

014.341
611

45675

VI

REGION CENTRO
PROVINCIA DE SANTA FE

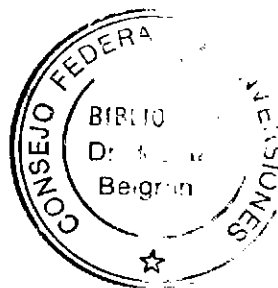
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN PUERTOS REGIONALES

TERCER INFORME PARCIAL

TOMO I

05/2006



Autor: Dr. Fernando Santiago Galletto.

REGION CENTRO
INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS PUERTOS REGIONALES
TERCER INFORME PARCIAL.

INDICE GENERAL

TEMA	PAGINA
Título I Posibilidades Actuales De Armonización Y Complementación	2
1 Acciones Viables Y Permitidas Por La Normativa Actual, Para La Armonización Y Complementación En La Administración Y Formas Contractuales De Brindar Servicios Para Su Consideración.	4
1.1 Posibilidades Actuales De Integración.	5
Título II Propuesta Normativa Para Nuevas Obras Portuarias.	9
2 Propuesta Del Marco Normativo Que Debe Cumplir Toda Nueva Obra Portuaria A Desarrollarse En La Región.	10
2.1 Cada Puerto Debe Preguntarse Por Lo Que Es Y Lo Que Quiere Ser.	10
2.2 Relaciones Con El Entorno.	11
Título III Propuesta Normativa Para Un Plan Maestro De Comercialización Y Negocios Portuarias.	13
3 Propuesta Del Marco Legal Para La Confección De Los Términos De Referencia Para Realizar Un Plan Maestro Regional De Comercialización Y Negocios Portuarios Incluyéndose Un Plan Estratégico Para El Desarrollo Comercial.	14
3.1 Bases Para La Formulación De Estrategias Competitivas.	16
3.2 La Planificación Portuaria	19
3.3 Antecedentes En Planificación Portuaria	21
3.3.1 La Planificación Portuaria Hasta Los Años 80	21
3.3.2 La Planificación Formal.	22
3.4 La Planificación Portuaria En Los Años 90	23
3.5 Necesidad De La Planificación Estratégica	26
3.6 El Marco Estratégico Global.	30
3.6.1 Particularidad De Cada Puerto - Los Planes De Empresa.	32
3.7 Conclusión.	34
Título IV Lineamientos Para Un Política Portuaria Regional	35
4 Propuesta De Lineamientos De Un Proyecto Normativo Que Fije En Forma Clara, Concisa Y Precisa Las Pautas Principales De La Política Portuaria De La Región	36
4.1 Puertos De Tercera Generación	37
Título V Profundización de la Hidrovía.	43
5 Recomendaciones, Pautas Y Estrategias Que Demuestren Palmariamente La Posibilidad Y Necesidad De Profundización De La Hidrovía	44
Resumen Ejecutivo Final Del Trabajo	

INTRODUCCIÓN.

Objeto Del Trabajo.

Estudio de la Oferta Portuaria Regional para la formulación de un Plan de Negocios. El objeto del presente estudio es el de relevar y analizar la actual situación integral portuaria en la Región Centro, a los fines de postular una propuesta interprovincial – regional- de direccionamiento político portuario que permita una ágil y completa utilización de los recursos actuales en lo inmediato y en un futuro una correcta y económica complementación y concreción de proyectos complementarios de infraestructura. De igual manera se analizará la actual situación legal sobre la Hidrovía, recurso natural inseparable de la situación portuaria y las posibilidades de su profundización.

Tarea N° 3.- Propuestas y Recomendaciones

3.1- Formular las propuestas de acciones viables y permitidas por la normativa actual, que permitan la armonización y complementación en la administración y formas contractuales de brindar servicios para su consideración.

3.2- Proponer el marco normativo que debe cumplir toda nueva obra portuaria a desarrollarse en la Región.

3.3- Establecer el marco legal para la confección de los Términos de Referencia para realizar un Plan Maestro Regional de Comercialización y Negocios Portuarios incluyéndose un Plan Estratégico para el desarrollo comercial.

3.4- Establecer los lineamientos de un proyecto normativo que fije en forma clara, concisa y precisa las pautas principales de la política portuaria de la Región.

3.5- Elaboración de recomendaciones, pautas y estrategias que demuestren palmariamente la posibilidad y necesidad de profundización de la Hidrovía.

Metodología de Trabajo.

Fase C: Propuestas y Recomendaciones.

Se elaborarán propuestas de acciones legislativas y políticas a desarrollar por la Región Centro, para cumplir con el objetivo de integración y complementación de los puertos a los fines de crear un marco normativo que regule un sistema portuario interprovincial de la Región.

La propuesta de reformulación de normas o de su aplicación se realiza por el método legislativo de convenio particulares, modificaciones de leyes provinciales, y tratados interprovinciales, sin embargo su contenido es a nivel de propuestas, o consideraciones, ya que este trabajo tiene como objeto una introducción a partir del análisis actual de la oferta portuaria. También se han introducidos propuestas de técnica administrativas, las cuales se relacionan más con decisiones políticas a tomar, para lo cual ha recurrido a la asistencia del CPN Raúl Fiorano, quien posee un Magíster en administración con especialidad en Gestión portuaria, a quien desde ya le agradezco su desinteresado apoyo para con este trabajo.

REGIÓN CENTRO.
INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS PUERTOS
REGIONALES.

Tarea número 3
Propuestas y Recomendaciones

TOMO I.

TÍTULO I
POSIBILIDADES ACTUALES DE ARMONIZACIÓN Y
COMPLEMENTACIÓN

1 Acciones viables y permitidas por la normativa actual, para la armonización y complementación en la administración y formas contractuales de brindar servicios para su consideración.

Como ya se ha analizado las normativas portuarias provinciales actuales devienen de la regulación nacional impuesta por la LNP, que salvo determinados temas –los cuales ya se enunciaron en el análisis legislativo- no impone limitaciones a la hora de legislar a las provincias.

En este orden de ideas, las provincias legislaron teniendo presente el contenido de la normativa madre, -LNP-, pero nunca teniendo como objetivo una integración regional, ya que para la fecha de sanción de la LNP, no se había aún concretado la reforma constitucional del año 1994, y por lo tanto no existía la posibilidad de concretar regiones entre las diversas provincias.

Más allá de esto, y como la legislación provincial devino de una segunda delegación normativa de la Nación a las Provincias, las leyes no son muy disímiles entre si y permiten armonizar su contenido en diversos temas.

Pero antes de enumerar los acuerdos que podrían consolidarse con la legislación actual en el campo de lo administrativo y servicios a brindar es necesario plantearse cuál es el **objetivo** que se busca al querer brindar una propuesta regional portuaria.

Desde mi punto de vista, es esencial tener presente que la Región Centro cuenta con dos aspectos fundamentales a los fines de una oferta portuaria: a) **recursos geográficos naturales excelentes**, y b) **una amplia, pero mejorable infraestructura portuaria**.

También debe tenerse presente que este trabajo excluye a los puertos privados de su análisis, por estar estos totalmente fuera de la esfera estatal, salvo en lo relativo al poder de policía.

Es por esto que los actuales puertos estatales –tanto provinciales como de interés nacional- deben tender a funcionar dentro de la economía regional

como un bloque único, como un servicio común brindado por las provincias de la Región en beneficio de la misma y sus habitantes.

Su objeto debe ser ofrecer a los productores de la Región una oferta basta y dinamisadora del sector económico, y en especial del transporte multimodal, de la logística, de eslabón en la cadena industrial, o como centro generador de negocios, y no por el contrario derramar sus recursos en estériles competencias o superposiciones de servicios.

1.1 Dimensiones de Armonización.

Así con la actual legislación las provincias pueden establecer formas legales de colaboración en dos dimensiones.

a) Por medio de tratados, o convenios interprovinciales los cuales, como ya se dijo debe ser posteriormente reconocidos por las legislaturas provinciales para adquirir fuerza de ley.

b) Por otro lado, y de una forma más directa y concreta a través de acuerdos entre los puertos en forma autónoma. Estos acuerdos pueden hacerse de forma bilateral o multilateral según las voluntades que se logren aunar.

La lógica y práctica legislativa indica la conveniencia a los fines de la integración de los acuerdos macros, es decir tratados o convenios, sin embargo para llegar a estos debe darse participación a los verdaderos actores portuarios.

Pero, los acuerdos entre puertos, ya sea bilaterales o multilaterales si bien no son la mejor solución para a integración, son más fáciles de concretar, aunque con ámbito acotado, van marcando tendencias, y determinan la dirección que deben tomar los estados partes de la región para la integración portuaria.

Estos últimos acuerdos, por las limitaciones legales que poseen los órganos que administran y explotan los puertos, solo podrán carácter de colaboración, de información comercial o de servicio, pero difícilmente puedan determinar la política portuaria de la Región Centro.

1.2 Posibilidades actuales de integración.

Las actuales posibilidades de integración, a nivel de convenios entre los diversos organismos portuarios provinciales, tienen asidero en los siguientes artículos de la legislación vigente:

LEY 8900, provincia de Entre Ríos.

Art. 5º - El Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos tendrá las siguientes funciones:

Inc. 5. Dictar las normas conducentes al cumplimiento de la política portuaria provincial, que aseguren el más dinámico funcionamiento de los puertos mediante la descentralización de su administración y explotación.

Inc. 6. Proyectar y ejecutar las medidas necesarias complementarias y/o accesorias y de toda otra, que hagan al cumplimiento de la misión y funciones del Instituto.

Inc. 7. Promover ante organismos o entidades nacionales, provinciales, internacionales, públicos y privados, la utilización de los puertos habilitados en la Provincia, celebrando convenios, coordinando tarifas y/o cuanto haga a su más económico y eficiente servicio.

ANEXO II Estatuto Orgánico De Los Entes Autárquicos De Los Puertos De Conceptción Del Uruguay, Diamante e Ibicuy Dependientes Del Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos.

ARTÍCULO 6º.- A través de sus Consejos de Administración, los Entes tendrán por objeto y funciones:

6. 6) Concertar y consolidar convenios con personas, empresas o entidades públicas o privadas para el uso del puerto, de sus instalaciones y de los bienes a su cargo.

Decreto reglamentario 11.011 número 3144/93.

ARTICULO 3º) CAPACIDAD LEGAL

El ENTE ADMINISTRADOR PUERTO SANTA FE, en su condición de persona jurídica de carácter público, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa, tiene plena capacidad legal de conformidad con las disposiciones del Código Civil sobre la materia, para realizar todos los actos

jurídicos y celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto y funciones.-

ARTICULO 6º) OBJETO Y FUNCIONES:

El ENTE ADMINISTRADOR PUERTO SANTA FE, a través de su Consejo Directivo tendrá por objeto y funciones:

6.6) Concertar y consolidar convenios con personas, empresas o entidades públicas o privadas para el uso del puerto, de sus instalaciones y de los bienes a su cargo.-

6.15) Participar en otros organismos provinciales, públicos y privados, nacionales y extranjeros.-

6.19) Promover que las distintas autoridades jurisdiccionales que tienen injerencia en el Puerto revisen, actualicen y compatibilicen su normativa vigente en beneficio de las funciones comerciales a desarrollar en el Puerto de Santa Fe.-

6.21) Promover a la luz del marco regulatorio de las Leyes Nacionales y Provinciales de Transporte y Ordenanzas Municipales, las gestiones y emprendimientos destinados a garantizar la adecuada vinculación física entre el Puerto y su entorno a fin de contribuir a su desarrollo y economicidad.-

Siguiendo la lectura de el articulado antes mencionado, no caben dudas que la legislación actual permite realizar acuerdos directos entre los organismos portuarios que avancen hacia la integración en la faz administrativa y comercial de los puertos que en la actualidad existen en la Región Centro.

Sin embargo nos encontramos con el inconveniente de que la provincia de Santa Fe, no cuenta con un organismo que dicte la política portuaria provincial, y por lo tanto estos acuerdos, o convenios deberán ser signados con cada uno de los cuatro puertos existentes en la provincia de Santa Fe.

También existe la posibilidad para el Poder Ejecutivo provincial, de encomendar a cada uno de sus representantes –presidentes- de cada uno de los puertos a proponer o lograr acuerdos con los puertos de la vecina provincia de Entre Ríos, pero en este caso el representante del PE deberá convencer al resto de los directores de las ventajas de dicha política portuaria.

Por otra parte, y como surge de la legislación de la provincia de Entre Ríos los convenios pueden firmarse con el IPPER, o con cada uno de los Entes Autárquicos que administran y explotan los puertos provinciales.

De lo establecido en la normativa se podrían llegar a hacer acuerdos en los siguientes temas:

1. **Sobre bases de información de los servicios y costos que cada puerto puede brindar.**
2. **Acuerdos sobre cuadros tarifarios, a los fines de evitar innecesarias competencias, ya que los puertos son públicos, y no tiene como fin primario generar riquezas, sino brindar un servicio de tales características, es decir público.**
3. **Sistema unificado de contratación, incluyendo servicios, formas, espacios, ect.**
4. **Sobre organización administrativa, a los fines de agilizar los servicios a los usuarios, tendiendo a una dinámica y fluida comunicación entre los puertos a los fines de que cualquier usuario pueda contactarse, o contratar servicios desde un puerto a otro, como si los mismos formaran parte de una sistema unificado.**
5. **Consulta y asesoramiento del personal técnico, sobre el desarrollo de nuevos proyectos o servicios.**
6. **Racionalización en cuanto a las inversiones y nuevos proyectos.**

En este punto no se debe perder de vista un decreto provincial promulgado en el año 2004, y por medio del cual el gobierno de la provincia de Santa Fe invita a un representante de cada una de las restantes dos provincias de la Región Centro –Córdoba y Entre Ríos- a formar parte del los Consejos Directivos de los puertos de Santa Fe, con voz, pero sin voto.

Esta decisión normativa, más allá de ser un punta pie inicial rodeada de un excelente intención, en la práctica no ha tenido mayores avances a los fines

de la complementación hacia un sistema unificado portuario, más allá de las falencias de legalidad que podrían formularse contra el decreto.

Por último y concluyendo con este tema, podemos afirmar que la legislación vigente deja un amplio margen a los fines de realizar acciones directas y legalmente viables para la integración de una propuesta portuaria de la RC.

Claro está, que este amplio margen de acción lo es solo si lo observamos en relación al incipiente estadio de integración institucional en que se encuentra la Región Centro, pero como la experiencia lo ha marcado en reiteradas oportunidades estos son pasos necesarios que se deben recorrer en todos proyectos, que como este debe ir creciendo y formándose desde las bases.

TÍTULO II
PROPUESTA NORMATIVA PARA NUEVAS OBRAS
PORTUARIAS.

2 Propuesta Del Marco Normativo Que Debe Cumplir Toda Nueva Obra Portuaria A Desarrollarse En La Región.

Desde el **punto de vista funcional**, sucesivamente, el puerto ha sido refugio de embarcaciones, escenario de intercambios tierra-agua, enlace entre diversos modos de transporte, centro de tráfico de mercancías y centro de actividad y desarrollo socioeconómico. Al observar esta evolución, se deduce que el puerto va incorporando nuevas funciones, a medida que lo necesita y ello sin negar su anterior naturaleza, de manera que progresivamente va haciéndose más complejo, al asumir tareas más diversificadas.

2.1 Cada puerto debe preguntarse por lo que es y lo que quiere ser.

Para que el caso que estamos tratando esta respuesta debe plasmarse en la legislación que proyecte o aprueba la construcción de cada nueva obra portuaria en la Región Centro.

Es obvio que las respuestas serán diferentes para cada nueva obra, ya que un puerto no tiene que desempeñar todas las funciones portuarias.

Por eso para cada proyecto se debe examinar sus limitaciones, sus fortalezas, sus oportunidades, sus amenazas. A partir de estas reflexiones genéricas, debe llegar a soluciones particularizadas, más si se tiene en cuenta que dentro de los espacios portuarios, se desarrollan múltiples actividades: estiba, desestiba y manipulación de mercancías; transporte de pasajeros cruceros; información y comunicaciones; gestión de propiedades y gestión de activos financieros.

En cada caso, la norma deberá, según la obra portuaria a realizarse determinar la cantidad óptima de servicios portuarios a ofertar. Pero, como los puertos no sólo son el soporte para prestar una serie de servicios técnicos, también se deberá tener en cuenta la forma de normar la eficiencia, fiabilidad y

seguridad de los servicios, ya que estos tienen una influencia fundamental, no sólo sobre los usuarios, sino también para la imagen del puerto.

En este sentido, el legislador, ejecutor de cada nueva obra portuaria deberá concebir al puerto como líder de su propia comunidad portuaria, de manera que, a partir de “lo que quiere ser” proponga y realice actuaciones para alcanzar sus objetivos como comunidad dentro de la Región.

2.2 Relaciones con el Entorno.

Otro punto fundamental a tener presente en el legislación que determine cada nueva obra portuaria son las RELACIONES CON SU ENTORNO

El puerto es una empresa que proporciona servicios que facilitan el intercambio de mercancías y pasajeros entre diferentes modos de transporte. En relación con su entorno, se pueden ver como:

- El espacio para el desarrollo de determinadas actividades (armadores, transitarios, transportistas terrestres, etc.) relacionadas con los modos terrestres y marítimos del transporte.
- Ayuda al desarrollo de los recursos productivos de su área de influencia, contribuyendo a reducir los costos logísticos de las materias primas y productos acabados.
- Servicios al comercio y al desarrollo de las ciudades portuarias.
- Desarrollo de actividades industriales

Estas funciones implican una relación del puerto con su entorno, en cuyo desarrollo es inevitable que se planteen demandas sobre las infraestructuras del transporte, las repercusiones medioambientales de las actividades portuarias o las propias utilidades de los espacios portuarios.

Como empresa, el puerto debe tener bases financieras sanas y explotar eficientemente sus activos. El activo básico de un puerto son sus muelles, infraestructura y los terrenos próximos. Es muy cierto que la comunidad urbana quiere y necesita disponer de algunos de esos activos para satisfacer sus propios objetivos. El puerto se puede ver tensionado entre fines contradictorios: la ciudad quiere ese suelo para paseos, plazas, centros de ocio, etc; y el puerto

que necesita varaderos, almacenes, muelles de ribera y edificios para oficinas portuarias (aduanas, prácticos, consignatarios).

Es una función de la normativa otorgar medios a los nuevos puertos para que puedan generar políticas públicas y hacer un mejor aprovechamiento de sus activos, demostrando que una ciudad vale más "con puerto" que "sin puerto" y que éste le puede brindar también un proyecto de ciudad como se desarrolla en un apartado especial de este trabajo.

Por último, también se deberá tener presente que la concreción de cada nueva obra portuaria deberá estar integrada al sistema productivo, y en especial al sistema de transporte de la Región, por lo cual se tendrá que analizar priorizar los intereses de la Región Centro en todo nuevo emprendimiento.

Esto, implica un cambio de mentalidad en todo el ámbito social y cultural, y en especial en el gubernamental, ya que tener que compartir decisiones, cuando están en juego recursos financieros locales, jurisdicciones, política de estado en general, es una experiencia nueva, que como tal llevará su tiempo para ser totalmente internalizada.

TÍTULO III
PROPUESTA NORMATIVA PARA UN PLAN MAESTRO DE
COMERCIALIZACIÓN Y NEGOCIOS PORTUARIAS.

3 Propuesta del marco legal para la confección de los Términos de Referencia para realizar un Plan Maestro Regional de Comercialización y Negocios Portuarios incluyéndose un Plan Estratégico para el desarrollo comercial.

LA ORGANIZACIÓN Y GESTION PORTUARIA.

Los cambios en los métodos de producción, en el transporte y la nueva fuerza productiva que engloba el territorio que compone la Región Centro están provocando nuevas necesidades que traen como consecuencias importantes cambios en la organización de los puertos, como la creación de nuevos espacios portuarios, mejora de los accesos terrestres y de la intermodalidad, la necesidad de desarrollo de zonas de actividades logísticas, redefinición de la gestión portuaria y aparición de espacios obsoletos o abandonados.

Todas estas consecuencias deben tener su tratamiento no solamente en la faz legislativa o normativa, sino en el ámbito ejecutivo de la Región Centro, para lo que se proponen las siguientes ideas para el desarrollo de un plan estratégico comercial portuario de la Región.

LA GESTIÓN PORTUARIA

El puerto, como organización o negocio, se puede caracterizar por su estructura, sus relaciones funcionales y la **cultura**, entendida ésta como el conjunto de normas, valores y creencias compartidas. De los tres factores, el fundamental es el tercero, pues **la cultura es el elemento esencial en la toma de decisiones, a través de los recursos humanos.**

El tipo de puerto que debe predominar es el que esté orientado al mercado, que se puede considerar como plataforma, que está abierto y estrechamente unido a las fuerzas competitivas de los mercados mundiales,

brindando de esta manera una enorme ventaja comparativa a los productos de la Región Centro.

Su principal preocupación debe ser servir a los usuarios, que los considera como sus clientes y, a la vez, contribuir a alcanzar los objetivos de la política portuaria.

Dentro de la tendencia mundial, el "Marco estratégico" del sistema portuario establece la orientación hacia el "Puerto Propietario" (Landlord Port), modelo según el cual la Autoridad Portuaria atiende a la provisión de la infraestructura básica, los servicios generales y algunos otros de especial interés. La Autoridad Portuaria asume la responsabilidad del correcto funcionamiento del puerto y de su desarrollo. Y es por medio de las respectivas autoridades portuarias que los órganos políticos de la Región Centro deben canalizar la idea, y objetivos que quieren concretar en el ámbito portuario.

En consecuencia, dentro de la gestión portuaria, cabe señalar los siguientes objetivos genéricos:

- Funcionamiento eficaz y eficiente del puerto, como oferente global de infraestructuras, instalaciones y servicios.
- Funcionamiento eficaz de la iniciativa privada.
- Atención a las necesidades de los usuarios.

Sin embargo, el puerto, como empresa, puede ser juzgado como un negocio que presenta una serie de imperfecciones: gestión ineficaz, inadecuada preparación de los recursos humanos, mentalidad empresarial poco desarrollada, abuso de poder monopolístico.

El gestor portuario puede esgrimir que las actividades portuarias, que deben absorber un creciente tráfico local e internacional, requieren la realización de cuantiosas inversiones, para no perder cuotas de mercado y entorpecer de esta forma el desarrollo local, pero dentro de un entorno lleno de incertidumbres y cambios fuera de su control: desregulaciones, flujos variables de tráfico en volumen y composición, fuerte competencia y búsqueda de economías de escala.

A este panorama, cabe añadir la creciente presión medioambiental del entorno, que cada vez más, cuestiona los proyectos de ampliación, cuando no los dilata o los impide.

La gestión portuaria se enfrenta así a cuestiones que reclaman su atención en ámbitos muy diversificados:

- Lo referente a las relaciones con la comunidad urbana, ante la que se plantean cuestiones referentes a la fachada marítima o fluvial, la presión medioambiental y los accesos terrestres.

- La presencia en ámbitos territoriales más amplios nacionales o internacionales, de cara a reforzar su esfera terrestre de influencia.

- La adecuación de su estrategia de "marketing" a la cultura comercial de los países y regiones que constituyan o puedan constituir el origen y destino de la demanda de sus instalaciones y servicios.

El éxito del sistema portuario se ha de basar en su permanente atención a los cambios y en su capacidad de adaptación a los mismos, acometiendo los retos derivados del cambio tecnológico, la creciente competencia, las desregulaciones y los servicios intermodales y logísticos, sin olvidar las cuestiones relativas a su comunidad urbana inmediata.

3.1 Bases Para La Formulación De Estrategias Competitivas.

Los cambios del entorno, que afectan a los puertos en su totalidad, también hacen lo propio a los de Región Centro, y una forma de afrontar los mismos es la propuesta de la **conformación** de una **Comunidad Portuaria organizada**.

Es entonces imperioso de trabajar sobre los siguientes lineamientos estratégicos para poder ser competitivos y brindar de esta forma un servicio a los usuarios acorde con las necesidades actuales del mercado:

- Ante la integración de los sistemas de producción y distribución, el sistema portuario se debe convertir en un nodo fundamental de las cadenas de transporte que aprovechan la ruptura producida por el intercambio modal, además dar soporte a actividades comerciales, realizar operaciones de valor

añadido a la mercancía transportada, asumir funciones logísticas y de distribución y recomponer su relación con las respectivas ciudades, en otros términos se debe transformar a los puertos en un sistema de puertos de tercera generación. Para ello es necesario afrontar el reto de ser nodos ágiles de intercambio modal que optimicen el tiempo y los costos asociados al transporte de mercancías.

- Transformar cada uno de los puertos en un *lugar de interés común* de toda una serie de colectivos empresariales y de negocios, cuya actividad y desarrollo económico están estrechamente ligados al grado de actividad del propio puerto. Debe asumirse que cada puerto queda configurado como un eslabón dentro del sistema de puertos que colabora con el conjunto, con las relaciones de concurrencia empresarial que contiene. Cuando todas esas tareas diferentes se integran surge la actividad portuaria, que debe optimizar los tiempos y costos asociados. De hecho el desarrollo de la actividad portuaria depende de la capacidad conjunta de los citados colectivos para dar el nivel de servicio que haga posible la referida optimización. ***La idea básica es que ninguna empresa portuaria progresará si el puerto, en sí, no progresa.***

- Integración de la Comunidad Portuaria como elemento estratégico, integrador del sistema puerto, que debe comprometerse y participar activamente en el desarrollo portuario en, al menos, tres tipos de actuaciones: configuración de un propósito estratégico común, comercialización del puerto, y coordinación de los servicios portuarios a buques, mercancías y pasajeros.

- Darle la mayor de las importancias al concepto de competitividad portuaria, lo que requiere establecer una adecuada definición del mismo. En este sentido el concepto no debe identificarse solamente con menores tarifas, ni siquiera con un menor costo generalizado, que incluya el factor tiempo y el factor riesgo, sino más bien con la **aptitud y actitud** del puerto para garantizar

un intercambio modal de mercancías en la forma que mejor satisfaga a sus clientes: buques y mercancías.

Como la oferta portuaria no es segregable en función de quien presta cada uno de los servicios - es una oferta integral -. En estas circunstancias, alguien debe velar por la eficacia y eficiencia del conjunto utilizando los mecanismos que sean ventajosos para los usuarios; en muchos casos los de introducción de competencia, limitados por las economías de escala que puedan existir. Y es aquí donde la Región Centro debe crear órganos propicios para velar por la eficiencia y eficacia de su sistema portuario.

En este último punto nos encontramos con el problema de la diáspora organizativa con que cuenta la provincia de Santa Fe al no contar con ningún organismo que englobe a los puertos, sumado, a que cada puerto tiene su legislación propia, lo que dificulta aún más lograr una unidad de criterios.

A esta altura del trabajo he tratado de plasmar de la forma mas detallada y real la actualidad legal y estado de situación en que se encuentran los puertos de la Región Centro, y un vistazo a otros temas portuarios que están relacionados con lo legal o con la necesidad de modificaciones legales para la complementación e integración de los puertos regionales.

Ahora, y en cumplimiento de lo requerido por el trabajo, aunque esté fuera de lo estrictamente legal, y a los efectos de recomendar acciones para la formulación de Plan Maestro Regional de Comercialización y Negocios Portuarios he acudido a la a la colaboración del CPN Raúl Fiorano , quien ha completado sus estudios en Magíster de Administración con la especialidad portuario, y cuya tesis ha sido de inmensa ayuda para completar este punto del trabajo.

Así es necesario comenzar a generar dentro de la Región Centro las herramientas básicas para *LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS COMPETITIVAS*, con la Comunidad Portuaria como elemento ejecutor de las mismas y que les permita ser competitivo.

A los fines de la concreción del plan maestro regional sobre puertos es necesario que el marco normativo que lo determine capte determinados conceptos que necesariamente no pueden faltar a la hora de llevar adelante tal tarea.

3.2 La Planificación Portuaria

Tradicionalmente, planificar ha sido sinónimo de anticipar y preparar desde hoy la solución a los problemas de mañana. Planificación era preparación. La dificultad se encuentra en llegar a conocer hoy las características de lo que sólo se sabrá realmente cuando el futuro se haga presente.

Planificar, en cierto sentido, es elegir entre alternativas. Al planificar (por ejemplo, un conjunto de inversiones) se está optando por una determinada solución e implícitamente se están rechazando todas las alternativas que resulten incompatibles con la decisión adoptada.

La planificación es inseparable de la existencia de dudas e incertidumbres. La evolución de los diversos factores que influyen en la planificación es tanto más insegura cuanto mayor sea el plazo para el que se planifica, es decir, cuanto más lejano esté el año horizonte.

La práctica de la planificación portuaria en el mundo no siempre se ha realizado de la misma forma. En épocas de estabilidad, se solían hacer previsiones incrementales, en las que los tráficos aumentaban con una determinada cadencia. En otros supuestos, se diseñaba para una decisión externa, como la llegada cierta de un nuevo tráfico. Esta era la denominada "planificación formal", que entró en desprestigio por sus fallos: el seguimiento rígido de unas previsiones efectuadas en el pasado, con el transcurso del tiempo entraba en abierta confrontación con la realidad.

La forma de planificar ha variado. Se reconoce que una organización está sujeta a cambios, y muchos son externos a ella y quedan, por tanto, fuera de su control. Es necesario analizar tendencias en cada ámbito de influencia, y

decidir un conjunto de acciones, acordes con el análisis anterior, y ponerlo en práctica, de forma que se permita una adaptación al entorno. Esta es la base de la **“planificación estratégica”**, adecuada para aplicarla en un entorno que cambia muy rápidamente. La planificación estratégica proporciona la necesaria flexibilidad para seguir a un entorno cambiante.

La planificación portuaria es el instrumento para definir, racionalizar y optimizar el desarrollo del puerto, y resulta una función especialmente relevante por los siguientes motivos:

Crecimiento continuado del tráfico. El flujo de mercancías aumenta como consecuencia de la globalización del comercio, que empuja al transporte marítimo a conseguir reducciones en los tiempos de viaje, aumentos en los volúmenes transportados y reducciones en los costos.

El sector del transporte y, en particular, el marítimo está viviendo un **cambio tecnológico**, que afecta a la forma de definir el negocio y a sus soportes materiales (muelles, buques, equipos, etc.) e inmateriales (comunicaciones, informática, calidad, etc.).

Los proyectos portuarios de inversión se caracterizan por su **elevada cuantía, su larga vida útil, su irrepetibilidad y su rigidez.**

Las actividades portuarias se realizan por Autoridades Portuarias (Entidades Públicas) y empresas (sector portuario), algunas situadas fuera de la zona portuaria, pero afectadas por las decisiones de la Autoridad Portuaria.

En el puerto confluyen importantes intereses de la sociedad, con gran repercusión en la actividad económica de su zona de influencia.

3.3 ANTECEDENTES EN PLANIFICACIÓN PORTUARIA

3.3.1 La planificación portuaria hasta los años 80

Fernando Rodríguez Pérez, en su libro "Dirección y Explotación de puertos", dedica la Cuarta Parte a la planificación de los puertos. Para este autor, la planificación de un puerto permite determinar su futuro desarrollo, aunque no olvida a los factores que condicionan un plan de actuación:

- Condiciones físicas del puerto.
- Posibilidades de financiación.
- Objetivo estimado como fundamental.
- Datos estadísticos.
- Previsiones de crecimiento del tráfico, progresos del transporte marítimo y técnicas de explotación.

El autor propone que se establezca una Planificación a medio plazo (6/8 años), con un "Avance" a largo plazo (menos detallado) y un "Programa de obras, adquisiciones y actuaciones" a corto plazo.

Más adelante, analiza los tráficos y las situaciones de saturación y congestión, para exponer los "métodos para calcular la capacidad" (empíricos, analíticos y de simulación), que los desarrolla detenidamente. El primero está basado en los índices generales y de rendimiento y el segundo en la teoría de colas. El tercero se basa en "programas de ordenador", de los que duda manifiestamente y elude su estudio.

El capítulo 22 del libro se refiere al proceso de planificación, del que detalla las siguientes etapas:

- **Previsión del tráfico.** De entrada admite que "todos los pronósticos del tráfico futuro son inseguros" y a continuación, advierte que "el comercio marítimo está sufriendo una rápida evolución, que altera radicalmente los volúmenes y las clases de tráfico que hoy utilizan el puerto". Reitera que "los errores de predicción pueden ser grandes", pero valora de forma muy distinta las consecuencias de una sobre-estimación a las de una sub-estimación, ya que mientras disculpa claramente a la primera (que "puede llevar, como mucho, a un aumento de tarifas"), condena rotundamente a la
-

segunda ("construir menos de lo indispensable puede provocar una congestión que dé lugar a grandes costos adicionales, a un considerable aumento de los fletes y a la larga, a desviaciones del tráfico, quizá irreversibles").

- **Determinación de los datos.** Analiza la irregularidad de las llegadas, el tiempo de servicio y la irregularidad del servicio.
- **Comparación de soluciones.** Se deben comparar los resultados de capacidad por el método de congestión y por el de capacidad económica (en base a los costos del muelle y del buque), que el autor los recomienda por ser "acordes con la experiencia", y desdeña los resultados del método de espera porque "no son las (soluciones) más apropiadas para definir la capacidad".
- **Mejora de la explotación.** Se refiere a las situaciones en las que resulta imposible alcanzar la capacidad teórica, como cuando hay síntomas de congestión. Recomienda que se analicen las posibles deficiencias debidas al puerto, a los usuarios y a otros organismos, especialmente en este último supuesto, a las infraestructuras del transporte terrestre, la Aduana o la falta de coordinación con la estiba.
- **Dimensionamiento de los muelles y de las áreas de flotación.** En la medida de lo posible, el autor propone que "deben dimensionarse al máximo las superficies de depósito, consolidar totalmente los terraplenes (aunque de momento, no se ocupen ni se pavimenten por completo), prever grandes zonas de estacionamiento y sobre todo, los accesos por ferrocarril y carretera".

3.3.2 La Planificación Formal.

En el mundo portuario, cuando se emprendía un proceso de planificación formal, se iniciaba con la declaración de que la fase principal se correspondía con la definición de objetivos. A ella le seguía la elaboración de estrategias para alcanzarlos, y se continuaba con la gestión de los proyectos, la asignación de los medios precisos para su ejecución y el control del proceso completo.

Los factores con los que se solía contar eran: la escasez de recursos disponibles, los cambios en el sector del transporte y los cambios del entorno socioeconómico. Dentro de la lógica de este proceso, los objetivos de desarrollo de un puerto estaban determinados por su marco institucional, su grado de autonomía financiera y su profesionalidad. La tarea requería que los objetivos fueran precisos, cuantificados y establecidos en el tiempo. Estos objetivos, podían ser: servicios suficientes, beneficios máximos, servicios al costo mínimo, impacto económico máximo o la maximización de otros parámetros (tráfico, ingresos, rentabilidad sobre activos,).

3.4 LA PLANIFICACIÓN PORTUARIA EN LOS AÑOS 90

Francisco Enriquez Agós, en su libro "El Plan Estratégico: un instrumento para la gestión portuaria", explica que los puertos se encuentran en una encrucijada y que están preocupados por su futuro. Viven en un entorno mudable, en aspectos económicos y tecnológicos, y deben atender a las demandas de ese entorno. Pero previamente deben definir "lo que quieren ser", en función de sus recursos y sus posibilidades de actuación. Las posibles respuestas a estos interrogantes las reparte en dos grupos.

Por una parte, se trataría de un proceso decisorio reactivo, basado en esperar los tráficos e imaginarlos mediante la extrapolación. Se trataría de hacer "lo mismo" que los competidores de hoy, pero mejor, más rápido y más barato. Se correspondería con un proceso de "planificación formal": anticipar hoy las decisiones futuras. El autor advierte del elevado riesgo, en un puerto que reaccionase así, de no lograr sus objetivos, por efecto de los rápidos cambios del entorno.

Por otra parte, se podría situar a un proceso decisorio proactivo, basado en la "Planificación estratégica", caracterizado por un ejercicio continuo de pensamiento y acción, de "prueba y error". La base es la acción, no la reacción. Se elabora un futuro (el querer ser) y se trata de lograrlo mediante una serie de actividades (el querer hacer), manteniendo vivo el entorno cambiante.

La Planificación Estratégica tiene dos máximas:

- **El entorno es incierto, cambiante y está fuera de control.**
- **La organización debe ser capaz de adaptarse al entorno.**

Desde esta perspectiva, es fácil entender que se conciba a los Planes Operativos, es decir, a los programas de acción, como instrumentos maleables, ya que son un "producto" (el resultado de un proceso que considera una serie de variables, pero cuya naturaleza les lleva a modificarse, con el tiempo, con el entorno, de una manera incontrolable), no un "condicionante", que se fuera a imponer inflexiblemente a la organización, en cualquier circunstancia. Lo característico de la planificación estratégica es la presencia permanente del fluir del entorno.

Resumiendo, la planificación estratégica requiere que cada puerto defina su **Visión** y su **Misión**: que se estudie a sí mismo y al entorno; que defina sus metas, objetivos y prioridades y, como resultado, decidirá el plan operativo, que siempre será un documento dinámico, que se debe revisar y ajustar con el tiempo.

Rafael del Moral¹ en su libro Una gestión empresarial "de cine" habla de la **Estructura de la Visión empresarial** y sostiene "que se asienta en un sistema de suposiciones, principios, valores y credos motivadores, análogos a la filosofía de vida que inspira a todo individuo". Es una filosofía que emana de los líderes fundadores de las empresas, sirve a la organización como un código genético de la misma. Es una herencia que se transmite de generación en generación, que exige ser reforzada y actualizada gradualmente, si bien de forma que se preserven los elementos fundamentales de la filosofía original.

Además referencia que la visión debe bordear sin sobresaltos la frontera de lo imposible. Lo que presupone siempre un sentido intuitivo y una

determinación proactiva. "No nos debe asustar el riesgo" recomienda, es seguro que pensar sobre el futuro que es "impensable" de acuerdo a las convicciones actuales – plantea inmediatamente las sombras de las dificultades prácticas que se interponen en la materialización de ese futuro. Unas dificultades que siempre impresionan en el momento de la elaboración del propósito estratégico, ya que tienen obstáculos de naturaleza técnica, financiera y política.

Así lo mencionan Hamel y Prahalad "Siempre que una ambición excede los límites convencionales sobre el futuro de la organización, los tabúes indican que, por un cierto número de razones plausibles, "no se puede llegar allí desde este punto". En compañías que superaron las limitaciones de recursos para conseguir posiciones de liderazgo, se pueden apreciar relaciones entre los fines y los medios. Aunque el propósito estratégico es claro acerca de los fines, es flexible en lo que respecta a los medios y deja margen para la improvisación. Alcanzar el propósito estratégico requiere una enorme creatividad en lo relativo a los medios. Pero esta creatividad se pone al servicio de un fin claramente definido".

Una vez alcanzado este punto – y sólo entonces – es cuando estamos en disposición de abordar el análisis estratégico. Después de haber conseguido la visión podemos comenzar a trabajar en lo que a la mayoría de la gente obsesiona: los planes y los objetivos. Todo llega pero a su debido tiempo.

El análisis FODA, tan ensalzado por los planificadores, no nos proporcionará la excelencia buscada sin esta previa visión estratégica. Ahora es el momento de analizar el entorno con sus oportunidades y amenazas, de poner al descubierto nuestros puntos fuertes y débiles, pero todo dentro del marco estratégico.

¹ Una gestión empresarial "de cine" - Instituto Portuario de Estudios y Cooperación (IPEC) – Valencia (España) 1998

También se refiere del Moral a la Misión diciendo "Si para Collins y Porras las creencias y valores son el tejido básico de la filosofía empresarial – según su trabajo de "visión de empresa, empresa con visión" – la Misión es la segunda parte morfológica de esta filosofía y, además, una consecuencia de aquel tejido".

Esta misión debe servir de orientación y rumbo a nuestros pasos y debe captar "el alma" de cada uno de los integrantes de la Comunidad Portuaria que va ligada a aquello por lo que los empresarios luchan sin desmayo.

No se habla de dinero, sino de algo inmaterial mucho más difícil de lograr, pues la Misión sobrepasa la mera preocupación monetaria y es la búsqueda de un factor motivador, no un factor diferenciador.

A manera de resumen, con la claridad que lo caracteriza, el Profesor del Moral dice que **"las creencias y valores fundamentales, juntamente con la declaración sincera de la misión, constituyen la filosofía orientadora de la empresa. Filosofía que debe traducirse, naturalmente en algo palpable ... ya que, en caso contrario, pocos creerían en esta "religión"".**

3.5 Necesidad De La Planificación Estratégica

Es una necesidad imperiosa la de contar con una Planificación Estratégica, la cual debe tener su basamento en la cultura de la organización.

Para ello es necesario definir la **actitud a adoptar**

La actitud que se debe tomar tiene como base la acción y no la reacción, de allí la denominación de proactiva y cuenta con un proceso metodológico que contrasta con el de reacción hacia determinado retos o amenazas del entorno con una planificación estratégica o postura permanente de "prueba y error" en la cual la organización se enfrenta con sus recursos potenciados a las exigencias del entorno y con una planificación de actividades que, en estrecha concatenación con la planificación estratégica, desarrolla funcional y sectorialmente las políticas y directrices emanadas de la misma.

Al contrario que en el proceso reactivo, en el que se pretende adivinar un futuro, en el proceso proactivo se diseña en un futuro, el querer ser, para proyectarlo en el tiempo y posteriormente tratar de lograrlo mediante una serie de actividades, el querer hacer, manteniendo viva la realidad de un entorno cambiante.

El por qué de la Planificación Estratégica

De acuerdo a lo expresado anteriormente nos encontramos con un entorno exterior a la organización que es turbulento, sin linealidad y que incide profundamente en ella. Además genera cambios súbitos y multidireccionales, no reglados ni sometidos a leyes estrictas de mercado a través de la actitud de sus agentes, exigiendo a su vez reacciones rápidas en la oferta portuaria de instalaciones y servicios, tanto de orden cuantitativo como cualitativo.

Esto puede calificarse como un "ataque" a la organización portuaria y es necesario preparar la prevención y la respuesta adecuada, el "arma" a utilizar es la Planificación Estratégica.

De acuerdo a estas premisas, la Planificación Estratégica en lugar de construir una estructura monolítica, hiperestática, pretende desarrollar una filosofía basada en una manera flexible de pensar y actuar ante el entorno y sus características cambiantes, siendo su arma principal el oportunismo, ejercido dentro de un marco estructural que permita sacar partido de lo inesperado.

Al poner en marcha la Planificación Estratégica, el sistema portuario desarrolla un **instrumento de gestión** que, partiendo de la contemplación y comprensión de los factores y fuerzas que afectan y dan forma al entorno y su futuro, mentaliza a su aparato organizativo para mantener su supervivencia y dirigir su desarrollo a través de un proceso sistemático y continuo, que permite ser claramente consciente de su **misión**, poner a punto las **directrices** emanadas de la misma y llevar a cabo las **acciones** precisas para su puesta en marcha.

En este sentido la Planificación Estratégica es un verdadero **aprendizaje institucional** que afecta a los modelos mentales del equipo directivo y a la propia **cultura de la organización**, lo que significa bastante más que el mero concepto de hacer planes.

El concepto de cultura es manejado cada vez con más frecuencia y, de algún modo, parece un concepto bastante intuitivo, pero sin embargo es difícil de definir y comprender en toda su extensión y al mismo tiempo es un concepto clave en los procesos de innovación dentro de una organización y en la gestión del cambio.

La cultura recoge elementos cotidianos, es lo que se "respira" en una organización y lo que transmite los comportamientos de los integrantes de la misma.

Para el análisis del **cómo hacerlo** utilizo un concepto de "**talante estratégico**" 2 desarrollado por Francisco Enríquez Agos.

Es necesario adquirir el talante estratégico organizativo necesario, sentar las bases para una Planificación Estratégica y desarrollar el esquema de un plan estratégico y la forma de llevarlo a cabo.

La esencia del talante estratégico es que hay una filosofía que debido a un desfase temporal, buscado a veces, ha llevado, en numerosas ocasiones, a no emprender determinada actividad porque no es oportuna en un momento determinado y al siguiente porque ya no es necesaria, es el planeamiento dicotómico del "ahora no es el momento; ahora ya para qué".

Curiosamente se ha producido un fenómeno que no sigue esa filosofía, con la Planificación Estratégica, que nació cuando no era ni oportuna ni necesaria. En los años 60 el clima económico era tan boyante que el éxito de las empresas estaba asegurado cualquiera fuese la estrategia adoptada. El único problema era elegir entre un número de alternativas rentables aquella que produjera mayor beneficio.

Sin embargo en los últimos años la transformación del entorno por encima de cualquier otra época ha transformado a la Planificación Estratégica en una disciplina ineludible para la dirección. Su motivación principal es centrarse en implantar una filosofía y una cultura empresarial más que en desarrollar complicadas técnicas o sofisticadas organizaciones.

Así se pone énfasis en parámetros dinámicos como son:

- **tiempo**, o rapidez de respuesta a la demanda
- **flexibilidad**, o rapidez de adaptación al cambio
- **experiencia**, o rapidez de empleo de los recursos provenientes del conocimiento, aplicados a la repetición de circunstancias históricas para propiciar o impedir, según los casos, la reiteración de la historia.

Aparece el momento en que debe entrar en juego la **estrategia**, que requiere como premisa indispensable, comprender la trama de la acción competitiva.

La utilización del talante estratégico requiere de los siguientes recursos:

- **Imaginación** para comprender el comportamiento de corte estratégico, en un sistema en el que los competidores, clientes y recursos interactúan constantemente.
- **Aptitud** para utilizar esa comprensión de forma tal que sirva para predecir en qué manera un movimiento estratégico puede restablecer en provecho propio el equilibrio competitivo.
- **Lógica** para evaluar el riesgo y el rendimiento de la aplicación de esos movimientos.
- **Actitud** para actuar comprometiendo los recursos necesarios para cambiar las relaciones competitivas.

Introducido el talante estratégico en una organización obliga a plantear escenarios futuros junto con posibles sucesos o tendencias que se puedan

² FRANCISCO ENRIQUEZ AGOS "El Plan Estratégico – Un instrumento para la gestión Portuaria" Instituto Portuario de estudios

presentar y que puedan implicar la variación de lo planeado. Esto puede representar oportunidades o amenazas, la postura es estar preparados para aprovecharlas o impedir las.

Esta postura es una clave del talante estratégico y fue definida por Isenberg como **oportunismo**, es la capacidad de permanecer centrados en objetivos a largo plazo, a tiempo para resolver los problemas y detectar oportunidades, que a corto y mediano plazo se muestra flexible.

Los hombres que dirigen las organizaciones deben tener muy en cuenta que, por ser del "día a día", por atender las exigencias cotidianas pueden no ver el horizonte del largo plazo y ser "del mañana", centrando sólo su objetivo en el largo plazo, lo que puede conducir a no evaluar oportunidades y amenazas que se presentan súbitamente. Ser hombre del talante estratégico conlleva el mantener, al mismo tiempo, dos actitudes: **la que marca la dirección hacia el horizonte y la que flexibiliza y ondula el camino a seguir sin perder de vista el extremo final del vector con el tiempo.**

3.6 El Marco Estratégico Global.

Se hace necesario contar con "políticas de estado" para el desarrollo de la actividad portuaria, que perduren en el tiempo y que no estén "atadas" a tiempos políticos o personas de paso y así fortalecer el sistema y a cada uno de sus integrantes.

Y uno de los pasos a seguir para marcar dichas líneas políticas es plasmarlas mediante leyes, y en el caso de la región, mediante tratados interprovinciales, los cuales una vez aceptados y aprobados por las legislaturas locales, son mucha más perdurables que una misma ley local.

Claro está y siguiendo con la idea rectora, estos convenios o tratados, solo tienen que dar el marco de referencia político para la actividad, y permitir introducir los cambios necesarios, acorde con la flexibilidad que se citó.

Aquí es importante tomar la experiencia existente sobre el tema y por ello se puede mencionar al desarrollo llevado a cabo en España.

Allí se definió un **"Marco Estratégico del sistema portuario de titularidad estatal"**, que establece un conjunto de orientaciones estratégicas que deben presidir los trabajos de planificación de todos los entes públicos del sistema portuario.

Para definir el Marco Estratégico, se parte de la "visión del sistema portuario", que se articula en el modelo de negocio, el modelo de gestión y el modelo de relación.

El modelo de gestión se basa en posibilitar el cambio de "Administración Pública" a "Empresa", hecho éste que en Argentina se comenzó con la Ley 24.093 con respecto a los puertos de interés general –Santa Fe y Rosario-. Se deben seguir modelos de gestión empresarial, que presupone la necesidad de alineamiento de la estructura organizativa y de la política de recursos humanos con el "Marco Estratégico".

A partir del Marco Estratégico la formulación de la estrategia es el punto de arranque para la planificación de acciones de los distintos puertos.

Cada puerto debe tener un Plan Estratégico como instrumento de gestión, el cual, en países como España, se inscriben en un marco de planificación estratégica consensuada para el conjunto del sistema en relación con los objetivos generales. Esto a escala local es condición necesaria si queremos tener un sistema portuario regional.

Los sistemas de planificación se deben establecer de forma coordinada con el nuevo "Modelo de Relación" definido en el "Marco Estratégico". Como pieza de cierre de las actividades de planificación y asignación de recursos, se estructura un **"Sistema de Planificación"**, que pretende dotar de **coherencia y factibilidad a la organización funcional**.

A partir del "Marco Estratégico", se fijan las "Instrucciones Generales" para realizar el proceso. A continuación se examinan, uno a uno, los Planes

Estratégicos, Planes Directores y Programas de cada puerto y seguidamente éstos proceden a preparar sus respectivos Planes de Empresa.

3.6.1 Particularidad De Cada Puerto - Los Planes De Empresa.

Es necesario realizar, con una proyección de cuatro ó cinco años (es decir, a mediano plazo), el diagnóstico del marco de referencia.

El elemento esencial de esta operación es el Análisis DAFO, que detalla las características internas (Debilidades y Fortalezas) sobre las que se puede actuar y aquellos aspectos externos (Amenazas y Oportunidades) en los que la propia capacidad de influencia es menor.

El Análisis DAFO se debe enfocar hacia la "mejora de la competitividad del sistema" y hacia la **satisfacción del cliente, a través de la reducción de costos y del incremento de calidad.**

La mejora de la competitividad del sistema requiere que se facilite la introducción de competencia, allí donde no exista, o que se amplíen sus posibilidades donde estén en condiciones precarias. La competitividad entre puertos exige que se realice en un marco de leal competencia. La competitividad entre operadores portuarios pasa por la liberalización de los servicios portuarios y la externalización. En estos supuestos, es necesario fomentar la participación de la iniciativa privada y la calidad del servicio.

El desarrollo y la gestión de las inversiones deben ser cuidadosamente programados, para permitir la ampliación de la oferta de infraestructuras portuarias, en el marco de la autosuficiencia del sistema. Comprende tanto el desarrollo de las infraestructuras y espacios portuarios, como la potenciación de la inversión privada asociada a la prestación de servicios. Este "Programa de Inversiones" debe establecerse de forma coherente con las previsiones de desarrollo del tráfico y de la tecnología. Los principales objetivos generales para el "Programa de Inversiones" son:

- Compatibilizar la autonomía de gestión y la coordinación y coherencia del proceso inversor.
-

-
- Promover la inversión privada, en superestructuras, instalaciones y equipos.
 - Cuidar los aspectos medioambientales de las inversiones.
 - Buscar en la utilización urbana de terrenos e infraestructuras disponibles como fuente de generación de recursos para desarrollar una oferta portuaria alternativa.

El Plan Director establece la planificación y coordinación interna de cada Autoridad Portuaria y su propia comunidad portuaria. Su objetivo principal es describir el potencial desarrollo del puerto, a largo plazo, concretado en sus infraestructuras. Debe responder a una previa evaluación de alternativas posibles y al análisis estratégico que haya realizado el puerto.

Las previsiones de demanda, a 20 años o más, deben ser coherentes con el conjunto del sistema portuario y deben definir los segmentos de tráfico a atender y los tipos de servicios portuarios requeridos para cada uno. La demanda de tráfico debe encajar con el dimensionamiento físico de las distintas áreas, considerando las capacidades reales actuales y sus potencialidades de mejoras.

Los diseños que se integran en el Plan Director deben ser flexibles, es decir, deben presentar capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, ya sean buques, mercancías o el conjunto del tráfico. También deben incluir una evaluación ambiental, al menos resumida, y el estudio de los accesos terrestres.

Se deben estudiar las fases o etapas necesarias para la ejecución de la solución. Cada fase debe constituir un objetivo de negocio, en lo posible.

Por último, es indispensable el análisis económico-financiero del desarrollo final y de las fases previstas, especialmente de la primera, así como indicaciones sobre las vías de financiación a las que se proponga acudir.

3.7 Conclusión.

Lo planteado en este punto, difícilmente pueda plasmarse directamente en una norma vinculante para la Región Centro.

Por eso, lo que se propone es crear, si por medio de normas, órganos a los cuales se les encomienden dichas funciones, o por el asignarle dicha tareas a órganos administrativos ya existentes.

Cualquiera de las alternativas, tendrá, que llevar adelante dicha tarea, y ahora en este plano, por medio de normativa a nivel ejecutiva o ministerial ir trazando los lineamientos políticos para llevar adelante el plan de negocios y comercialización portuaria de la Región.

TÍTULO IV
LINEAMIENTOS PARA UN POLITICA PORTUARIA REGIONAL

4 Propuesta De Lineamientos De Un Proyecto Normativo Que Fije En Forma Clara, Concisa Y Precisa Las Pautas Principales De La Política Portuaria De La Región

La política portuaria de la Región debe basarse en los lineamientos que aseguren a todos los actores que interrelacionan con lo portuarios que los recursos existentes o a crearse a dicho nivel puedan ser aprovechados al máximo.

De esta forma deberá una normativa Regional de Política Portuaria tendría que contener y tratar los siguientes temas:

- a) Fijar como objetivo regional que de sistema portuario se desea tener. Clases de puertos, servicios que se brinden en cada uno, ect.
 - b) Determinar tipos de producción por zonas en la región, actuales sistemas y medios de transportes, y su relación con los actuales puertos, para concluir de que forma el sistema portuario y fluvial puede favorecer en el desarrollo regional, y como se puede ampliar a partir de los recursos naturales y económicos de la Región.
 - c) Determinar canales de comunicación dentro de la región por medio de la reactivación de los puertos de cabotaje, y de la región para con los propios puertos de ultramar de la Región y para con otros puertos de cabotaje o ultramar nacionales.
 - d) Coordinar un sistema uniforme de administración y contratación de servicios en cada uno de los puertos de la región, proponiendo dentro de esto una armonización tarifaria, que permita a los productores tener como posibilidades ciertas de medios o nodos de comunicación a los puertos públicos de la región, brindado de esta forma una verdadera alternativa a la de los puertos privados.
 - e) Y por último, establecer pautas de avance tecnológico y de concepto en los puertos Regionales, que los lleve de su actual estado al de puertos de Tercera Categoría.
-

Si bien es cierto que no se puede pretender que el simple dictado de normas transforme la realidad, las leyes son un paso fundaméntela a los fines de lograr trasformaciones, más aún cuando lo que se pretende transformar está en dentro de la esfera del estado, y brinda servicios de carácter público.

Por esto, y a los fines de evitar la desaparición por obsoleto de los Puertos de la Región, es necesario que los estados que conforman la Región Centro establezcan como objetivo primordial la transformación de los mismos a puertos de Tercera Categoría.

Esta categoría de puertos, son descriptos a continuación, y cumplen con los requisitos necesarios de una economía actual globalizada en constante transformación por el propio dinamismo que la producción y los sectores comerciales han alcanzado.

Querer ofrecer un sistema portuario fragmentado, con tecnología obsoleta, y administraciones poco dinámicas, no es más que un atentado contra el sistema portuario.

No debe perderse de vista, que para una empresa modificar su sistema de logística, -sea para la distribución de sus productos, el abastecimiento de materias primas, o la complementación de etapas productivas- y optar por el sistema de medios de transporte por agua, es de un riesgo altísimo.

Por eso, en caso de fallas en el sistema portuarios las pérdidas para dichas egresas puede ser causal de alejarlas definitivamente de los puertos, y con ello, de una alternativa verdaderamente económica y segura.

Es por eso que los puertos de tercera Categoría, más allá de brindar múltiples servicios a las cargas, y sus necesidades, debe estar dotado de un cuerpo administrativo y de gestión propio de la más modernas organizaciones empresariales, de lo contrario ninguna inversión, por más grande que sea podrá rendir sus frutos.

4.1 PUERTOS DE TERCERA GENERACIÓN

En este punto se caracterizan brevemente las diversas categorías de puertos que fueron existiendo, y se puntualiza sobre los puertos de tercera categoría, determinando sus aspectos fundamentales, los cuales no pueden dejarse de lado al momento de proyectar una política portuaria regional.

Los puertos de Tercera Categoría surgen en la década de los años ochenta como consecuencia del desarrollo de la contenerización y la intermodalidad. El puerto se convierte en un nodo dinámico de las redes de producción y distribución internacionales pasando, de mantener una actitud pasiva de oferta de instalaciones y servicios, a tener una participación activa en el proceso global de comercio mundial y regional.

En esta clase de puertos se produce una integración vertical de las actividades logísticas relacionadas con la mercancía, de forma que desempeñan labores de valor añadido a la misma prestando servicios especializados, variables e integrados, que la UNCTAD subdivide en cuatro grupos:

- Además de los tradicionales y convencionales, propios de las generaciones anteriores, se ofrecen servicios logísticos y de distribución total, dando tratamiento a los flujos físicos de carga, y a los de información subyacentes (tratamiento electrónico de los documentos representativos de las cargas), mediante tecnología electrónica que forma la llamada **infraestructura portuaria**.
 - Se ofrecen, también, servicios industriales al buque -de tipo técnico y mecánico -, y a la mercancía - transformación de productos semielaborados o de materias primas -. Además este tipo de servicios obliga a un mayor control medioambiental de las actividades portuarias.
 - Otro aspecto característico en un puerto de tercera generación se refiere a la existencia de procedimientos y reglamentos administrativos sencillos, ágiles y continuados; y a la prestación de servicios administrativos y comerciales como bancos, aseguradoras, servicios jurídicos, o servicios de comunicación.
 - Por último, actúan como centros integrados de transporte y plataformas logísticas que desarrollan actividades de distribución.
-

En definitiva, se abandonan las actividades de almacenamiento puras y se concibe el puerto como un pasillo para distribución de cargas.

Además, en estos puertos, se produce una integración orgánica puerto-ciudad ya que, como centro de distribución y logística, el puerto depende cada vez más de la ciudad en que se ubica; generándose una interdependencia entre ambos, porque el puerto es fuente de empleo y posibilidades socioeconómicas y la ciudad le da condiciones básicas proporcionándole, fundamentalmente, espacios.

Otra característica fundamental en este tipo de puertos es la existencia de una comunidad portuaria unida, de forma que se opera con una fuerte coordinación entre los agentes portuarios, la ciudad, y los clientes del puerto. Y es que en un puerto de tercera generación, los servicios portuarios deben prestarse de forma muy coordinada.

En el gráfico de las tres generaciones de puertos se muestra, a modo de resumen, el proceso de evolución de los puertos y las características básicas de cada generación. Como puede verse las tres generaciones de puertos difieren entre sí en diversos aspectos que se van desarrollando de forma evolutiva. *En general han sido los grandes puertos los primeros en convertirse de una generación a otra, pero esto no quiere decir que el tamaño de un puerto sea el elemento decisivo.*

Como dice la UNCTAD *"muchos puertos situados en países en desarrollo tienen posibilidades de llegar a ser puertos de segunda y tercera generación, incluso si su tamaño es limitado".*

En el siguiente cuadro se efectúa una comparación entre las principales características de cada generación de puertos:

	1ª GENERACIÓN	2ª GENERACIÓN	3ª GENERACIÓN
PERIODO DE DESARROLLO	Antes década 60	Después década 60	Después década 80

CARGA PRINCIPAL	Carga general	Carga general y granel seco y líquido	Granel y contenedores
ESTRATEGIA DE DESARROLLO	Conservadora Como punto de conexión entre modos	Expansionista Como centro de transporte industrial y comercial	Comercial Como centro de transporte integrado y plataforma logística del comercio internacional
AMBITO DE ACTIVIDADES	Carga y descarga Almacenamiento Servicios a la navegación Muelles y zona de servicio junto al mar	Anterior + : Transformación carga Servicios industriales y comerciales al buque La zona portuaria se amplía	Anterior + : Distribución Información Actividades logísticas Desarrollo de <i>distriparks</i> y zonas logísticas en tierra
* CARACTERISTICAS * ORGANIZACION	Actividades portuarias independientes Relación no estructurada entre puerto y sus usuarios	Relación mas estrecha puerto-usuarios Relación poco estructurada entre actividades portuarias Relación no estructurada puerto-municipio	Comunidad Portuaria unificada Integración puerto en cadena de transporte Relación estrecha puerto-municipio Organización portuaria ampliada
CARACTERISTICAS PRODUCCIÓN	Corriente de carga únicamente Servicios individuales sencillos Bajo valor añadido	Corriente de carga únicamente Actividades de transformación Servicio combinado Aumento del valor añadido	Corriente de carga e información paralelas Distribución de carga e Información Servicios múltiples Alto valor añadido
FACTORES DECISIVOS	Trabajo y capital	Capital	Tecnología y conocimientos

Fuente: LA COMERCIALIZACION DEL PUERTO Y LAS PERSPECTIVAS DEL PUERTO DE TERCERA GENERACIÓN. Informe de la Secretaria de la UNCTAD (TD/B/C.4/AC.7/14), Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión del Transporte Marítimo, Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos. pag 37-38. Enero, 1992. *CARACTERISITICAS DE CADA GENERACION DE PUERTOS*

Como se observa la política portuaria de la Región Centro debe tomar a los puertos como un sistema y como tal el mismo evoluciona con el tiempo, por lo que debe fijar nuevos objetivos para los puertos del futuro, ya que se comienza a pensar en la cuarta generación basada fundamentalmente en la eficiencia y reducción de costos globales, dado esto por:

- Minimizar el tiempo de estancia del barco y vehículos terrestres en el puerto
- Minimizar el tiempo de estancia de la mercancía en el puerto
- Minimizar los riesgos y retrasos imprevisibles en el manipuleo de la mercancía (Automatización de las operaciones)
- Maximizar la integración de todos los modos de transporte que actúan
- Maximizar la adaptabilidad de las operaciones y tecnologías del puerto con la tecnología cambiante del usuario de los servicios. 3

Lo dicho hasta aquí demuestra que cualquier puerto, puede tener su evolución hacia los requerimientos actuales de la economía, y muchas veces no se requiere de grandes inversiones, sino solamente de reorganizar los actuales recursos con que se cuentan, tarea que por económica no deja de ser compleja.

Así las cosas una normativa que fije la política portuaria de la Región Centro debe basarse en la armonización y reorganización de los recursos existentes, a la vez que se encamine a una transformación de sus puertos en

nodos de un sistema integral de comunicación y transporte, característica propia de los puertos de Tercera Generación.

³ Dr Mariano Navas exposición en el I° Seminario Internacional de Planificación y desarrollo portuario. Buenos Aires (Argentina) diciembre de 2002

TÍTULO IV
LINEAMIENTOS PARA UN POLITICA PORTUARIA REGIONAL

5 Recomendaciones, pautas y estrategias que demuestren palmariamente la posibilidad y necesidad de profundización de la Hidrovía

Ya en varios estudios, y especial en el incluido en el la Tarea 1 del presente trabajo y realizado por el empresa Hidrovía SA, se han analizado la factibilidad técnica de realizar la obra de profundización de la vía navegable troncal desde Santa Fe al Océano, pasando de los 22 pies desde Santa Fe hasta Puerto San Martín a 28 pies y pasando de los 32 pies desde Puerto San Martín al Océano a 36 pies. Desde el punto de vista de ingeniería la obra es técnicamente factible por cualquiera de las variantes propuestas de salida al océano.

La obra de profundización presenta beneficios de diversa naturaleza. Por un lado están los beneficios directos asociados a la carga, al buque o a la navegación. Por otro lado y en un nivel superior, el beneficio que una obra de estas características puede tener sobre la economía en general en su zona de influencia, que en su mayoría comprende la de la Región Centro.

Con referencia a los beneficios directos, podemos nombrar primero los beneficios asociados a la carga. El aumento del calado navegable permite que los buques transporten mayor volumen de carga, y consecuentemente, el valor del flete por unidad transportada disminuye. Este valor puede considerarse como un beneficio de la profundización.

Un correlato de la profundización es el menor número de buques necesario para transportar la misma cantidad de carga. De aquí surge otra fuente de beneficios que está originada en los gastos asociados al buque. Un menor número de buques producirá un ahorro proporcional a la disminución de los mismos, además de darle una inmediata solución al problema del tráfico de buques con que ya cuenta la Hidrovía en varios sectores según lo manifestado por la misma Prefectura Argentina.

Entre estos gastos el más significativo está asociado al practicaje y pilotaje, requisito obligatorio para la mayoría de los buques de gran porte que

navegan la vía navegable troncal. De la misma manera sucede con los otros gastos portuarios asociados al buque, tales como el pago de peaje y el uso de remolcadores.

Asimismo hay una serie de factores asociados a la navegación de los buques por el canal. Por ejemplo, para los buques menores de 32 pies de calado de diseño la vía profundizada va a presentar características de mayor profundidad y mayor ancho. Estos aspectos inciden en las características de la navegación de estos buques y en la seguridad a la navegación de los mismos, que debería traducirse en alguna reducción de los valores de los seguros.

Existe una relación entre las inversiones en infraestructura y el desarrollo económico de las regiones, aspecto éste que no puede dejarse de lado y es esencial al momento de plantear el tema, fíjese que en caso de concretarse el proyecto de ampliación del puerto de Santa Fe, el mismo no se efectivizará hasta tanto no se le garantirse de alguna manera la profundización de la Hidrovía hasta esa altura del río Paraná.

Pero lo más importante es que los beneficios de la ejecución de la profundización del canal de navegación incidirán directamente sobre las exportaciones argentinas, y en especial de las Región Centro favoreciendo su competitividad y mejorando su capacidad de generación de divisas.

Lo dicho hasta aquí, más lo que se ha analizado extensamente en el punto 4, del tomo I de la Tarea II del presente trabajo, los beneficios que trae aparejada la profundidad de la Hidrovía para la Región son incuestionables.

Desde este punto de vista, y con lo ya expuesto en relación a las ventajas económicas y de tiempo y beneficios a la navegación, sería sobreabundante retomar sobre la cuestión.

5.1 La Cuestión Política.

Sin embargo y desde otra óptica, habiendo estudiado y analizado el tema, además de conversaciones con diversos actores que operan sobre la citada vía fluvial, además de haber asistido a innumerables charlas y reuniones que trataron la situación, creo que hay que enfocar la cuestión a los fines prácticos que logren resultados concretos sobre el tema, formulo algunas recomendaciones a mi criterio.

a) En primer lugar, no existe en la actualidad ningún estudio, ni económico, ni ambiental, ni legal, que encuentre impedimentos o efectos negativos a la profundización de la Hidrovía, por lo menos hasta la altura que comprenden el puerto Santa Fe, último puerto de ultramar en la cuenca de la Hidrovía, y de la Región Centro.

b) Por la modalidad que ha optado la Nación para encarar el tema del dragado de la Hidrovía, concesión a una empresa privada –HIDROVÍA SA- no se requieren por parte del Estado la erogación de recursos económicos alguno.

c) La obra se autofinancia con el peaje que se le cobra a los buques en relación a la carga que transportan, y simplificando lo detallado en los informes I y II del presente trabajo en relación al tema, en la totalidad de los casos los buques se benefician, ya que, con la profundización de la Hidrovía podrán aprovechar al máximo sus bodegas, y en consecuencia abaratar los fletes. Consecuentemente el incremento en la recaudación del peaje por incremento de cargas cubrirá los costos del dragado y su mantenimiento.

d) En el trabajo de profundización, se deberá tender a eliminar al actual brecha-escalón que existen en la profundidad que tiene el río hasta la altura de puerto San Lorenzo y puerto Santa Fe, ya que esto distorsiona el mercado del transporte, y perjudica directamente a los productores del norte de la Región. Por otra parte sin la eliminación de dicha brecha se estaría imponiendo una traba enorme al proyecto de ampliación del puerto Santa Fe.

Todos estos argumentos, a los cuales seguramente se lo podrán adicionar otros, son o deben ser conocidos por las autoridades de la Región Centro, las cuales deben actuar como bloque político ante Poder Ejecutivo Nacional a los fines de lograr en forma definitiva la profundización deseada.

No existe otra salida que la negociación de la Región Centro como gran bloque económico para lograr este objetivo.

Fin Tarea III –TOMO ÚNICO-.

RESUMEN EJECUTIVO.

NOMBRE DEL TRABAJO

Estudio de la Oferta Portuaria Regional para la formulación de un Plan de Negocios

OBJETO DEL TRABAJO.

El objeto del presente estudio es el de relevar y analizar la actual situación integral portuaria en la Región Centro, a los fines de postular una propuesta interprovincial – regional- de direccionamiento político portuario que permita una ágil y completa utilización de los recursos actuales en lo inmediato y en un futuro una correcta y económica complementación y concreción de proyectos complementarios de infraestructura.

La particularidad del presente Trabajo es que es un trabajo para la Región Centro y que se debe integrar con el realizado por los otros dos expertos de las restantes dos provincias de Entre Ríos y Santa Fe

En particular a este experto le ha correspondido realizar el análisis de la situación legal de los puertos de la Región Centro, y también sobre la Hidrovía, recurso natural inseparable de la situación portuaria y las posibilidades de su profundización.

CONTENIDO DE LOS TOMOS.

El presente Trabajo se dividió en Tres etapas o tareas.

La primera: consistía en la recopilación de la legislación relacionada con el tema portuario y que consta de cuatro tomos, con su respectivo índice e introducción en el tema. En dichos tomos se puede encontrar la totalidad de la legislación relacionada y que regula la actividad portuaria en los puertos de la Región Centro, comenzando por la Constitución Nacional, pasando por leyes y decretos Nacionales, hasta la totalidad de la normativa provincial. También en dichos tomos se pueden encontrar toda la información relacionada con las estadísticas e infraestructura de los puertos de la provincia de Santa Fe –Reconquista, Santa Fe y Villa Constitución. También se encuentran de la provincia de Santa Fe todos los datos existentes sobre el transporte de carga ferroviario y automotor, con sus respectivas rutas y ramales y los volúmenes transportados en los últimos años. Por último se han incorporados todos

los últimos estudios macroeconómicos realizados en la Región en relación al sistema portuario y la Hidrovía.

La **segunda** tarea, la cual consta de un tomo, se procedió a hacer un análisis comparativo de las diversas legislaciones portuarias de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, de las cuales se concluyó cuáles son las diferencias y analogías que cada plexo normativo cuenta. Se formularon conclusiones sobre los métodos de administración y gestión de cada una de las provincias, y además se analizaron las facultades que cada uno de las provincias tiene sobre los puertos. Por último se analizaron la situación legal de la Hidrovía, y los beneficios de su profundización.

La **tercera** tarea, se plasmó en un tomo, el cual se puede dividir en tres grandes temas: a) se formularon propuestas de métodos legales para la armonización y complementación con la legislación actual en temas administrativos de comercialización; b) propuestas y lineamientos para la formulación de marcos normativos para toda nueva obra portuaria en la región, para la generación de un plan maestro de comercialización y negocios portuarios, y c) se describieron los posibles beneficios de la profundización de la Hidrovía, la consecuente política Regional que se debería seguir a los fines de lograr la concreción de dicha obra.

TÍTULO V
PROFUNDIZACIÓN DE LA HIDROVÍA
