal subsidio y fijarse únicamente en atención a los parámetros de costos que ya hemos considerado, pues se corre el riesgo de encarecerlas artificialmente y perjudicar el comercio exterior.

En el sistema español, el ente público Puertos del Estado es el encargado de redistribuir los recursos generados por el sistema. Las Autoridades Portuarias contribuyen a los presupuestos anuales del ente para cubrir las cargas, gastos e inversiones de éste, de las Autoridades Portuarias y de los Servicios de Señales Marítimas del Estado. Los aportes a que nos hemos referido no son reintegrables. En cambio los aportes que realizan las Autoridades Portuarias al Fondo de Financiación de inversiones portuarias sí lo son y el puerto beneficiario debe pagar intereses por los préstamos que reciba (arts. 46 y 47 de la Ley de Puertos y Marina Mercante).

PARTICIPACION DE ENTES PRIVADOS

La definición de las actividades esenciales o propias del Estado es de naturaleza metajurídica y mutable, y depende de juicios de valor de la sociedad o sus gobiernos. En la actualidad, esas nociones se han transformado de manera muy relevante, especialmente en Europa, donde el Estado jugó un papel fundamental en la recuperación económica de post-guerra de los países

capitalistas y excluyente en los de economía centralmente planificada. Lo mismo está ocurriendo en los países de América Latina que adoptaron el modelo europeo.

Esa noción ha tenido fundamental importancia en la definición jurídica de las personas de derecho público, distinguiendo la doctrina entre aquellas creadas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (entes públicos estatales) y las destinadas a la satisfacción de un interés general, que no podían cumplir los particulares por insuficiencia financiera o por tratarse de actividades promocionales deficitarias (entes públicos no estatales o empresas del Estado). En la creación de tales entes no hubo cuidado respecto a una terminología que distinguiera tales diferencias, creándose la consiguiente confusión (ver Marienhoff, op. cit. Tº I, págs. 449 y ss.).

Ese proceso incluyó asimismo la incorporación de capitales privados en empresas públicas no estatales, creándose las llamadas Sociedades de Economía Mixta (SOMISA y ATANOR p. ej.) o Sociedades de Estado, en las que el Estado podía, o no, detentar la mayoría del capital y el contralor de las decisiones. En estos casos la condición jurídica pública o privada del ente no dependería de esos factores sino de su mayor vinculación con el interés general y el poder público con las que se las invistiera (conf. Marienhoff op. cit. Tº I, pág. 488).

La sociedad santacruceña ha definido recientemente que considera servicios públicos esenciales a la provisión y comercialización de energía eléctrica, gas natural, agua potable y servicios de

saneamiento y ha excluido de tal concepto al transporte, comprensivo de la actividad portuaria. En consecuencia nada obsta, desde el punto de vista legal, a que los puertos de la provincia sean dados en concesión a personas privadas o mixtas, para su construcción, conservación y explotación (Ley 2391, art. 17).

La actividad portuaria está directamente ligada al interés general de la Provincia, especialmente en lo referido a su comercio exterior, y la entidad podría estar investida de un importante poder de policía sobre los concesionarios y usuarios. No cabe entonces la posibilidad de dar en concesión a particulares los puertos de uso público comercial ni dejarlos bajo la exclusiva administración estatal. Se impone así una forma de administración mixta, con representantes de la actividad privada, pero con la particularidad de tratarse de una participación institucional. Esta solución encuentra apoyo en el art. 12 de la Ley 24.093 y en la legislación comparada que hemos analizado.

Institucionalización de la gestión administrativa

La función de la gestión administrativa consiste en establecer las pautas políticas y estratégicas que tiendan al abaratamiento de los costos portuarios, estableciendo pautas de competitividad normativas y de coordinación de las actividades portuarias para que las tarifas sean lo suficientemente bajas y el puerto sea operativamente eficiente. La gestión administrativa ejerce superintendencia sobre la gestión operativa y por lo tanto tiene carácter de autoridad, es decir que ejerce el poder de policía

administrativa. La función de la gestión operativa consiste en brindar eficientes servicios a los buques y a las mercaderías, desarrollando actividades económicas y comerciales dentro del puerto (conf. José Mazondo, Seminario Federal de Puertos, A.G.P., marzo 1992).

En cualquiera de las figuras a adoptarse el ente administrador deberá contemplar las siguientes funciones:

- a) Administrar el puerto o el grupo de puertos.
- b) Gestionar, administrar, coordinar y reglamentar los distintos servicios portuarios, los de señalización marítima y las operaciones y actividades que requieran concesión, locación o permiso de explotación.
- c) Controlar el ingreso, permanencia y egreso de buques y mercaderías.
- d) Controlar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias portuarias.
- e) Otorgar las concesiones, locaciones y permisos para la explotación de los servicios portuarios.
- f) Brindar los servicios de dragado y balizamiento.
- g) Asegurar la participación y la libre competencia del sector privado en la prestaciones de servicios evitando prácticas desleales o monopólicas.
- h) Asegurar un sistema de información que genere las estadísticas necesarias para la contabilidad pública y control fiscal.

i) Coordinar la actuación de los diferentes organismos que ejercen sus actividades en el ámbito del puerto.

j) Ordenar el uso de la zona del puerto y planificar y programar su desarrollo, en coordinación con la Municipalidad local.

k) Proyectar y construir las obras necesarias en el marco de los planes y programas aprobados.

l) Establecer las tarifas de los diferentes servicios que presten directamente.

m) Recaudar los cánones de las concesiones, locaciones y permisos otorgados; vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas y aplicar el régimen sancionatorio.

n) Fijar la política de recursos humanos, impulsando la formación de su personal y desarrollar estudios e investigaciones en materia relacionada con la actividad portuaria y su vinculación con la protección del medio ambiente.

Excluída la concesión de los puertos a un ente estatal sin intervención de entidades no gubernamentales o a una empresa privada, vamos a concentrarnos en dos instituciones diferenciadas, en función del ejercicio del poder de policía, por su relación con el ordenamiento vigente: una se ajustará a la Ley 19.550, de Sociedades Comerciales y el otro será una figura "ad hoc", a crearse con similitudes con las Empresas del Estado. El primero requerirá, por ser una persona de derecho privado, será completado por un organismo de la administración central que ejerza ese poder. El segundo, por tratarse de un ente autárquico del derecho administrativo, puede ser revestido del mismo.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo para constituir un ente descentralizado de estas características ha sido defendida en la doctrina nacional, entre otros, por Marienhoff (op. cit. Tº I págs. 399 y ss.), quien también desarrolla ampliamente los argumentos de la postura contraria (necesidad de Ley formal), sostenida por Bielsa (op. cit. Tº I págs. 234 y ss). Compartimos los argumentos del primero de los autores, pero la cuestión pasa por una decisión metajurídica.

En el apartado dedicado a la figura específica (el Instituto), siguiendo la técnica legislativa de las fuentes consultadas, nos referiremos a las atribuciones de los órganos que la compondrían. En cambio, en el dedicado a la sociedad anónima, lo haremos respecto a su estructura formal, porque las competencias orgánicas están establecidas, básicamente, en la Ley 19.550. Sin embargo lo propuesto para la primera de ellas, tiene importancia para el desarrollo del estatuto de la segunda, creando un comité ejecutivo por ejemplo (Ley 19.550, art. 269) o para el otorgamiento de poderes especiales (íd. art. 270).

Con fecha 5 de julio de 1993 el Congreso de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 11.414, por la que se crean los Consorcios de Gestión de los Puertos de Bahía Blanca y Quequén. El estatuto del primero de los nombrados configura una entidad de derecho administrativo con características similares al "Instituto", con facultades de fiscalización y control "en las materias que se le deleguen" (art. 7, inc. j).

A nuestro entender esas facultades no se compatibilizan con el carácter empresario del consorcio, porque se controlaría a sí mismo, ni con la condición minoritaria del Estado en su Directorio; ni ésta se resuelve satisfactoriamente con la facultad de veto otorgado al Presidente (art. 27), quien representa al Gobierno de la Provincia en el Directorio. Esta solución - completada por el sistema del rechazo tácito del veto, si no es ratificado por el Poder Ejecutivo en un plazo perentorio- existía en el régimen de la Ley española de Puertos Autónomos de 1968 (art. 18), pero fue eliminada con la Ley de 1992.

A - Elementos comunes. Estos elementos están vinculados a las cuestiones que se han venido analizando: I Descentralización, II Poder de Policía, III Autonomía financiera.

Para la elección de la figura el Gobierno deberá decidir:

I.1 Si centraliza la administración de los puertos en un solo ente (Fig. 1).

I.2 Si la descentraliza (Fig. 2).

II.1 Si el ente presta la totalidad de los servicios portuarios o su mayoría.

II.2 Si el ente sólo presta los servicios vinculados a los activos físicos: uso de muelle y rada.

En este caso debe resolver:

II.2.1 Si la concesión o permiso para los otros servicios los otorga y controla el ente(Fig. 3)

II.2.2 Si los otorga y controla el Gobierno. (Fig. 4).

III.1 Si la autonomía financiera es amplia, otorgando la concesión en forma gratuita.

III.2 Si es restringida, obligando al pago de una contribución.

III.3 Si es limitada a los entes descentralizados.

III.4 Si es coparticipada.

Es nuestra opinión, fundada en los análisis precedentes que el ente debe: 1. Estar descentralizado; 2. Prestar los servicios derivados de sus activos físicos; 3. Administrar las concesiones y controlarlas y 4. Estar dotado de autonomía financiera restringida y coparticipada.

En el capítulo referido a la caracterización y calificación de los servicios portuarios hemos desarrollado los fundamentos, técnicos y económicos, de nuestra propuesta sobre la creación de dos órganos descentralizados, uno a cargo de Puerto Deseado y el segundo para Punta Quilla, San Julián y Río Gallegos, con sede en Puerto Santa Cruz. Si bien el movimiento anual de buques y el cuadro de resultados de los dos primeros, son equivalentes, (Ver gráfico 1), existen diferencias sustanciales que justifican esa propuesta:

Figura 1: Ente centralizado

PE

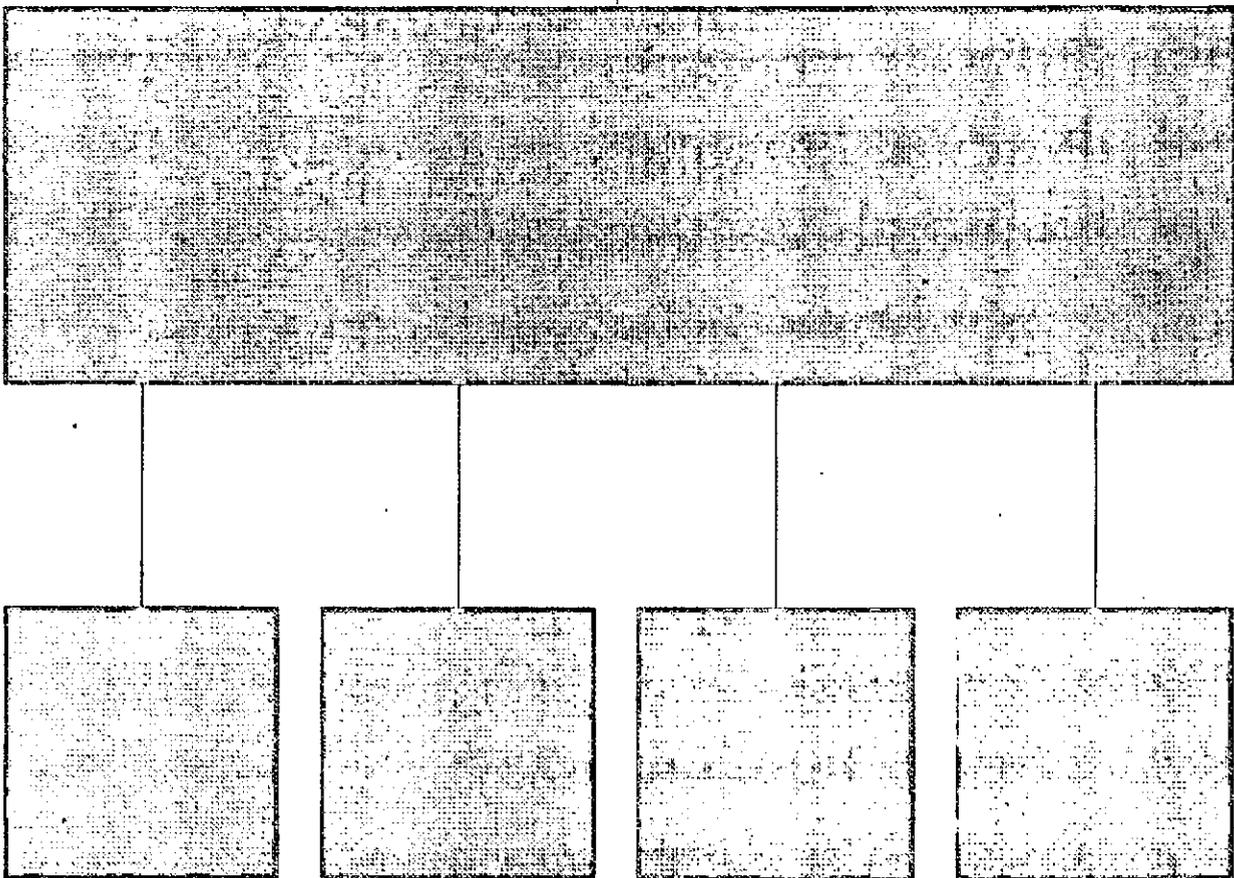


Figura 2: Ente no centralizado

PE

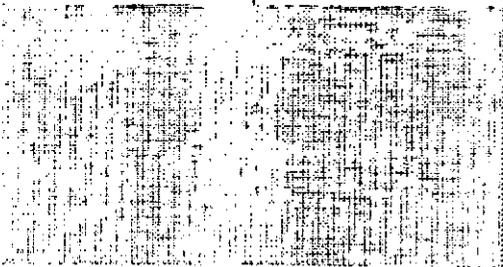
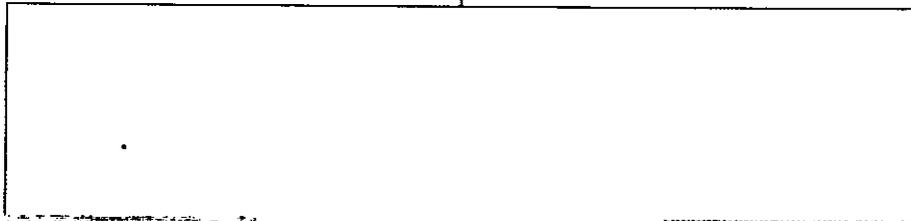
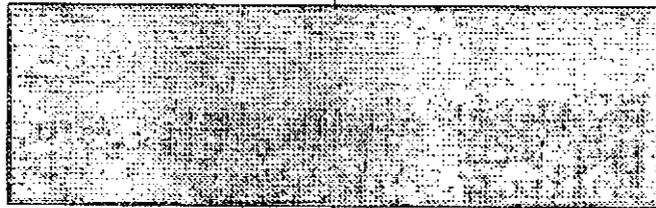


Figura 3: Permisos y concesión de servicios por el ente

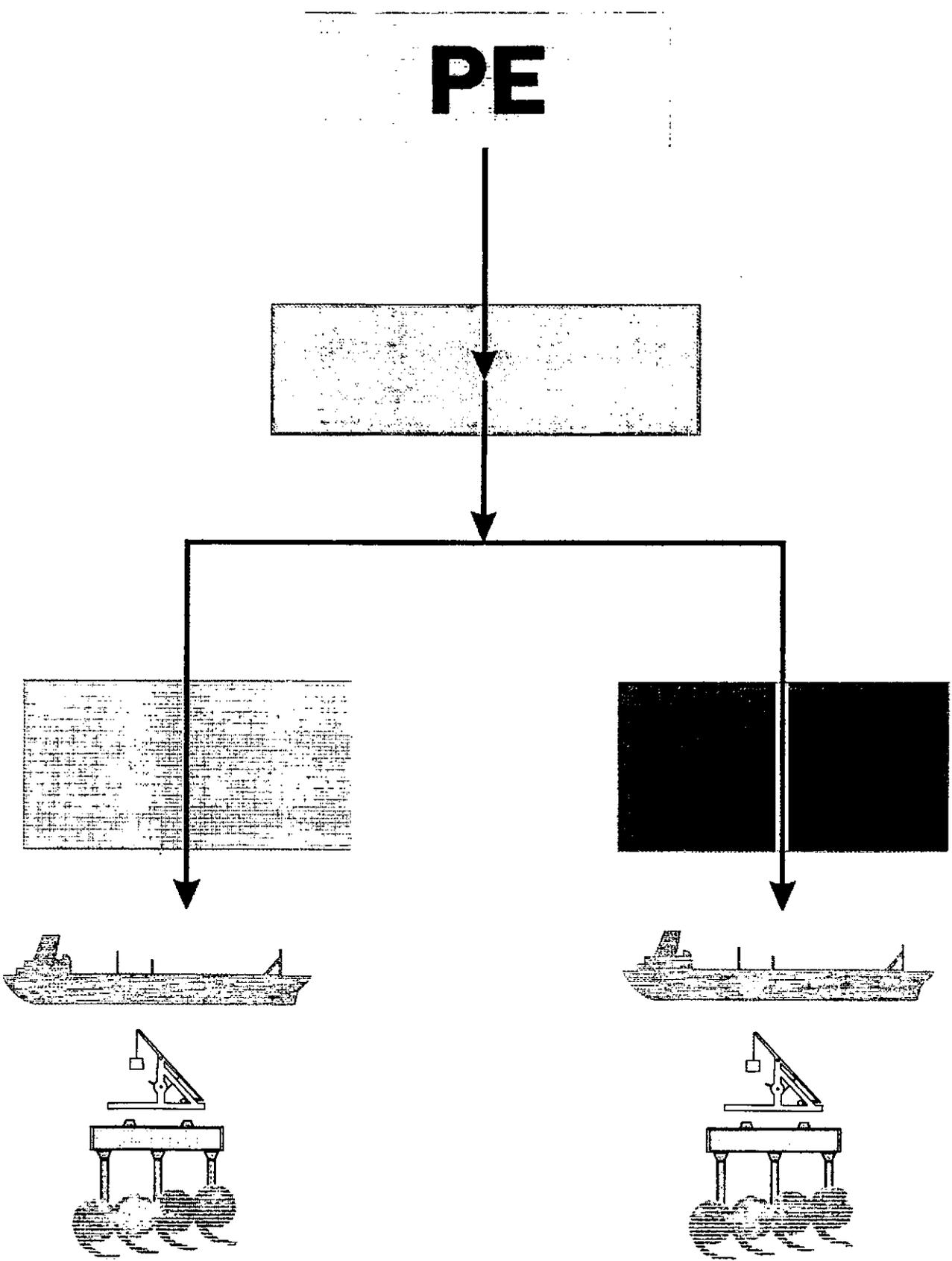
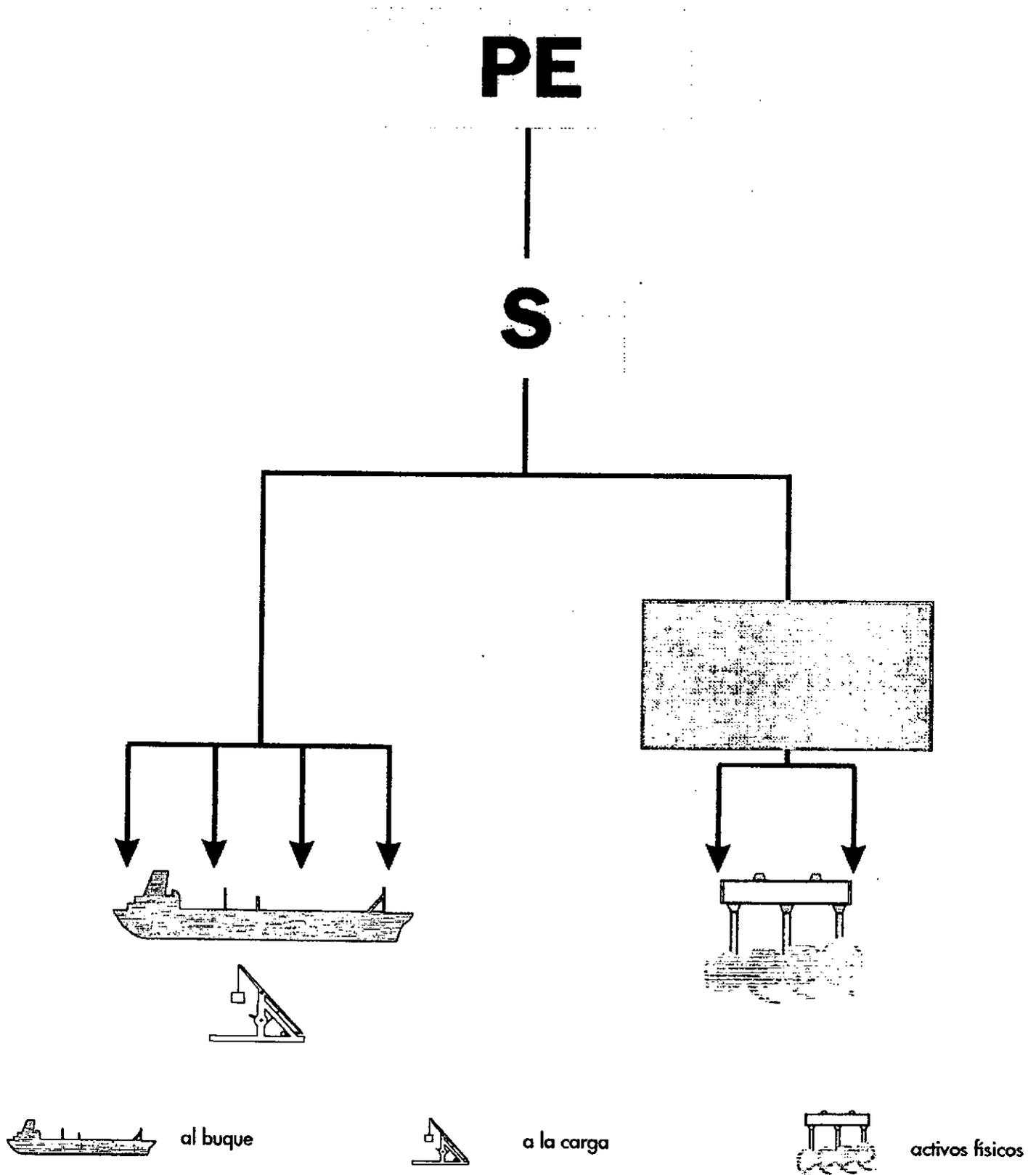


Figura 4: Permisos y concesión de servicios por el Poder Ejecutivo



1) Puerto Deseado tiene una actividad continua y la de Punta Quilla es estacional; 2) La actividad de Punta Quilla se desarrolla principalmente en la rada, con transbordo de pesquero a mercante; lo que implica una menor y menos compleja actividad portuaria; 3) La ubicación de Puerto Santa Cruz es más conveniente para atender a los otros dos puertos; 4) El carácter deficitario de los puertos de San Julián y Río Gallegos no permite la creación de entes con autonomía financiera (ver gráfico 2); 5) Ese déficit sería financiado por todo el sistema; 6) La omisión del futuro puerto de Caleta Olivia es deliberada, ya que sería prematura cualquier indicación sobre este proyecto.

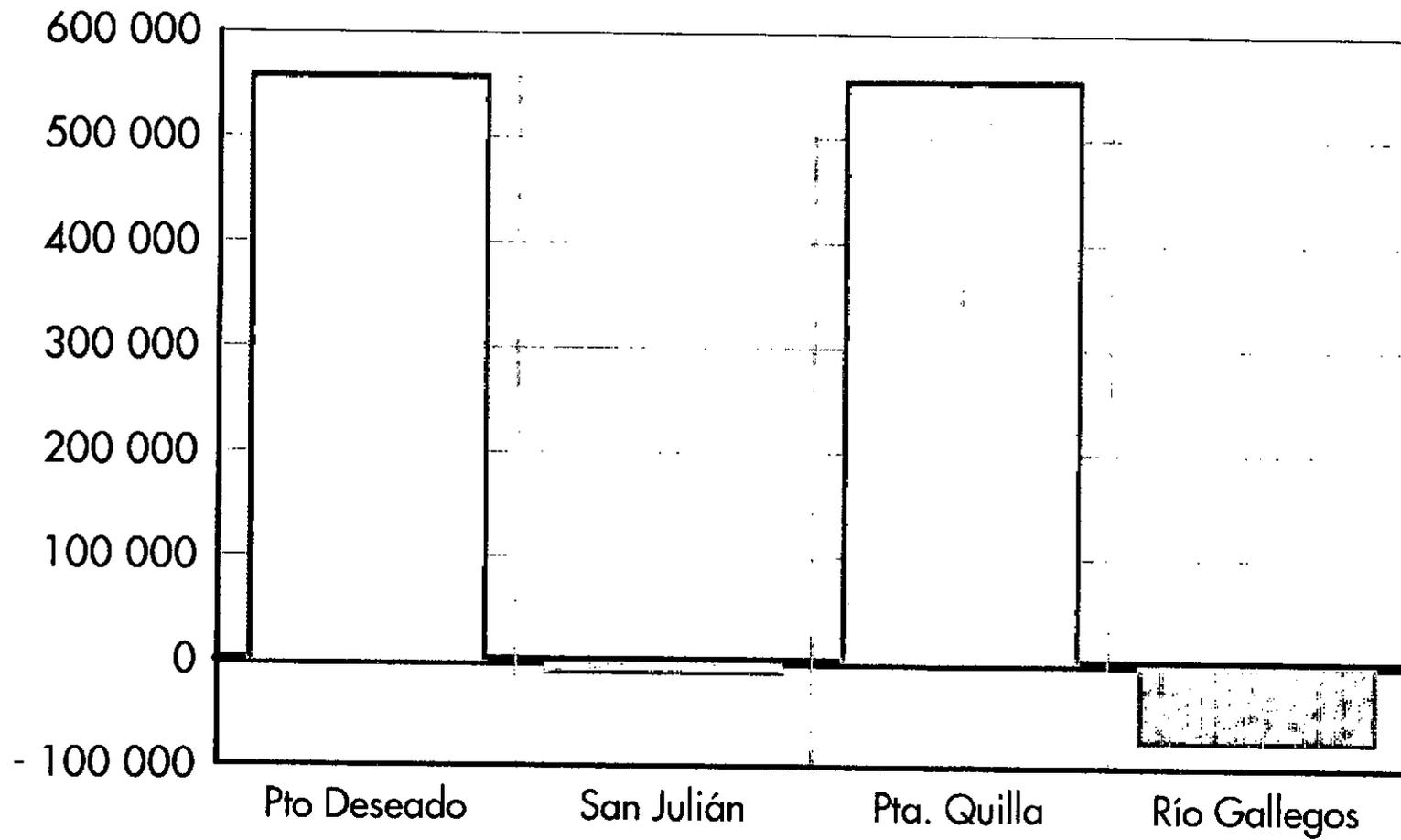
B. Forma a adoptar:

I. INSTITUTO DE COGESTION PORTUARIA

La propuesta consiste en crear un ente, en adelante el Instituto, dotado de autonomía financiera. Del mismo dependerían otros dos, uno de ellos se encargaría de la administración de Puerto Deseado y el otro para el resto de los puertos, y que llamaremos Entes Administradores. Una variante del presente esquema consiste en crear un solo Ente Administrador del cual dependan todos los puertos de la provincia. La gestión se llevaría a cabo en la misma forma explicada para el Grupo de Puertos.

El Instituto y los entes administradores estarán organizados, básicamente del mismo modo. En Puerto Deseado existirá una Junta de Administración con funciones deliberativas, un presidente y un gerente que llevará a cabo la gestión operativa del puerto. En el

Gráfico 2: Cuadro de resultados año 1990



Fuente: Unidad Portuaria
Ejecutiva

Grupo de Puertos existirá también la Junta y el presidente que administrarán los puertos en su conjunto. En cada puerto además, existirá un gerente operativo con la misma función mencionada precedentemente y, en aquellos donde no tenga su sede el Ente, un Consejo Asesor; que tendrá funciones solamente consultivas.

INSTITUTO

Su creación se fundamenta en lo ya desarrollado respecto a la autonomía financiera y en las funciones que se le asignan, en particular respecto al poder de policía sobre concesionarios y usuarios.

Funciones y Organo:

Nombrar y separar a los vocales de las Juntas de los entes administradores; definir los objetivos del conjunto del sistema portuario provincial y vigilar la eficiencia de su funcionamiento; aprobar la programación financiera y consolidar las contabilidades y presupuestos; fijar los criterios reguladores de las relaciones económicas y comerciales de los Entes entre sí y determinar las aportaciones al Instituto; designar a los presidentes de los entes portuarios y definir la política general de recursos humanos; establecer los marcos tarifarios de los servicios que se presten directamente y coordinar la política comercial de los entes; velar por el cumplimiento de las normas que rijan el sistema portuario y aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las mismas o las condiciones que rijan las concesiones y permisos.

Estará constituido por una Junta con representación estatal mayoritaria y representantes de las municipalidades, usuarios, prestadores de servicios y sindicatos. Tendrá un Presidente, quien ejercerá su representación, la convocará y presidirá y velará por el cumplimiento de sus funciones.

ENTES ADMINISTRADORES:

Funciones y Organos:

a) Junta:

Estará constituida de igual modo que la Junta del Instituto y sus funciones serán: aprobar la propuesta de organización de la entidad; establecer sus normas de gestión y sus reglas de funcionamiento interno, nombrar y separar al personal directivo; aprobar los anteproyectos de presupuestos anuales del Ente, el balance, y la memoria explicativa de la gestión; autorizar las inversiones y operaciones financieras de la entidad; proponer los objetivos de gestión anuales; autorizar créditos; fijar las políticas administrativas y financieras; aprobar la enajenación de activos fijos; fijar dentro de los límites establecidos por el Instituto, las tarifas por los servicios que preste directamente el Ente; otorgar las concesiones, locaciones y permisos y recaudar los cánones; controlar que esas actividades se desarrollen en competencia; aprobar los proyectos de obras e instalaciones y aprobar la gestión del Gerente del puerto.

b) Presidente:

Representar de modo permanente al Ente; convocar y presidir las reuniones de la Junta; velar por el cumplimiento de las normas aplicables al Ente; coordinar a los organismos públicos que interactúan en la actividad portuaria; presentar a la Junta los anteproyectos de presupuestos y programa de inversiones y proponer a la Junta los objetivos de gestión y criterios de actuación de la entidad.

c) Gerente:

Ejercer la dirección técnica del puerto y la gestión ordinaria de la entidad y de sus servicios; informar acerca de las concesiones y permisos y controlar el cumplimiento de las condiciones de su otorgamiento; elaborar planes y proyectos que mejoren la eficiencia y el funcionamiento del puerto y velar por el exacto cumplimiento de todo lo relacionado con los servicios y autorizaciones.

d) Consejo Asesor:

Su función primaria consistirá en asesorar al Gerente del puerto, formulando recomendaciones para mejorar las operaciones y sugerirle la adopción de medidas tendientes a resolver los problemas portuarios que puedan presentarse en el área de gestión.

Ingresos y egresos:

El régimen de ingresos y egresos de esta figura puede diferir de la propuesta para la sociedad comercial si se establecen aportes al Tesoro por un concepto distinto al pago del canon por concesión

o si dichos pagos constituyen su único aporte, reinvertiendo las utilidades en el sistema.

II. SOCIEDAD ANONIMA AJUSTADA A LA LEY 19.550:

La Provincia procedería a constituir una sociedad anónima, detentando la totalidad del capital y la mayoría del directorio. En el directorio estarían asimismo representadas las municipalidades, los usuarios, los sindicatos y los prestadores de servicios. Para la administración de los puertos o grupos de puertos, bajo la figura prevista por el artículo 17 de la Ley 2.193, se procederá a constituir sociedades controladas (Ley 19.550, modif. 22.903, art. 33), con participación del capital privado. Los estatutos de estas sociedades controladas contemplarían: 1. Que el gobierno provincial prevalezca en las asambleas y en las decisiones del directorio; 2. Clases de acciones (íd. art. 207) que garanticen la representación de los municipios y de las entidades no gubernamentales de nivel local, quienes designarán un síndico (íd. 311).

Objeto y Capital Social: Será la explotación directa de los activos físicos de los puertos provinciales y la administración, por cuenta de la Provincia, de las concesiones y permisos para la prestación de los restantes servicios. Como los activos destinados a la explotación continuarán en el dominio de la Provincia o de los prestadores de servicios, la sociedad no requerirá un importante capital inicial.

Ingresos y egresos, Reservas y Utilidades: Los Ingresos de las Sociedades controladas serán los generados por el cobro de tarifas por el uso de los activos físicos de los puertos y de una comisión del canon pagado por los concesionarios y permisionarios. Los dividendos pagados por las sociedades controladas constituirán los ingresos de la controlante. Los egresos de las controladas serán los gastos que demande la explotación y el canon que pague al Estado provincial por la explotación de los activos físicos y los de la controlante sus gastos de funcionamiento. Las Asambleas de las sociedades controladas fijarán las reservas voluntarias para mejoras e inversiones extraordinarias de mantenimiento de los activos y el estatuto de la sociedad controlante preverá reservas destinadas a solventar los gastos de los puertos deficitarios.

Dividendos: Los entes previstos por la Ley de Puertos, art. 12, deben prever en sus estatutos, su reinversión en el mismo puerto. Esta disposición desnaturaliza la figura de la sociedad anónima pero esto no es un obstáculo para establecerla, si nos amparamos en la doctrina de Marienhoff que hemos citado. Otra cuestión es si ello es conveniente, materia también metajurídica. Podría resultar de interés que los entes no gubernamentales, cuyo aporte de capital sería escaso, reciban dividendos; los que se destinarían al cumplimiento de sus objetivos. La mayoría detentada por el Gobierno en las Asambleas para el manejo de las reservas evitaría desviaciones inconvenientes de las utilidades.

Presidente y Directores de la Sociedad Controlante: El Presidente será elegido entre los directores que representen al Gobierno. Los

directores por la minoría serán designados por las entidades de usuarios, prestadores de servicios y sindicales más representativas de cada puerto. En los puertos donde tenga su sede una sociedad controlada, el director por la minoría que la represente será elegido por las entidades no gubernamentales que forman parte de la misma. El conjunto de los directores por la minoría designará un síndico. Las Municipalidades respectivas también designarán un Director.

Presidente y directores de la sociedad controlada: El Presidente será elegido entre los directores que representen al Gobierno. Cada una de las clases de acciones, que correspondan a la Municipalidad, usuarios, prestadores de servicios y sindicatos, tendrá un director.

Gerente General y Gerentes de Sucursales: El Gerente General (íd. art 270) de las sociedades controlante y controladas será designado por el Directorio a propuesta de la mayoría de los directores no gubernamentales. Para aquellos puertos donde no tenga sede la sociedad controlada se creará una sucursal, que estará a cargo de un Gerente, quien será designado por el Directorio previa consulta con la Municipalidad y las entidades no gubernamentales más representativas del lugar.

Organización: La organización y dimensión de las sociedades, controlante y controladas, estará de acuerdo a sus funciones. Las de la primera serán muy reducidas ya que estará limitada a fijar los presupuestos operativos y de inversiones de las segundas, a propuesta de ellas y a aceptar o rechazar, en las Asambleas, las

Memorias y Balances de las mismas. La organización de las sociedades controladas será la requerida para prestar los servicios de los activos físicos y el control de los concesionarios y permisionarios de los restantes servicios. Para evitar deformaciones burocráticas se podría a fijar en el estatuto el número máximo de personal de cada una.