

**Universidad Nacional de San Martín – Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento  
del Desarrollo**

**"Políticas públicas y transformaciones portuarias. Análisis del crecimiento en el Puerto  
de Bahía Blanca, 2007-2019"**

**Autor: Ing. Leandro Nievas Offidani**

**Director: Dr Esteban Serrani**

**Fecha de entrega: 14/11/2023**

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para la maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

## **RESUMEN**

A lo largo de la historia argentina, los puertos siempre tuvieron un rol fundamental. Las políticas portuarias impactan directamente en la posibilidad de incrementar el comercio exterior, componente esencial de la economía nacional. Hace treinta años, con la reforma de la ley portuaria, se estableció una figura nueva en el país, la de los consorcios. Estos organismos públicos y privados, han sido promovidos por partidos políticos de distinta ideología. Esta investigación analiza las políticas portuarias en el período 2007-2019, haciendo eje central en el puerto de Bahía Blanca y la figura del Consorcio de Gestión Portuaria. Se estudia también si fomenta el crecimiento de las exportaciones y de las empresas portuarias de capital nacional o las de capital extranjero.

### **PALABRAS CLAVE**

Puertos – Consorcios de Gestión Portuaria – Bahía Blanca

## **ABSTRACT**

Throughout Argentine history, ports have always played a fundamental role. Port policies directly impact the possibility of increasing foreign trade, an essential component of the national economy. Thirty years ago, with the reform of the port law, a new figure was established in the country, that of consortia. These public and private organizations have been promoted by political parties of different ideologies. This research analyzes port policies in the period 2007-2019, focusing on the port of Bahía Blanca and the figure of the Port Management Consortium. It also analyzes whether this figure allows these exportations to increase and if it helps national or foreigner companies also.

### **KEYWORDS**

Ports – Port Management Consortia – Bahía Blanca

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo agradecer, en primer lugar, a la educación pública argentina, de la cual soy orgullosamente parte. En segundo término, a mi director, el Dr. Esteban Serrani, quien con paciencia y constancia colaboró para que lo que en principio era un bosquejo de ideas, se transformara en un trabajo ordenado y profesional. A Abril, mi compañera, con quien compartimos sueños y proyectos. A mi familia, por el apoyo desde pequeño. Al pueblo argentino, que con su esfuerzo hace de esta una gran nación.

# ÍNDICE

Introducción .....	4
Objetivos .....	6
Objetivo General .....	6
Objetivos Específicos .....	6
Hipótesis .....	7
CAPÍTULO I: Antecedentes y Marco Teórico .....	8
1.1. Antecedentes .....	8
1.2 Marco Teórico y principales dimensiones de análisis .....	14
1.2.1. Intervención del Estado en la economía .....	14
1.2.2. Procesos de industrialización tardía .....	15
1.3. La actividad portuaria como objeto de estudio: intervención estatal, rol del sector privado y productividad. ....	19
1.3.1. Tipos de Puertos según mercadería comercializada .....	20
1.3.2 Tipos de Puertos según el rol del Estado y el sector privado.....	20
1.3.3 Productividad portuaria .....	22
Capítulo II. EL SECTOR PORTUARIO ARGENTINO .....	25
2.1 Situación Portuaria en Argentina entre 1880 y 1945 .....	25
2.2. Evolución del sector portuario en Argentina desde 1945 a 1983: .....	30
2.3 Situación Portuaria durante los períodos de gobierno de Carlos Menem (1989-1999). ....	36
2.4 Situación Portuaria durante el período de Gobierno de Néstor y Cristina Fernández (2003-2015) .....	42
2.5 Situación Portuaria durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).....	48
2.6 Impacto de las políticas públicas sobre la actividad portuaria de Bahía Blanca en el período 2007-2019.....	50
Capítulo III: El Puerto de Bahía Blanca .....	53
3.1. El sistema portuario argentino y la relevancia del Puerto de Bahía Blanca .....	53
3.2. Mercado del puerto de Bahía Blanca y el comportamiento de los actores económicos.....	56
3.3. Diseño institucional del Puerto de Bahía Blanca .....	69
4. CONCLUSIONES.....	74
5.BIBLIOGRAFÍA.....	77

## Introducción

La economía argentina está transitando momentos críticos. Hasta el año 2021 las exportaciones seguían siendo menores a los valores alcanzados en año 2011. Este “techo” se rompió en 2022, cuando el valor de bienes exportados superó en más de USD 5.400 millones al récord del 2011. Sin embargo, en 2011 la población nacional era de 41,26 millones y en 2022 de 46 millones. Esto quiere decir que, si en 2011 las exportaciones per cápita eran de 2010 dólares y en 2022 fueron de 1931 dólares per cápita, seguimos estando un 4% abajo en términos relativos. Es evidente que se necesita discutir qué reformas son necesarias y qué acciones precisan sostenerse para impulsar el comercio exterior.

El comercio internacional es una herramienta esencial para el desarrollo de un país, “vivir con lo nuestro” (Ferrer, 1983) no alcanza y debido a sus bajos costos, la logística marítima es el catalizador por excelencia de este intercambio. Según la Organización Marítima Internacional (OMI), existen alrededor de 50 mil buques mercantes registrados en más de 150 naciones, que trasladan más del 80% del comercio mundial. Dichas embarcaciones movilizan todo tipo de mercancías bajo estrictas medidas de seguridad, jurídicas y de protección para el medio ambiente, con el trabajo de más de un millón y medio de personas en el sector marítimo. (OMI, 2020)

En 1996, la empresa Maersk lanzó el Reggina, barco que superó los 6.000 Twenty-foot Equivalent Unit (TEU)<sup>1</sup>, hecho que trascendió mundialmente como una mejora significativa. Los avances continuaron, y actualmente el flujo diario de barcos por el canal de Panamá ya superó los mil buques NeoPanamax (Web Canal de Panamá, 2020) (barcos de más de 300 metros de longitud, 49 metros de ancho, 50 pies de profundidad y una capacidad de 15.000 TEU). Esto muestra el dinamismo imperante en el sector y la carrera por la innovación tecnológica al servicio del desarrollo de la flota marítima para escalar la capacidad de transporte y lograr mayor eficiencia económica.

---

<sup>1</sup> TEU: acrónimo del término en inglés Twenty-foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente a Veinte Pies. Un TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m).

En nuestro país, una de las pocas políticas públicas que tuvieron continuidad en gobiernos de distinto signo ideológico en las últimas tres décadas fue la promoción de los consorcios de gestión portuaria como herramienta de administración de los puertos. Este modelo mixto es el más utilizado en el mundo (UNESCAP, 2020).

El aumento de las privatizaciones portuarias a nivel mundial se explica en el hecho de que, en la segunda mitad del siglo XX, con la introducción del contenedor y los siguientes cambios tecnológicos, los puertos pasaron de ser un sector de mano de obra intensiva a ser un sector capital intensivo. Muchos Estados ya no pudieron hacer frente al ritmo de inversiones necesario para adaptar las instalaciones a las exigencias de los barcos cada vez más grandes y debieron optar por mecanismos de gestión privada.

Existen casos particulares, como el de China, donde en 2001 comenzaron las reformas del sistema de gestión portuaria, transfiriendo las administraciones desde el gobierno central a los distintos gobiernos locales, pero dejando la operación a cargo de una empresa estatal. De esta forma, buscaron evitar ineficiencias burocráticas en la gestión portuaria. Otro ejemplo de esta situación es el puerto de Singapur, donde a partir de 1997 se separó el ente de la terminal (corporación con mayoría pública) del ente gestor y propietario de las áreas. Rotterdam, Génova y Nueva York, son otros de los numerosos casos de éxito de puertos Landlord.

En Argentina, el modelo público no estatal sigue creciendo. Tal es así que, en 2019, durante la presidencia de Mauricio Macri se firmó el Decreto N° 584/2019 para crear en la provincia de Buenos Aires el Consorcio de Gestión del Puerto de Coronel Rosales, la última delegación portuaria que seguía dependiendo de la administración provincial. Previamente pero aun en ese mismo año, se habían consorciado también los puertos de San Nicolás y Dock Sud.

Bahía Blanca fue el primer puerto autónomo del país, y al ser un actor dinamizante de la economía nacional, son varios los estudios que se han realizado, desde distintas ópticas, sobre la institución. Se ha investigado sobre las reformas y resultados en la descentralización y desregulación portuaria en la primera década de gestión del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) (Trujillo, 2006), se han escrito artículos intentando explicar la identidad de Bahía Blanca como ciudad portuaria (Carbone & Irisarri, 2016), e incluso se intentó demostrar que

implementar memorias de sostenibilidad como lo hacen puertos de países desarrollados, sería un avance significativo para el desarrollo portuario. (Sarro, 2016)

Todos estos aportes suman al análisis y comprensión del fenómeno portuario, sin embargo, no hay aún un estudio que, analizando el crecimiento de cada terminal del puerto de Bahía Blanca, describa el impacto del modelo Landlord en el modelo productivo portuario de Bahía Blanca, en el perfil de los productos comerciados, y defina a qué sectores y actores terminó favoreciendo.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

El objetivo general de esta tesis es analizar el comportamiento de las terminales del Puerto de Bahía Blanca entre 2007 y 2019, para a partir de conocer su rendimiento comprender cuales son las empresas beneficiadas por el régimen de funcionamiento de la administración portuaria.

### **Objetivos Específicos**

- Describir la evolución histórica de la actividad portuaria en Argentina.
- Identificar los tipos de vínculos que se establecen entre el CGPBB y las empresas, los cuales ayudan a explicar los distintos ritmos de crecimiento de cada terminal.
- Analizar y comparar la “performance” de las terminales gestionadas por empresas privadas de capital extranjero, aquellas por empresas privadas de capital nacional y las gerenciadas exclusivamente por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB). Estudiando indicadores tales como toneladas movilizadas por muelle y tipo de bienes comerciados.

## Hipótesis

La hipótesis general de trabajo de la presente tesis sostiene que el modelo Landlord de gestión portuaria ha permitido un crecimiento significativo tanto en infraestructura como en el flujo de la mercadería en todas las terminales, aunque el mayor crecimiento relativo se ha dado en aquellas terminales gerenciadas por empresas privadas de capital foráneo.

Para dar cuenta de los objetivos y la hipótesis de la tesis, la estrategia metodológica adoptada en esta investigación es de tipo descriptiva y analítica, y se basa en fuentes primarias y secundarias. Las primeras provienen de entrevistas con ex funcionarios del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, informes de las empresas portuarias y del mismo Consorcio de Gestión. Las principales fuentes secundarias analizadas surgen de fuentes periodísticas como el periódico La Nueva Provincia, el portal digital Argenports, los informes del Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca (CREBBA) y literatura especializada sobre el tema en cuestión.

Finalmente, la tesis se organiza en tres capítulos: en el primer capítulo se analizan los antecedentes académicos y el marco teórico en el cual se circunscribe el trabajo; en el segundo capítulo se describe la situación portuaria nacional desde fines del siglo XIX hasta el final del gobierno de Mauricio Macri, analizando rupturas y continuidades en los gobiernos de distinto tinte ideológico; en el tercer capítulo se estudian los avances y desafíos del puerto de Bahía Blanca en el período que va del año 2007 al 2019, analizando los comportamientos de cada terminal portuaria. En las conclusiones se detallan las razones de los diversos resultados en cada terminal y también se proponen cambios a realizar en la estructura consorcial para fomentar aún más el crecimiento portuario y con este, la actividad económica en su conjunto.

# CAPÍTULO I: Antecedentes y Marco Teórico

## 1.1. Antecedentes

En este apartado se realiza una revisión de la bibliografía sobre la actividad portuaria, la cual resulta fundamental para analizar los avances de cada terminal en el puerto de Bahía Blanca a partir de la creación del Consorcio de Gestión en el año 1993 y obtener una visión global del crecimiento de este en el período 2007-2019.

Hasta la década del '60, se consideraba a los puertos como una simple interfaz entre el espacio terrestre y el transporte marítimo, encargándose únicamente de la transferencia de carga de la nave al muelle y viceversa. De esta forma, el puerto permanecía ajeno de las actividades comerciales y de transporte y las compañías que allí operaban no llevaban a cabo operaciones conjuntas y de colaboración en la promoción económica portuaria. Eran los llamados puertos de primera generación (UNCTAD, 1992).

En los años '60 surgen los puertos de segunda generación, que establecen un vínculo estrecho con la industria del transporte. La autoridad local cumple tareas cuyo alcance va desde generar las explanadas necesarias para el movimiento y acopio de carga hasta desarrollar y mejorar las actuales vías de acceso a las terminales portuarias. Esto sin mencionar su participación en las actividades de difusión para mejorar la imagen que la ciudadanía tiene sobre el puerto. De esta manera, por su diversidad de funciones, los puertos de segunda generación actuaron como centros de servicios comerciales, industriales y de transporte, añadiendo así "valor" a las cargas (UNCTAD, 1992). Con esta nueva concepción, se realizaron estudios enfocados específicamente en analizar la actividad portuaria desde un foco económico. *“El interés inicial de los investigadores se centró en aspectos como la tarificación de las instalaciones, su capacidad y las políticas de inversión”* (Goss, 1967).

A fines de los años '70 y comienzos de la década de los '80, surgió una nueva generación de puertos caracterizada por el desarrollo de centros integrados de transporte y por la creación de plataformas logísticas. Estos fueron los puertos de tercera generación, y se convirtieron en nodos dinámicos dentro de la red internacional de producción y distribución. Este rol asumido por las infraestructuras portuarias en la actividad económica modificó el criterio de los estudios sobre la actividad portuaria.

De esta manera, comenzó a analizarse la evolución de los puertos con el crecimiento de las regiones en las que desarrollan sus actividades. Seemon Chang, en su estudio sobre la función de producción, la productividad y las capacidades portuarias, afirmó: “*Son los estudios de impacto económico, en los que los servicios portuarios se valoran en términos de cantidad de empleo creado o de reducción de coste y de su impacto en la comunidad portuaria*” (Chang, 1978).

A nivel mundial, temas relacionados con el desarrollo sostenible han ganado cada vez más terreno y relevancia, también en lo que respecta a la actividad portuaria. Sánchez, Jaimurzina, Wilmsmeier, Pérez, Doerr, y Pinto (2015) han estudiado el tema en el libro “Transporte marítimo y puertos: Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, donde concluyen que se debe buscar el equilibrio también en la logística y en el hinterland portuario mediante el transporte multimodal para reducir la huella de carbono. Además, se plantea que se debe pasar del concepto de clúster portuario al de comunidad portuaria, e incluso menciona ejemplos de comunidad de usuarios, como la *Taskforce Ports of Sydney* (Australia), que asesora al Ministerio de Carreteras y Puertos de ese país y ha tenido un rol importante a la hora de promover soluciones logísticas que reduzcan los tiempos de operación y por ende, la contaminación ambiental (Sánchez, Jaimurzina, Wilmsmeier, Pérez, & Doerr, 2015).

Muchos han sido los puertos que han manifestado problemas asociados, precisamente, a la dificultad para alcanzar un desarrollo sostenible, y han apuntado los esfuerzos a diseñar sus propios reportes de sostenibilidad (Sarro, 2016). En el trabajo de Sarro, denominado “Hacia una Memoria de Sostenibilidad del Puerto de Bahía Blanca: Diagnóstico para su posible implementación”, se aborda el tema partiendo de la indagación de la situación portuaria en Argentina, y posteriormente se focaliza la investigación en el caso del puerto de Bahía Blanca, que, junto con Quequén, son los únicos dos puertos de aguas profundas del país.

En este mismo orden de ideas, Sarro presenta un diagnóstico y análisis sobre los puntos focales de la actividad portuaria de Bahía Blanca e identifica los aspectos que necesitan de un proceso de reestructuración y mejora. Teniendo identificados ambos elementos, construye una serie de conclusiones entre las que destaca la posibilidad de elaborar una Memoria de sostenibilidad en un período de tiempo corto: “según

*algunos enfoques doctrinarios, el proceso de elaboración de este tipo de reporte contribuye positivamente a la sostenibilidad, en este caso particular, teniendo en cuenta que uno de los objetivos estratégicos de la institución es la integración puerto-ciudad” (Sarro, 2016, pág. 15).*

Para impulsar la sostenibilidad es necesario que las organizaciones, las autoridades fiscales, los gobiernos como los reguladores del mercado, además de otros agentes, requieran en primer plano información confiable y verídica sobre la actividad portuaria. Una de las disciplinas que provee esta información, y es responsable de gran parte de ella, es la contabilidad, que por medio de sus profesionales puede conformar Memorias de Sostenibilidad para cumplir con la medición y la divulgación y consecuente rendición de cuentas de cara a los diversos *stakeholders* en función del servicio que ejecuta la organización con relación al propósito del desarrollo sostenible que pretenden.

El trabajo presentado por Sarro no ha pretendido generalizar las respectivas situaciones que se presentan en los diversos puertos que constituyen la Red Portuaria del país, sino analizar el caso del Puerto de Bahía Blanca, encontrando como obstáculo la cantidad de *stakeholders* que han podido ser entrevistados. Tampoco se ha focalizado en construir indicadores nuevos, sino más bien, relevar aquellos vinculados a la burocracia administrativa.

En definitiva, en ese trabajo se plantean 17 propuestas desde una perspectiva organizacional, algunas de ellas pretenden ser establecidas en períodos de tiempo cortos, mientras que otras demandan lapsos de tiempo mayores.

A corto plazo se distinguen:

1. La redacción de un Código de Ética.
2. La implementación de Políticas de Delación o Denuncias y de Conflicto de Interés y Fraude.
3. Las Políticas de Comunicación Interna.
4. Las Encuestas de Clima Laboral.
5. La adopción de un Código de Conducta para la realización de Compras Responsables.

A mediano plazo algunas de las propuestas son:

1. La formación de un Equipo Multidisciplinario para la implementación de una Memoria de Sostenibilidad.
2. La redefinición de la Visión y Misión.
3. La implementación de una Comisión de Vigilancia.
4. La redacción de un Estatuto de Auditoría Interna.
5. Apertura del CGPBB a la comunidad, y el Gobierno Municipal.

Es especialmente en este grupo de propuestas donde se encuentra como aspecto clave la predisposición y compromiso, desde el nivel superior de la organización, aspectos planteados desde el inicio, en las hipótesis de la investigación de Sarro.

En la actualidad, algunos puertos de América Latina han comenzado a recorrer el camino que indica Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara al 2030. Los ODS son 17, de los cuales, los vinculados a la cuestión portuaria son: pobreza cero, procurar aguas limpias, igualdad de géneros, producción y consumo responsables, acciones por el clima, entre otros<sup>2</sup>.

Otra investigación relevante sobre la reforma portuaria es la realizada por Silvia Gorenstein (2005) en su trabajo “Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario”, quien analizó dos aspectos:

La fórmula de representación de los intereses privados y los mecanismos a través de los cuales pueden garantizarse o no las finalidades sociales y económicas globales resultantes de la explotación de un bien público como el puerto, y la naturaleza de los vínculos ciudad-puerto en la medida que el proceso de descentralización ha despertado expectativas singulares sobre la “recuperación” de un resorte estratégico del crecimiento y desarrollo local regional. (Gorenstein, 2005, pág. 52)

Concluye Gorenstein, que la observación del caso rosarino y bahiense sugiere que en

---

<sup>2</sup> Extraído de la página <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, en mayo de 2020

la interacción ciudad-puerto aparecen dimensiones locales nuevas y afirma que es necesario profundizar su estudio. Entre las razones que esgrime se destacan “la posibilidad de identificar aspectos específicos (económicos, políticos, sociales) del contexto estructural en el cual se desenvuelven las iniciativas de la ciudad en torno al puerto” y también identificar al “grupo de actores e intereses locales, además de la instancia gubernamental, capaz de dar soporte a la expansión productiva y movilizar las sinergias del puerto”. (Gorenstein, 2005)

Un estudio más reciente sobre el puerto de Bahía Blanca es el de Antonela Lértora, quien analiza las posibilidades que el modelo landlord brinda a las inversiones para situar en la ciudad una terminal de cruceros. Desde una óptica complementaria a la aquí planteada, describe el impacto que podría tener en la ciudad y la región el afluente de miles de turistas extranjeros. Es interesante porque busca diversificar el perfil del ingreso de divisas actual que son en mayoría gracias a las exportaciones de materia prima. Además, exige cambios en la institucionalidad del Consorcio, más concretamente en el organigrama de este, dándole representación a sectores medios vinculados con el comercio y el turismo. (Lértora, 2020)

Un trabajo que plantea comparaciones entre el modelo landlord y el modelo de puerto público en forma sucinta y eficaz es el de Munim, Saeed y Larsen: ‘Tool port’ to ‘landlord port’: a game theory approach to analyse gains from governance model transformation. (Munim, Saeed, & Larsen, 2019). En el artículo se estudia el caso del puerto de Chittagong, el puerto más grande de Bangladesh, que hasta 2007 era un puerto de servicio, es decir, con su infraestructura, gobernanza y operaciones manejadas por el Estado. A partir del 2008, se gestionó como un puerto Tool, es decir, privatizando sus operaciones, pero no sus instalaciones ni su gobernanza. Los resultados revelan que la privatización de una de las terminales de contenedores en un entorno de propietario es el escenario más rentable para la Autoridad Portuaria de Chittagong, pero la privatización de todas las terminales del puerto de Chittagong produce el mayor excedente de los usuarios. (Munim, Saeed, & Larsen, 2019)

Si bien la mayor parte de los estudios sobre competencia portuaria se han enfocado en la competencia entre puertos, Kaselimi, Notteboom y Saeed (Kaselimi, Notteboom, & Saeed, 2012), Saeed y Larsen (Saeed & Larsen, 2010) estudiaron detenidamente la competencia intraportuaria y entre puertos. Mediante un juego no cooperativo de

dos etapas, aplicado en terminales portuarias chilenas, Kaselimi, Notteboom y Saeed concluyeron que la autoridad portuaria preferiría múltiples operadores de terminales en el puerto para introducir competencia intraportuaria. Por otra parte, los operadores de terminales optarían siempre por tener solo una terminal para beneficiarse de economías de escala y poder de mercado.

Otro artículo interesante es el escrito por (Lacoste & Douet, 2013) que analiza los contratos de concesión ofrecidos por una autoridad portuaria arrendadora a operadores competidores de terminales de contenedores. La autoridad portuaria busca maximizar el volumen de contenedores y para eso dispone de tres tipos de contratos: tarifa fija, tarifa unitaria y tarifa en dos partes. Mediante un juego de dos etapas, los autores describen las interacciones entre la autoridad portuaria y dos operadores de terminales y concluyen que el contrato de tarifa fija es la mejor opción para la autoridad. Los costos de congestión de los operadores de terminales y los modos de competencia no impactan en la elección de contrato. Con este estudio, Lacoste y Douet demuestran que el objetivo de la autoridad portuaria influye en la elección de los contratos de concesión óptimos. (Lacoste & Douet, 2013).

Jihua Zhang, en su estudio sobre los puertos en China, analiza el modelo chino de financiamiento portuario desde la perspectiva de la teoría del contrato, en la que puede verse como una relación con tres participantes: el departamento de administración de bienes del Estado, la sociedad de inversión portuaria y los operadores. Los resultados muestran que en el modelo chino de financiamiento portuario cuasi-propietario, tanto en la vertiente de la empresa conjunta y el arrendamiento de terrenos portuarios (alquiler fijo), o en el caso de la empresa conjunta y la transferencia de terrenos portuarios, la eficiencia en los incentivos tiene el mismo esquema que en el modelo Landlord. (Zhang, 2016)

En el caso del puerto de Bahía Blanca, se analizará cada terminal en forma particular ya que las mercaderías que se comercian son de índole muy variada: desde combustibles hasta cereales, pasando también por contenedores y distintas “cargas proyecto” (maquinarias, piezas de aerogeneradores, aviones, etc). De esta manera, se podrán determinar también los distintos ritmos de crecimiento asociados a las mercancías comerciadas (si creció más el movimiento de productos primarios o el de los bienes industriales y por qué motivos).

## **1.2 Marco Teórico y principales dimensiones de análisis**

### **1.2.1. Intervención del Estado en la economía**

En la sociología económica clásica, la relación entre el accionar estatal y la formación de un empresariado sólido ha sido un tema de análisis por parte de importantes autores de la disciplina. En su trabajo sobre “Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital”, Serrani indica que, según Weber, para el desarrollo de acciones económicas por parte de empresarios capitalistas modernos, se necesita previamente la previsibilidad racional del accionar estatal como condición (Serrani, 2012). Para Weber, la impersonalidad y el formalismo con los que los funcionarios estatales gestionan la vida social, son el marco institucional que permite a los empresarios participar en el mercado planificando adecuadamente. Sin estos límites institucionales fijados desde el Estado, el capitalismo carecería del cálculo racional de la ganancia legítima, producto del surgimiento del espíritu del capitalismo. (Weber, 1983)

Concluye Serrani que Weber indica que la autonomía estatal frente a los distintos intereses de la sociedad civil es el concepto en el que se funda la base de la dominación racional-legal moderna a través de la cual se sostiene en el tiempo la separación entre burocracia estatal e intereses empresarios. (Serrani, 2012)

Según Polanyi, el mercado como institución social organizadora y coordinadora del aparato productivo de la sociedad moderna, es producto del desarrollo del sistema capitalista (Polanyi, 1944). Afirmaba que la economía de mercado dependía fundamentalmente del accionar estatal para administrar la oferta y la demanda de las mercancías ficticias. De esta manera, Polanyi indicó que la economía neoclásica invirtió la relación existente entre mercado y Estado. El análisis de los procesos económicos se centraba en una “falacia económica” fundante, que equiparaba la economía general humana a lo largo de la historia con una economía organizada alrededor de la institución del mercado, sustentada en la ecuación “oferta-demanda-precios fluctuantes” (Sánchez, 1999).

En la configuración y desarrollo del sistema capitalista el Estado ha tenido un rol clave

mediante decisiones de orden político que generaron las condiciones para la organización de la actividad económica. Para el autor, el orden productivo y las transacciones de intercambio de bienes y servicios en el mercado tienen su origen en instituciones sociales que las cargan de sentido y les proporcionan un marco interpretativo, y afirma que la idea de que el mejor garante del crecimiento económico es una economía de mercado libre de condicionamientos y regulaciones estatales es una falacia neoliberal.

Tanto Weber como Polanyi describen la necesidad de la economía de vincularse con instituciones estatales que establezcan algún tipo de previsibilidad para la toma de decisiones por parte del sector privado. Sin instituciones autónomas, conformadas por una burocracia estatal preparada, no se pueden maximizar los beneficios para la comunidad.

Los conceptos de ambos autores son centrales en el momento de analizar las políticas portuarias y su consecuente impacto en el crecimiento del puerto de Bahía Blanca, ya que de la reforma nace una nueva institución (el Consorcio de Gestión), y en este trabajo se estudiará los resultados de esta, sus limitaciones y desafíos. Por lo que habrá que entender también si la burocracia es lo suficientemente preparada, y si se cumple la premisa de la autonomía estatal, o existe algún vínculo que lo impida.

### **1.2.2. Procesos de industrialización tardía**

A partir de la década de los '80, la *nueva sociología del desarrollo* (Serrani, 2012) estudió los procesos exitosos de industrialización tardía, sobre todo en el sudeste asiático, incorporando conceptos de los teóricos de la *economía del desarrollo* y del *estructuralismo latinoamericano* e intentando comprender qué factores estructurales habían retrasado las experiencias latinoamericanas. Entre sus autores podemos nombrar a Alice Amsden, Robert Wade, Peter Evans, Vivek Chibber, Takashi Hikino y Linda Weiss, entre otros.

Los postulados de la nueva sociología del desarrollo fueron resumidos en Serrani (2012) de la siguiente manera:

- Crítica los presupuestos neoclásicos (neoliberales y neo-institucionalistas también) para pensar la noción del “mercado” y explicar la acción económica.
- A partir de la crítica a los postulados del *mainstream* económico, rescata la

necesidad de pensar la relación Estado-capital desde las Ciencias Sociales. La regulación estatal de las actividades económicas se torna esencial para describir la evolución industrial en los países en desarrollo.

- Discuten la noción neomarxista de autonomía relativa estatal para explicar tipos de relaciones estructurales entre Estado-capital.
- Continúan la línea de Weber respecto a la importancia de las capacidades administrativas y burocráticas estatales como una dimensión central para explicar el comportamiento empresario y los procesos de acumulación capitalista.

La *nueva sociología del desarrollo* (Serrani, 2012) propuso recuperar el rol del Estado para evaluar la acción de los empresarios en la evolución de distintos mercados de dos maneras:

- Como productor activo de políticas públicas: El centro de atención estuvo puesto entonces en las distintas formas de accionar estatal autónomo, con funcionarios que podrían establecer objetivos propios y llevar a cabo políticas que se desprendieran de estos, aun siendo ajenos a los intereses del gran capital (Skocpol, 1985).
- Para estudiarlo en profundidad. Al transformar las capacidades internas estatales en un objeto de análisis sociológico, se logró entender la evolución y el sentido de las políticas públicas (Evans, Rueschmeyer, & Skocpol, 1985)

Un trabajo ejemplar sobre el impacto que un estado activo puede generar sobre el desarrollo económico de una nación fue el redactado por Chalmers Johnson (1982) sobre el "Ministry of International Trade and Industry (MITI)". El autor estudia las implicancias de una economía dirigista en la evolución económica de Japón durante el siglo XX y menciona como aspecto esencial la formación de una poderosa elite burocrática, altamente calificada y especializada, impulsora de lo que se denomina *Estado desarrollista*, en contraposición del *Estado regulador*, propio de la experiencia liberal norteamericana. Esta elite burocrática tuvo como objetivos modernizar tecnológicamente al país y catalizar su economía. Para llevarlo a cabo, creó un sistema institucional que impulsó un círculo virtuoso de relaciones públicas-privadas

para direccionar los esperados rendimientos industriales. Se impulsaron reformas bancarias, creando un fuerte mercado nacional de capitales orientado a la producción y se fomentaron industrias centrales para el mercado internacional, como la del acero y los automóviles.

En consonancia con las preocupaciones político-institucionales de Johnson, están los trabajos de la norteamericana Kathryn Sikkink (1991, 1993) sobre América Latina y sus gobiernos desarrollistas. La autora plantea que es dificultoso estudiar el resultado de las políticas públicas industriales sin comprender cómo las ideas penetran en las estructuras estatales. Analizando las diferentes performances entre las experiencias desarrollistas de fines de los '50 y principios de los '60 en Argentina y Brasil, afirma que el mayor éxito del Estado brasileño se explica en las capacidades estatales de su estructura burocrática, es decir, en la naturaleza de las estructuras organizacionales, las normas y procedimientos que gobiernan las burocracias y las capacidades técnicas del staff estatal.

Linda Weiss, en su libro "The Myth of the Powerless State" (el mito del Estado sin poder), afirma que el peso de las presiones externas sobre la economía de una nación varía según las capacidades estatales que tienen las instituciones nacionales para enfrentarlas (Weiss, 1998). Weiss denomina "capacidad transformativa" (*transformative capacity*), a la capacidad estatal para coordinar políticas industriales y adaptarse a un contexto internacional de mayor competencia. Las relaciones entre Estado y empresarios no deben ser analizadas en abstracto, sino considerando una forma de poder infraestructural entre Estado-capital, que la autora denomina "interdependencia gobernada" (*governed interdependence*). Esta relación de cooperación entre sector público y los agentes privados exige al Estado tener suficientes "reductos de eficiencia burocráticas" (*insulated bureaucracy*) para evitar los comportamientos de "apropiación de renta pública" (*rent-seeking*) (1998:64).

Otro interesante trabajo es el de la economista Alice Amsden (1989), quien analizó las relaciones entre Estado y capital en el proceso de industrialización coreano, a partir del estudio de los programas de promoción industrial en los '60 y los '70. Retomando la lectura que Serrani (2012) realizó sobre el texto, para alcanzar los objetivos de desarrollo industrial, debían seguirse los siguientes cuatro pasos:

- 1) Las firmas receptoras de los subsidios debían conocer el rendimiento

industrial esperado;

- 2) Supervisión por parte del Estado de la evolución del rendimiento industrial de los agentes privados;
- 3) Posibilidad de aplicar sanciones desde el Estado ante el incumplimiento por parte de los empresarios;
- 4) Control social sobre el rendimiento estatal frente al comportamiento empresario.

El sociólogo norteamericano Vivek Chibber (2002 y 2005) continúa la discusión sobre la importancia de estudiar las relaciones entre Estado y capital para entender el comportamiento económico en los países de industrialización tardía.

Chibber sostiene que el proceso de *instalación* del aparato estatal está condicionado por la orientación de la clase capitalista, que a su vez depende de la estrategia de acumulación que cada país adopta. De esta manera, el análisis de las capacidades estatales no debe involucrar simplemente el nivel institucional, sino también el de las relaciones entre Estado y las diferentes fracciones del capital para dar cuenta de cómo se formaron esas capacidades.

El mayor riesgo de la relación entre Estado y clase dominante es que los subsidios estatales se conviertan en una constante transferencia de ingresos públicos para el capital monopolista. Es por esto que resulta indispensable controlar la política de subsidios, mediante lo que Alice Amsden llamó “disciplinamiento del capital”, para lo cual el Estado debe poseer un aparato interno coordinado y coherente (Serrani, 2012). En síntesis, para que una política industrial sea “exitosa” es necesario cumplir tres aspectos: un aparato burocrático apropiado, agencias hacedoras de políticas coordinadas y densos lazos con el sector industrial (Chibber, 2002).

Si bien los vínculos de cooperación entre Estado y capital son necesarios para estudiar estos procesos de desarrollo industrial, no son suficientes para explicar su resultado. En este sentido, para explicar la eficacia con que se desarrollaron las políticas portuarias en las últimas décadas, se debe estudiar no sólo la *orientación* de la intervención estatal, con la creación de instituciones como los consorcios de gestión, sino también *cómo* se construyen esas relaciones: quiénes conforman sus órganos directivos, a qué intereses responden y qué incidencias tienen en el tipo de

mercancías que allí se comercian (perfil exportador logrado).

### **1.3. La actividad portuaria como objeto de estudio: intervención estatal, rol del sector privado y productividad.**

A continuación, se profundizará en la importancia de la relación entre el Estado y el sector privado en la actividad portuaria, las distintas formas posibles de vinculación y los modos de evaluación de la gestión portuaria basados en indicadores vigentes en el sector.

La actividad portuaria es central porque es una de las mejores maneras de dinamizar el comercio internacional (exportaciones e importaciones). Para que un puerto pueda instalarse se necesitan no sólo grandes inversiones, sino también un adecuado calado (altura que alcanza la superficie del agua sobre el fondo), para que los barcos modernos puedan maniobrar con seguridad. Este calado en los lugares en que no es natural debe conseguirse mediante costosos dragados que elevan aún más la barrera de entrada al negocio portuario. Por estos motivos, ha sido central la articulación pública-privada, sobre todo en economías donde un operador privado por sí mismo no puede hacerse cargo de todos los costos (Suárez Alemán, Astesiano, & Ponce de León, 2020).

Al ser el puerto un canal por donde transitan mercaderías debe estar correctamente controlado y medido en sus operaciones ya que atañe al interés nacional la seguridad de los mismos. Por lo tanto, el Estado debe articular con las autoridades portuarias acciones en consecuencia. Tanto si se tratara de un puerto de contenedores o uno granelero, los procedimientos de control de mercaderías y auditorías siguen protocolos internacionales que cada país debe garantizar. Tal es la importancia, que la seguridad portuaria se considera un “subespacio de políticas públicas de seguridad” (Carmona Pérez, 2017)

Los puertos no sólo compiten con otros del mismo país, sino también con puertos de países cercanos, como sucede con el puerto de Buenos Aires y el puerto de Montevideo. Esto requiere que sigan un adecuado proceso de mejora continua para no perder competitividad.

### 1.3.1. Tipos de Puertos según mercadería comercializada

Bird indica que, partiendo del punto de vista funcional, el puerto es definido como *“aquel lugar en donde regularmente se realiza o efectúa algún tipo de intercambio entre los bienes y servicios que provienen de tierra firme y los medios de transporte marítimos”* (Bird, 1972, pág. 87)

Este tipo de interacción entre las actividades que se dan entre mar y tierra y viceversa propicia un flujo de una importante variedad de bienes, y éstos a su vez pueden ser clasificados en dos grandes grupos:

- Graneles: se caracterizan por ser cargas homogéneas que no necesitan de un embalaje en particular y son transportadas siguiendo el concepto que se tiene de economía de escala. Pueden ser líquidos o sólidos.

Las mercaderías que encajan dentro de esta clasificación son: combustibles, materias primas o cereales.

- Carga General: por medio de este término se engloba a aquellas mercaderías heterogéneas. Generalmente son mercancías secas que vienen embaladas o fraccionadas y tienen un valor unitario mayor.

Hay cargas que utilizan a los puertos como una puerta de entrada o de salida, o solo son usados “de paso”, existe otro tipo de puertos de cargas cuya función principal es el desembarque de la mercadería. Esto se hace en terminales especializados en los que las cargas quedan resguardadas y almacenadas. Por lo general, este tipo de cargas pasan por un proceso de transformación en el lugar en donde llegan.

Para Garcés y Lepsqueur *“en los países desarrollados o en vía de desarrollo, los puertos son considerados entidades vitales y estratégicas ligadas a la economía nacional y sometidas al control público”* (Garcés & Lepsqueur, 2012). En muchas oportunidades las inversiones que requieren los puertos para lograr su desarrollo no pueden ser asumidas en su totalidad por el sector privado y la participación del sector público es requerida.

### 1.3.2 Tipos de Puertos según el rol del Estado y el sector privado

Como ya hemos mencionado en la introducción, en la actualidad la mayoría de los

puertos son de gestión mixta (Landlord), por lo que estudiar las características de estos tipos de puertos nos permitirá entender mejor el funcionamiento del puerto de Bahía Blanca y su consorcio de gestión.

Esquemáticos según el grado de injerencia estatal en sus instalaciones y operaciones, las categorías de puertos son las siguientes:

Cuadro N° 1 Modelos de gestión portuaria

Tipo	Infraestructura	Superestructura	Personal operativo	Otras funciones
Puerto Público	Pública	Pública	Pública	Mayoritariamente públicas
Tool Port	Pública	Pública	Privada	Públicas/Privadas
Landlord Port	Pública	Privada	Privada	Públicas/Privadas
Puerto Privado	Privada	Privada	Privada	Mayoritariamente privadas

Fuente: Elaboración propia

El “*Landlord*” o Puerto Propietario, es aquel tipo de puerto en donde la autoridad portuaria toma las decisiones acerca del espacio, la construcción de nuevas áreas, y el desarrollo de las infraestructuras que normalmente conforman al puerto. Además, forman parte en la financiación y asignación de dichos espacios portuarios en la búsqueda del desarrollo de los distintos servicios que operan en el mismo (Garcés & Lepesqueur, 2012)

Estos tipos de puertos aseguran el funcionamiento óptimo de todas las instalaciones, sean públicas o privadas, y ejercen las funciones de su exclusiva competencia en cuanto a control y seguridad en el recinto portuario.

El puerto “*Tool*” o Puerto Instrumento es aquel en donde las mismas autoridades portuarias se encargan de facilitar todas aquellas operaciones que guardan relación con las obras e instalaciones de superestructuras, además de ello, se encargan del financiamiento de todo aquel tipo de instrumentos y herramientas que permiten que los servicios se lleven a cabo. No obstante, cede la explotación de estos puertos al sector privado.

En el “*Comprehensive*” o Puerto público las autoridades portuarias cumplen las mismas funciones que en el Landlord y el puerto “*Tool*”, y además se ocupan de la debida explotación de las instalaciones del puerto y de sus equipos. Se considera autosuficiente el desempeño de la autoridad portuaria, no requiriendo la participación

de las empresas o sectores privados, en relación con las actividades que deben ser cubiertas en el puerto.

Por último, el puerto netamente privado es aquel donde no solo la superestructura y el personal provienen del sector privado, sino también su infraestructura.

Los puertos han adoptado a lo largo de su existencia, modelos de gestión o explotación de acuerdo con las competencias que legalmente les han sido otorgadas, y las posibilidades que el desarrollo económico de sus países les ha permitido. En este sentido, la política portuaria en general, se basa en el establecimiento de unos principios fundamentales de comportamientos, unas líneas directrices para su desarrollo y unas acciones a llevar a cabo para su implantación.

### **1.3.3 Productividad portuaria**

Toda actividad económica necesita medir su productividad por medio de indicadores de producción o rendimiento, los cuales tienen un papel importante dentro del proceso económico y de desarrollo de cualquier tipo de empresas o institución y la actividad portuaria no escapa de esta realidad. (Cullinane, Song, & Ji, 2004)

Los indicadores de productividad permiten monitorear el desarrollo de un sector económico, y es a partir de la definición de éstos que pueden tomarse las medidas necesarias para reimpulsar el proceso productivo y llevarlo por la dirección más eficiente. No obstante, se puede dar el caso en el que los indicadores pueden estar correctamente cuantificados, pero erróneamente definidos, de modo que el uso de algún indicador puede estar produciendo una mala orientación provocando a las altas direcciones de los distintos procesos económicos a tomar decisiones desacertadas. (Cullinane, Song, & Ji, 2004)

Un aspecto valioso de contar con indicadores de productividad radica en que pueden determinar el momento en que una unidad económica necesite redefinir estrategias para ser más eficientes. Sin embargo, existen pormenores con la definición de los indicadores de productividad y es que, en variadas dimensiones con respecto al funcionamiento de la industria, dichos indicadores no pueden establecerse o determinarse de una manera objetiva, por ejemplo: la satisfacción de un cliente frente a un producto o los efectos que se derivan entre distintas actividades dentro de una

cadena de producción.

Normalmente la actividad portuaria se vincula a instalaciones e infraestructuras que poseen una vida útil prolongada y que además cuentan con inversiones que han sido planificadas para el futuro y para atender los requerimientos que la globalización de los mercados trae consigo. Un puerto en condiciones normales de operatividad puede estimar o predecir para el año venidero su volumen de transferencia de carga anual, esto es posible porque a corto plazo los puertos cuentan con una cartera de clientes bastante estable. La utilización de los recursos necesarios para garantizar la operatividad representa un indicador clave de la gestión administrativa del mismo, demostrando ahorro y buen manejo de recursos. Debido a la globalización de la economía, y del comercio internacional, los puertos de contenedores deben evaluar frecuentemente sus indicadores de producción y sus respectivas capacidades, para de este modo garantizar servicios adecuados a sus clientes y mantener altos estándares de competitividad. (Doerr, O.; Sánchez, R., 2006)

El método más utilizado para medir productividad consiste en medir TEU, es decir, el volumen de carga expresada en toneladas movilizadas. *“Detrás de esta percepción de medida, se encuentra la definición de que los puertos pretenden maximizar la transferencia de carga y que la capacidad de manipulación de la carga de un puerto depende de su productividad”*. (Fourgeaud, 2000, pág. 56) Así se analizará cuánto crecieron las distintas terminales del puerto de Bahía Blanca entre el 2007 y el 2019. Además, se estudiará la relación entre el Estado y las empresas concesionarias, evaluando si esta “interdependencia gobernada” que conforman tiene “reductos de eficiencia burocrática” que permitan que se maximice el beneficio de esta actividad económica para la sociedad en su conjunto o existe algún mecanismo de “apropiación de renta pública”.

Cuadro N°2. Modelo Landlord: Variables e indicadores

Categorías	Variables	Indicadores
Puerto Landlord	Crecimiento de terminales	Volumen comercializado
	Tipo de Mercadería transportada	% Granel / Total
		% Producto terminado / Total

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo II. EL SECTOR PORTUARIO ARGENTINO

### 2.1 Situación Portuaria en Argentina entre 1880 y 1945

Durante el gobierno de Julio Argentino Roca (1880-1886), aparece en el país la legislación del sistema portuario nacional. Desde entonces la actividad portuaria fue siempre considerada como parte del derecho público y los puertos fueron regulados por el Estado. (García D. , 1976) En este período se crea la Inspección General de Obras Hidráulicas, cuya función principal era analizar la construcción de puertos, canalizar las vías navegables y señalar y especificar las rutas.

En Buenos Aires, el ingeniero Luis A. Huergo se hace cargo de las obras de canalización del Riachuelo, que contempla el ensanchamiento, la profundización y apertura de una nueva entrada, además de la construcción de una serie de muelles que permitirían el amarre de buques de ultramar. (CAMARCO, 2010, pág. 6)

El cuadro N° 3, refleja el número de buques que ingresaron a todos los puertos de Argentina junto con las toneladas de mercadería transportadas en esa década.

**Cuadro N° 3. Movimiento en todos los puertos de Argentina, 1880-1890. En buques y toneladas.**

Año	Entrada de vapores y veleros de todas las procedencias	
	Número de buques	Toneladas
1880	23.043	2.195.659
1881	28.680	3.116.935
1882	27.798	3.357.987
1883	29.513	4.017.446
1884	34.259	5.442.038
1885	37.703	6.553.421
1886	35.816	6.151.744
1887	37.126	6.706.613
1888	37.356	7.478.295
1889	37.789	9.938.824
1890	36.367	9.665.804

Tornquist, Carlos Alfredo, El desarrollo económico de la República Argentina en los últimos cincuenta años 1870 - 1920. Bs. As. Ed. Tor, 2005

En lo que respecta al Puerto de Bahía Blanca, se funda la localidad portuaria de Ingeniero White, uno de los hechos más importantes para el ámbito portuario en este período.

Entre 1890 y 1900, se reporta un crecimiento del 70% en el comercio exterior en

comparación con la década anterior. (CAMARCO, 2010) A principios de la década se exhibe el arrastre de las diversas dificultades en torno a las importaciones y exportaciones, tanto para un nivel local como global. Sin embargo, con el transcurso de los años, se logra consolidar el movimiento comercial y se evidencia un franco aumento de las operaciones, como se puede apreciar en el Cuadro N° 4.

**Cuadro N° 4. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la Argentina, 1890-1900. En dólares FOB y dólares CIF.**

Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo Comercial (FOB-CIF)
	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>
1890	97,27	137,23	-39,96
1891	99,58	64,84	34,74
1892	109,38	88,26	21,12
1893	90,78	92,84	-2,06
1894	98,11	89,52	8,59
1895	115,84	91,75	24,09
1896	112,69	108,21	4,48
1897	97,61	94,83	2,78
1898	129,12	103,65	25,47
1899	178,41	112,74	65,67
1900	152,29	111,79	40,50

Fuente: Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005.

Luego de la consolidación del Estado nacional (1862-1880), el país creció sostenidamente y superó los 4 millones de personas en el censo de 1895. Esto significó más del doble que los 1,8 millones de habitantes registrados en el relevamiento de 1869. Argentina debió adaptarse a este crecimiento iniciando obras a lo largo y ancho de la nación.

En el ámbito institucional, se publica la Ley 3.445, la cual abarca el primer marco legal nacional de la Prefectura General de Puertos, actualmente conocida como Prefectura Naval Argentina, en reemplazo de las capitanías y policía de los mares, ríos, canales y puertos entregados a competencia nacional. Conjuntamente, se crea el Ministerio de Obras Públicas y, adjunto del mismo, la Dirección General de Obras Hidráulicas. Por medio de esas instancias se planificarán y ejecutarán distintas obras portuarias.

En el período comprendido entre 1890 y 1900 culmina la construcción del Puerto de Bahía Blanca, inaugurándose con el primer embarque de 10 toneladas de maíz

junto con una gama de productos autóctonos. Es importante resaltar que: “El primer sector operativo es el muelle en curva, luego se completa el triángulo de logística portuaria y más tarde los elevadores de chapa” (CAMARCO, 2010, pág. 13), propiciando un significativo movimiento y traslado de mercaderías y una potente promoción a la exportación de cereales desde la zona sur e ingreso de carga general de importación.

Entre 1900 y 1910, como resultado del crecimiento de la economía nacional y de las acciones tomadas para seguir fomentando la actividad portuaria, el saldo de la balanza comercial continuó en ascenso, marcando récord para mediados de la década, tal y como se muestra en el cuadro N° 5.

**Cuadro N° 5. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la Argentina, 1900-1910. En dólares FOB y dólares CIF.**

Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo Comercial (FOB-CIF)
	<i>US\$ M corrientes</i>	<i>US\$ M corrientes</i>	<i>US\$ M corrientes</i>
1900	152,29	111,79	40,50
1901	167,35	113,71	53,64
1902	177,65	101,99	75,67
1903	213,78	126,93	86,85
1904	255,77	181,36	74,41
1905	312,32	198,47	113,85
1906	283,46	261,85	21,61
1907	279,92	270,15	9,78
1908	354,39	264,31	90,08
1909	384,74	293,15	91,59
1910	373,53	364,20	9,33

Fuente: Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005.

Con respecto al Puerto de Bahía Blanca, la importación y exportación de mercaderías por el puerto de Ingeniero White reporta alrededor de 279 mil toneladas de trigo. Se procede a la construcción del muelle de los elevadores N°1 y N° 2, obra completada por sus propietarios, la empresa Ferrocarril del Sud.

El tráfico de mercaderías llega al millón doscientas mil toneladas, de las cuales aproximadamente un millón eran cereales exportados. Este crecimiento explosivo justificó la ejecución de nuevas instalaciones. (CAMARCO, 2010, pág. 16)

El ferrocarril Pacífico inaugura en la entrada de Bahía Blanca su salida directa de productos de su zona de influencia, denominado Puerto Galván.

Entre los años 1910 y 1920, el esquema agroexportador se encuentra en un período de consolidación importante y muy significativa para las actividades portuarias, situación que mantuvo el saldo comercial favorable.

En este período se sanciona la Ley N° 7.049 de cabotaje nacional, la misma buscaba fomentar la navegación con bandera argentina, pero no tuvo éxito. La Primera Guerra Mundial impresiona al país sin una flota mercante propia, lo cual trae consigo múltiples inconvenientes. Los países contendientes adquieren buques de ultramar y entre ellos muchos de bandera argentina como parte de sus estrategias, pero una vez que culminada la guerra, los fletes continuaron siendo extranjeros. En el cuadro N° 6, se observa la caída en el tonelaje y la cantidad de buques operados en puertos argentinos.

**Cuadro N° 6. Movimiento en todos los puertos de Argentina, 1910-1918. En buques y toneladas.**

Año	Entrada de vapores y veleros de todas las procedencias	
	Número de buques	Toneladas
1910	45.106	21.507.150
1911	46.668	20.466.906
1912	50.189	25.478.957
1913	55.755	28.794.210
1914	47.974	20.019.095
1915	45.225	23.074.159
1916	44.642	20.742.786
1917	44.345	16.428.586
1918	45.072	17.483.482

Tornquist, Carlos Alfredo, El desarrollo económico de la República Argentina en los últimos cincuenta años 1870 - 1920. Bs. As. Ed. Tor, 2005

Entre los años 1920 y 1930, debido a las secuelas producidas por la Primera Guerra Mundial, la actividad portuaria se vio afectada. Hacia el final de la década de 1920, los puertos de Buenos Aires ya se encontraban habilitados y disponibles para su uso. Así mismo, termina la ampliación de otros puertos como Puerto Nuevo, San Pedro, Campana y San Nicolás, entre otros. Se da inicio al proceso de instalaciones básicas para proveer la exportación de productos y subproductos del rubro de la ganadería y por otra parte se comienza la construcción de ciertas

obras fijas y de tipo flotantes destinada al uso de cabotaje, todo esto con el objeto de atender las necesidades nacientes de los sectores ubicados al sur de Argentina. Las obras de esta década en la actividad portuaria de Bahía Blanca destacan por la construcción del Muelle Elevador Central que actualmente se ubica entre los sitios 5-6 y 7-8, los cuales poseen una capacidad de almacenamiento de 142.000 toneladas.

Entre 1930 y 1940, se caracteriza por el fortalecimiento de una superestructura portuaria nacional, el incremento de la asignación de personal dedicado a la mano de obra, soporte y logística portuaria, la considerable disponibilidad de equipos y herramientas flotantes y terrestres junto con el aumento del volumen exportable además de la ampliación de astilleros y talleres.

Para el año 1933, el Estado nacional decide tener mayor participación en el comercio exterior. Producto de ello se crean la Dirección General de Construcción de Elevadores de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la Junta Reguladora del Vino y otros entes.

Conjuntamente, se construyen cuantiosos elevadores y muelles en la mayor parte de los puertos sobre el Río Paraná, en Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca a través de la Dirección Nacional de Puertos y Vías Navegables. Adicionalmente se genera un importante desarrollo a los *“estudios hidrográficos y balizamiento de las rutas navegables y canales de acceso portuario en los ríos Paraná y Uruguay y otros de carácter oceanográfico en la costa atlántica”* (CAMARCO, 2010, pág. 26).

Entre los años 1940 y 1950, se inicia un periodo de declinación del intercambio comercial entre la Argentina y las naciones de un mundo en guerra y por primera vez en muchos años los muelles quedaron desiertos.

A pesar de que el saldo de la balanza comercial se mantenía favorable, la cantidad de barcos que ingresaban a puerto, junto con el tonelaje operado además de lo recaudado en los principales puertos argentinos, demuestra la transformación en los contextos estructurales del comercio internacional, lo cuales impactan directamente sobre el movimiento portuario de la nación.

## **2.2. Evolución del sector portuario en Argentina desde 1945 a 1983:**

### **Peronismo y puertos**

En la Argentina anterior a 1945, los puertos se encontraban dominados en gran medida por el capital extranjero, preponderantemente inglés. Este coordinaba las distintas etapas que iban desde las estancias y chacras de producción ganadera y cerealera, el transporte ferroviario, y salía por los puertos hacia el mercado de consumo europeo. Indica Ortiz en su libro Valor económico de los puertos, que “Bunge y Born controlaba el puerto de San Lorenzo y la cerealera Dreyfus el puerto Gral. San Martín en Santa Fe. En otros casos, como el puerto de Bahía Blanca la red ferroviaria inglesa controlaba el puerto”. (Ortiz, 1943)

Uno a uno esos resortes fueron recuperados y en 1946, el gobierno nacional sancionó una ley y tomó propiedad de todos los puertos del país, concentrando las actividades de la figura de contralor portuario en la ciudad de Buenos Aires. El Estado nacional amplió su intervención del comercio exterior a los puertos, retomando estudios y obras para establecer nuevos puertos en el litoral marítimo. El objeto de estas medidas se focalizaba en la búsqueda de ubicaciones más profundas, junto con lugares de corrientes reducidas, oleajes moderados y favorablemente ubicados en función de los fuertes vientos, seleccionándose para ello las desembocaduras de los ríos. De esto surgen los puertos de Río Grande, Río Gallegos, Santa Cruz, San Julián, Deseado y San Antonio Oeste.

Dentro de estos nuevos puertos se llevaron a cabo obras como muelles, dársenas, galpones, playas, depósitos, calles, etc. Se concibe como órgano fiscalizador a la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Se instruye el estudio y la planificación de instalaciones para la seguridad de los puertos, especialmente en los puertos en donde se manejan, utilizan o se encuentren depositados materiales inflamables.

Las ideas del gobierno peronista en materia de transporte fueron plasmadas en el segundo plan quinquenal.

Las obras viales se han planificado teniendo en cuenta los lugares en que el crecimiento de la población lo requiere y donde haya mayor necesidad de transportar cargas, y muy especialmente, cosechas. El Estado coordinará las redes ferroviarias y viales con los caminos de

acceso a puertos y estaciones ferroviarias, para facilitar el movimiento de la producción con la máxima eficacia y economía (Perón, 1953)

### **Etapa Post peronista, los puertos y el desarrollismo argentino**

En 1955, con el golpe militar al gobierno de Juan Perón, comenzó una etapa distinta en Argentina, con menor participación del Estado en los sectores más postergados. Sin embargo, se continuó un lineamiento estatista en lo respectivo a la política portuaria y en 1956, se creó la Administración General de Puertos (AGP), poniendo a su cargo la explotación, administración y mantenimiento de todos los puertos marítimos y fluviales del país, con excepción de los servicios de practica<sup>3</sup>, amarre y funciones de seguridad que se atribuyeron a la Prefectura Nacional Marítima, quedando reservado a la Dirección Nacional de Aduanas, exclusivamente el ejercicio de las funciones fiscales. Los recursos de la A.G.P. resultaban de los provenientes de la explotación portuaria.

Entre 1960 y 1970, el tamaño y capacidad de los buques a nivel mundial creció más que la capacidad de varios puertos, entre ellos los del litoral, lo que actuó como limitante y derivó en un mal desempeño comercial en los primeros años de este período.

---

<sup>3</sup> Practicaje: Servicio de asesoramiento a los capitanes de buques y artefactos flotantes, para facilitar su entrada y salida a puerto y las maniobras náuticas dentro de puerto

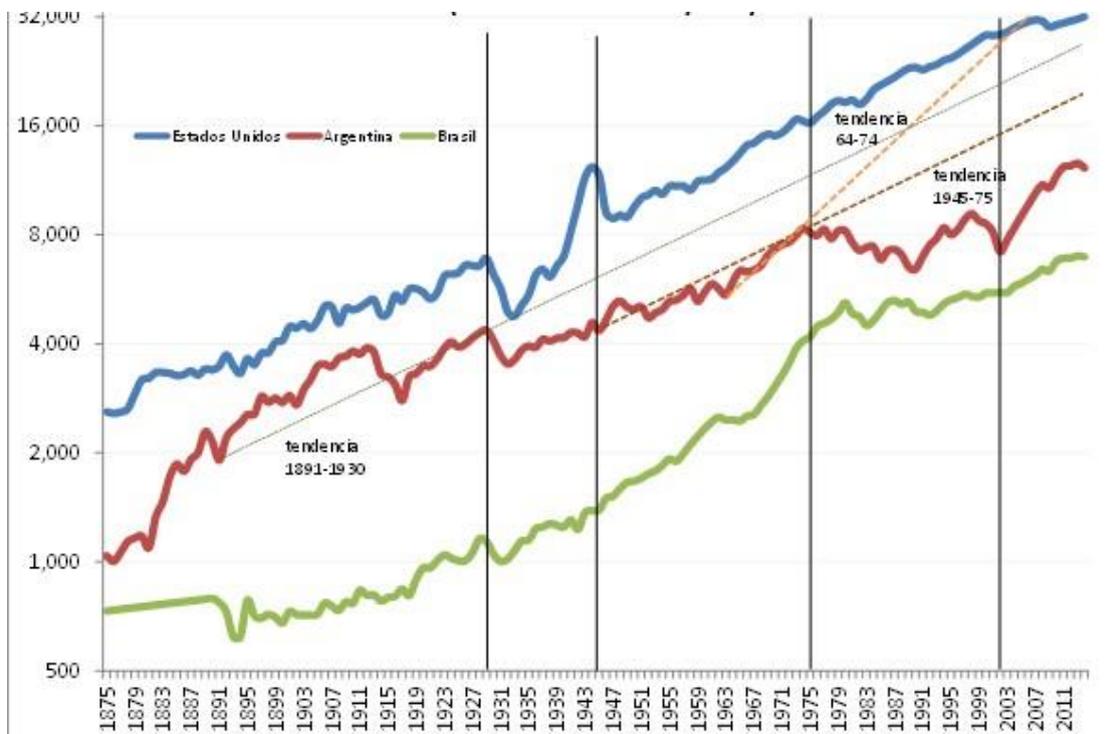
**Cuadro N°7: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la Argentina, 1960-1970. En dólares FOB y dólares CIF.**

Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo Comercial (FOB-CIF)
	U\$S M corrientes	U\$S M corrientes	U\$S M corrientes
1960	1.079,2	1.249,3	-170,10
1961	964,10	1.460,3	-496,20
1962	1.216,0	1.356,5	-140,50
1963	1.365,5	980,70	384,80
1964	1.410,5	1.077,4	333,10
1965	1.488,0	1.195,0	293,00
1966	1.593,2	1.124,3	468,90
1967	1.464,5	1.095,5	369,00
1968	1.367,9	1.169,2	198,70
1969	1.612,1	1.576,1	36,00
1970	1.773,2	1.694,1	79,10

Fuente: Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005.

Sin embargo, y a pesar del difícil clima político de aquella época (golpes de Estado en el 62' y 66' y decenas de planteos militares), entre 1964 y 1974, Argentina vivió uno de sus períodos de mayor crecimiento sostenido, alcanzando un 74,3% de expansión del PBI.

**Cuadro N° 8: PBI per cápita de USA, Argentina y Brasil (1875-2014), en USD de 1990**



Fuente: Maddison y FMI, 2012

### **Illia y el proyecto de “compartir” puerto con Chile**

La presidencia de Arturo Illia duró poco menos de tres años, de octubre de 1963 a junio de 1966, y a pesar de haber asumido con el peronismo proscripto, planteó políticas interesantes en diversas áreas, entre ellas la portuaria.

Fue el primer presidente en concretar una exportación a China (en ese entonces gobernada por Mao Tse Dong), y planificó una salida al mar por el pacífico, ofreciéndole al vecino país de Chile, la posibilidad de utilizar un puerto argentino para sacar su producción por el océano atlántico como trato. De esta manera, Illia y Frei (por entonces presidente chileno), avanzaron en la conformación de una Federación Argentino Chilena con base en Córdoba.

Pocos meses más tarde, Illia fue derrocado y asumió Onganía en su lugar, tristemente conocido por “La noche de los bastones largos”, quien le dio la espalda no sólo a la ciencia argentina, sino también al proyecto antes mencionado.

La característica bioceánica que posee Estados Unidos, y que resulta una ventaja comparativa importante, nunca logró ser alcanzada y aún queda pendiente, máxime observando el desarrollo que ha tenido Asia en los últimos 40 años y su proyección a futuro.

Con el inicio de la “Revolución Argentina”, se creó mediante la ley 16.971 el cargo de capitanes del puerto. Estos eran encargados de coordinar a las autoridades de las unidades portuarias (Aduana, Administración de Puertos, Junta de Granos y Carnes, Prefectura Marítima). Más tarde se sancionó el decreto 2.729, que estableció las condiciones de trabajo y formas de pago, imposibilitando que los trabajadores hicieran horas extra. Además, se imponían nuevos topes para el peso de las cargas (70 kilos la bolsa de cereales y 50 las de guano, cemento y piedra con un recorrido de 30 metros como máximo) lo que modificaba las condiciones de salubridad. Estas medidas generaron rechazo en el sector gremial y se produjo una larga huelga portuaria en todo el país. (Mangiantini, 2019)

Entre 1970 y 1980, hay un decaimiento progresivo de la red portuaria y la red de transportes, ocasionando caídas de rendimiento y pérdidas de sitios operativos. Al tener profundidades insuficientes en los puertos, se incrementan los tiempos de espera y de estadía en muelle de los buques. En el cuadro siguiente, se observa la situación de los puertos del Paraná. Sus profundidades son acordes a los nuevos

buques cargueros, pero no pueden llenar en forma completa su bodega porque río abajo no hay profundidades suficientes (Canal Martín García: 24 pies). Por eso, una nave derivada al puerto de Buenos Aires recibe allí el complemento necesario que llega por otros fletes (generalmente terrestres) y posteriormente, zarpa con destino al exterior. (CAMARCO, 2010)

**Cuadro N° 9: Profundidades en pies del sistema portuario argentino (1970)**

Ubicación	Profundidad (en pies)
<b>Río de la Plata</b>	
Desde Recalada hasta Km. 9,850	30'
Desde Km. 9,850 hasta Km. 0,500	29'
Acceso a Puerto Nuevo	29'
Acceso a Dársena Norte	26'
Acceso a Dársena Sur	24'
Acceso a Puerto La Plata	24',5
<b>Canal Martín García</b>	
Km.61,2 a Km. 71,3	23',5
<b>Río Paraná</b>	
Rosario	27'5
Santa Fe	21'2
Villa Constitución	27'4
San Nicolás	27'9
San Pedro	22'
<b>Costa Atlántica</b>	
Mar del Plata	25',9
Quequén	26',5
Bahía Blanca	33'

Fuente: Argentina: el reto del puerto profundo. Armero Sixto, Carlos. Bahía Blanca. 1970

La crisis económica que irrumpe en el país durante el gobierno de Isabel Martínez y desemboca en el “Rodrigazo”, continua durante el proceso de reorganización nacional, y se le suman miles de secuestros y desapariciones a trabajadores, intelectuales y estudiantes.

Comienza una etapa neoliberal con Martínez de Hoz al frente del ministerio de economía, y se intenta volver al modelo agroexportador. Para ello, en 1976 se habilita el Canal Emilio Mitre que vincula el Río de la Plata con el Paraná de las Palmas y mejora el acceso al Paraná. Esto alivia el flujo, pero las nuevas embarcaciones de mayor tamaño y calado siguieron sin poder remontar el río hasta Rosario.

En 1979, durante la última dictadura militar, se sanciona la ley N° 22.080

(<http://servicios.infoleg.gob.ar>, 2020), que expresaba la necesidad de propiciar el funcionamiento de puertos privados específicos y la formación de sociedades mixtas o privadas para la explotación de puertos comerciales. El Estado Nacional construye puertos patagónicos como estrategia territorial y de desarrollo en San Antonio Este, Puerto Madryn (Muelle Almirante Storni), Puerto Deseado, Puerto Santa Cruz (Punta Quilla), Puerto Río Gallegos (Punta Loyola).

### **Período 1980 -1989: La década perdida**

En 1983 regresa la democracia al país y comienza una etapa con Raúl Alfonsín como presidente. La misma estuvo signada por un acercamiento a los países latinoamericanos y una fuerte valoración por los Derechos Humanos, sin embargo, económicamente no se logró consolidar un modelo sustentable y el PBI per cápita en Argentina no creció en este período. (Brieger, 2002)

El sector agrícola tiene un comportamiento distinto del resto de la economía argentina, incrementando el volumen de toneladas exportadas. Dicho aumento no se distribuye por la red de elevadores de la Junta Nacional de Granos, sino que es absorbido por la incipiente infraestructura comercial montada por el sector privado, en el sistema portuario especializado de exportación de cereales. (CAMARCO, 2010)

**Cuadro N° 10. Embarque de granos y sub-productos según tipo de instalación utilizada - complejo público o privado-1980- 1985**

Año	Embarcado por			Embarque total
	Instituciones de la J.N.G.	Instituciones Privadas	Muelle Fiscal	
	en miles de toneladas			
1980	11.189	681	2.561	14.431
1981	15.861	2.543	4.144	22.548
1982	12.550	3.213	3.368	19.139
1983	17.837	4.949	4.273	27.026
1984	13.924	6.192	4.324	24.440
1985	15.777	7.914	4.240	27.931

Fuente: Puertos y Vías Navegables. Centro Internacional de información empresaria. Buenos Aires, (1986)

Debido a la falta de inversiones en infraestructura portuaria, y a barcos que cada vez demandaban mayores calados, desde 1986 dos instituciones dedicadas al estudio de temas de transporte por agua y puertos comenzaron a discutir un nuevo andamiaje jurídico que promoviera la participación de empresas de capital privado. Estas instituciones eran el Centro de Estudios Marítimos y Fluviales (Cemarflu) vinculado al radicalismo, y el Centro de Estudios Portuarios y Marítimos (Cedepormar) de raigambre peronista.

### **2.3 Situación Portuaria durante los períodos de gobierno de Carlos Menem (1989-1999)**

Al igual que en otros países de América Latina, en la década de 1980 los puertos de Argentina se caracterizaban por ser poco eficientes, con regulaciones laborales restrictivas que convergían en altos costos operacionales y baja productividad. (Fair, 2009) Como consecuencia directa de esta problemática, se tornaban cada vez menos competitivos y sufrían pérdidas de participación en mercados internacionales. (Doerr,

2011)

En agosto de 1989 fue sancionada la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, y por medio de su reglamentación y normas complementarias, se estableció la fundamentación para llevar a cabo un proceso de provincialización y cooperación de los agentes privados en actividades que hasta ese período estaban limitadas al uso y manejo del Estado. A través del Decreto N° 817/92 se desvincularon las operaciones marítimas y portuarias y por medio del Decreto N° 969/92 se convocó a licitación para la privatización de la totalidad de las unidades y elevadores de la Junta Nacional de Granos, así como también sus terrenos y disposiciones complementarias. (AIVP, 2006)

Mediante la Ley de Puertos (N° 24.093) se posibilitó al sector privado a explotar esta actividad. Indica Doerr (2011) que la reforma permitió la creación de un contexto jurídico que reconoció la ya existente estructura de ciertos puertos de carácter privado, que hasta el momento se desarrollaban en condiciones inestables e inciertas. Dentro de los objetivos se hacía mención a la realización de un ajuste en la administración de los puertos, replanteando el papel que tiene en ella el Estado (Fair, 2009, pág. 54); contemplando la descentralización de los procesos administrativos y redistribuyendo su fuerza laboral.

Al conceder a la prestación de servicio portuario el carácter “comercial” (no público), se habilitó la posible instalación de puertos dominados por el Estado, en atención a sectores provinciales, municipales y privados, definiendo los alcances y usos de los puertos públicos y privados y permitiendo la instalación de terminales privadas en terrenos de carácter público o privados. (Doerr, O.; Sánchez, R., 2006)

Con la excepción del puerto de Buenos Aires, el dominio de las demás terminales fue trasladado a sus respectivas provincias, que asumieron el rol de propietarias y administradoras. *“Todas las terminales portuarias buscaron presentar una imagen de eficacia, confianza en el usuario y rapidez para incidir positivamente en el resultado final del transporte del producto”*. (Oszlak, 1997, pág. 37)

Respecto a su categorización, la Ley de Puertos los clasificó en función de los siguientes aspectos:

- por titularidad del inmueble (nacionales, provinciales, municipales y particulares)

- dependiendo del uso (público o privado)
- dependiendo del destino (comerciales, industriales y recreativos)

Los puertos de uso público deben ofrecer sus servicios a todo aquel beneficiario que lo requiera. Los puertos privados en cambio prestan sus servicios a armadores, buques, recibidores, cargadores de mercancía, de una forma restringida, es decir, atienden los requerimientos y necesidades de los titulares, o las necesidades de los terceros que estén directamente relacionados con ellos. (Oszlak, 1997)

Los puertos comerciales prestan servicios a buques y a la recepción de cargas, cobrando un precio estipulado por cada actividad. Los puertos industriales, operan solamente con cargas bien diferenciadas que provengan de un proceso industrializado, extractivo o bien de captura, pero para ello debe prevalecer una cohesión operativa entre la actividad principal de dicha industria y el puerto. Por último, los puertos recreativos son los destinados a actividades varias como turísticas, deportivas, entre otras actividades. (Oszlak, 1997)

En noviembre de 1993, se fundó el Consejo Portuario Argentino (CPA), órgano que concentra tanto a los titulares como a los administradores de los puertos con el propósito de coordinar, unir estrategias y atender los objetivos comunes de la actividad portuaria. Además del CPA, otra institución contemplada fue la de puerto autónomo, que apareció como una nueva figura en la ley 24.093. Este es básicamente un *Consortio de Gestión Portuaria*, cuyo directorio está conformado por los usuarios y/o beneficiarios del puerto, añadiendo a la conformación un representante del municipio donde se encuentra localizado el puerto y otro representante por la autoridad provincial que corresponda. El primer puerto en emerger bajo esta figura de puerto autónomo fue el de Bahía Blanca, posteriormente se anexaron los puertos de Quequén, Santa Fe, Rosario, La Plata y por último, el puerto de Mar del Plata. (CEIIE, 1986)

Una de las principales características que al menos formalmente, se buscó establecer en el esquema de concesiones en Argentina fue que toda actividad en donde se involucraran empresas del sector privado se hiciera en una competencia abierta, con licitaciones transparentes. En el Puerto de Buenos Aires, por ejemplo, se instituyó un modelo de concesión designando una terminal para cada operador privado. Inicialmente, esto permitió un entorno en donde los servicios ofrecidos participaran en un mercado competitivo con los demás concesionarios. Los resultados fueron

mayores volúmenes, menores costos y un alza en el índice de productividad. Sin embargo, en 2003 se fusionaron dos empresas operadoras, Terminales Río de La Plata (TRP) y Terminal Portuaria Argentina (TPA), modificando el esquema inicial.

A partir de 1995, no se han registrado innovaciones o avances significativos en los aspectos institucionales que promuevan aún más la modernización de los puertos en Argentina. (CEIIE, 1986)

Con respecto al Puerto de Bahía Blanca como objeto principal de este estudio, a fines de la década de 1980 se gestó un nuevo salto cualitativo en el crecimiento del puerto. Análogo a lo sucedido en la década del 60, se profundizó el canal de acceso e interior del puerto mediante una obra llevada a cabo por el Gobierno Nacional entre los años 1989 y 1992, lo que permitió la operación de buques de hasta 45 pies de calado, convirtiéndolo en el puerto con mayor profundidad del país. Como referencia, Puerto San Martín, cuya zona de influencia es Rosario y hoy cuenta con 34 pies de profundidad, tenía en esa época, apenas 26 pies de calado. Esta situación le dio una gran ventaja relativa al puerto de Bahía Blanca respecto a los demás puertos.

Esta desafiante obra de ingeniería abrió un panorama muy positivo, ya que lo convirtió, por su profundidad y excelente vinculación vial y ferroviaria con los centros de producción y consumo, en el principal puerto argentino de ultramar.

En 1991 se puso en práctica el Plan de Convertibilidad, cumpliendo a rajatabla los lineamientos del llamado “Consenso de Washington”. Este plan tuvo éxito al frenar la inflación, y sentó las bases para un crecimiento del producto interno bruto hasta 1994. “En estos años la economía creció a una tasa anual promedio de 7,5%, observándose una fuerte expansión de la variable consumo dentro de la demanda agregada”. (Repetto & Alonso, 2004).

Sin embargo, una vez que se vendieron las empresas públicas, creció fuertemente la deuda externa y el déficit fiscal, tal como se indica en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 11: Principales indicadores económicos 1990-2002.**

Año	Crecimiento del PBI (%)	Resultado Fiscal (% PBI)	Deuda Externa		Cta. Cte. Externa (% PBI)	Tipo de cambio (\$/US\$)	Inflación (var anual IPC)
			Pública	Privada			
1990	-2.5	-4.97			3.3	0.49	1343.9
1991	9.1	-1.09	27.8	4.5	-0.3	0.95	84.0
1992	7.9	0.42	22.2	5.4	-2.4	0.99	17.5
1993	8.2	-0.48	22.7	8	-3.5	1	7.4
1994	5.8	-1.69	23.8	9.6	-4.3	1	3.9
1995	-2.8	-3.04	26	12.4	-2	1	1.6
1996	5.5	-3.15	27.2	13.4	-2.5	1	0.1
1997	8.1	-1.5	25.6	17.1	-4.1	1	0.3
1998	3.9	-2.4	27.8	19.7	-4.8	1	0.7
1999	-3.4	-3.29	29.9	21.4	-4.2	1	-1.8
2000	-0.8	-3.29	29.9	21.7	-3.2	1	-0.7
2001	4.4	-5.8	32.7	29.2	-1.4	1	-1.5
2002	-10.9	-2	89.4	64.2	8.5	3.09	41.0

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a INDEC y CEL.

Si bien las reformas jurídicas implementadas durante el inicio del período menemista lograron inversiones privadas que modernizaron tecnológicamente los puertos y aumentaron la capacidad operativa del sector, el modelo económico neoliberal implementado obstruyó la posibilidad de crecimiento sostenible en el tiempo.

Entre 1990 y el año 2000, el saldo comercial argentino exhibió un declive notorio, con sólo 5 años de balance positivo (90/91, 95/96 y 00) y 6 años de balance negativo (92/93/94, 97/98/99), tal como se observa en la siguiente tabla. (Ferrerres, 2005)

**Cuadro N° 12: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la Argentina, 1990-2000. En dólares FOB y dólares CIF.**

Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo Comercial (FOB-CIF)
	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>
<b>1990</b>	12.354	4.079,0	8.275,0
1991	11.978	8.275,0	3.703,0
1992	12.399	14.983	-2.584,0
1993	13.269	16.873	-3.604,0
1994	16.023	21.590	-5.567,0
1995	21.162	20.122	1.040,0
1996	24.043	23.762	280,88
1997	26.431	30.450	-4.019,5
1998	26.434	31.404	-4.969,8
1999	23.309	25.508	-2.199,7
<b>2000</b>	26.341	25.243	1.098,1

Fuente: Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005.

Una infraestructura portuaria moderna y eficiente es una condición necesaria para comerciar, pero no es una condición suficiente para que una nación se desarrolle, ya que es sólo un nodo más en la estructura económica. La desregulación y la apertura indiscriminada llevada a cabo durante el menemismo, condujo en el mediano plazo a un proceso de desindustrialización y fragmentación social.

El modelo Landlord de autoridad portuaria instaurado con la ley 24.093, es un ejemplo de política pública exitosa donde una entidad estatal que es la propietaria de un bien cede su explotación y gestión a una segunda entidad, que puede ser una empresa privada, pública o mixta. Este sistema funciona en los países de la Unión Europea (Hoffmann, 1999), así como en el sistema portuario de los países que integran el North American Free Trade Agreement -NAFTA- (Fawcett, 2006). De igual manera podrían haberse planteado algunas privatizaciones en otros sectores de la economía, siempre manteniendo un control riguroso, exigiendo resultados concretos y con la posibilidad de revocar las concesiones si los objetivos fueran incumplidos por la gestión a cargo de estas.

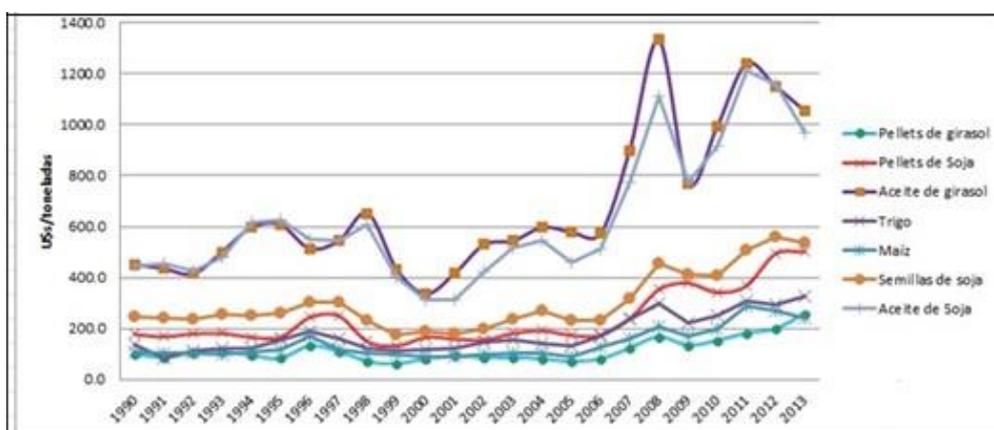
## 2.4 Situación Portuaria durante el período de Gobierno de Néstor y Cristina Fernández (2003-2015)

En las elecciones de 2003, Argentina decidía si permanecía dentro del modelo liberal liderado por Carlos Menem, o si apostaba por una mayor intervención del Estado en diferentes sectores del país a cargo de Néstor Kirchner. Si bien Menem obtuvo mayor cantidad de votos en la primera vuelta, su posterior dimisión antes del ballottage permitió la llegada de Néstor Kirchner al gobierno de los argentinos, comenzando así una etapa que luego continuaría su esposa, Cristina Fernández de Kirchner y se extendería hasta 2015.

En materia económica, Kirchner continuó con el modelo de producción nacional y trabajo promovido por su antecesor, Eduardo Duhalde, que permitiera al país salir de la crisis del año 2001. A esto le agregó políticas progresistas como la derogación de los indultos a los militares partícipes de la última dictadura y el acercamiento con países sudamericanos para rechazar las propuestas de libre comercio promovidas por Estados Unidos.

El contexto internacional, se vio signado por un alza en el precio de los commodities debido a la creciente demanda de estos productos por parte de China y otras naciones asiáticas. Esto sumado al incremento en la superficie sembrada, permitió obtener divisas que impulsaron un crecimiento sostenido de la demanda industrial de importación de bienes de capital hasta el año 2012.

**Gráfico 13: Evolución en precios internacionales de los principales commodities (U\$\$/Ton). Período 1990-2013.**



Fuente: CEP, Ministerio de Industria de la Nación, 2014.

Respecto al sector portuario, se continuaron algunas medidas destinadas a proteger la infraestructura marítima. Un ejemplo es el decreto N° 1306/2003, mediante el cual se prorrogaron todas aquellas tarifas de la vía navegable que abarcaba desde Santa Fe hasta el Océano Atlántico. Esos fondos se utilizaron para tareas de ampliación, operación y mantenimiento de la vía navegable troncal comprendida entre el kilómetro (KM) 584 del río Paraná y la zona de aguas profundas en el Río de La Plata exterior, hasta el KM 205 del canal Punta Indio.

Una señal importante fue la sanción del decreto N° 1.010/2004, con el que Kirchner culmina con la política de bandera de conveniencia de Menem del año 1991. Los trabajadores de diferentes asociaciones sindicales junto con los vinculados al sector naval y el transporte se mostraron eufóricos ante esta decisión que era un reclamo de más de una década ([www.capitanes.org.ar](http://www.capitanes.org.ar), 24).

Una medida que generó controversia por parte de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE), fue la aprobación de la asociación entre Terminales Río de la Plata y Terminales Portuarias Argentinas en el año 2003. Esta asociación se sometió a dictamen de la Comisión de Defensa de la Competencia puesto a que juntas controlaban el 40% del volumen del Puerto de Buenos Aires. Fue así como la empresa nueva Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O), pasó a operar en las terminales 1, 2 y 3; Maersk en la 4 y Hutchison en la 5. La incorporación de las 16 hectáreas correspondiente a Terminal 3 le permitieron a TRP manejar un espacio de 44,5 hectáreas en Puerto Nuevo.

Durante el gobierno de Kirchner, en conjunto con quien era entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Telerman, se debatió la propuesta de mudar las operaciones de carga del puerto de Buenos Aires a otro lugar. El objetivo era destinar el dominio porteño para recibir cruceros únicamente. Dicha idea tomó cada vez más fuerza, pero siendo que la tasa impositiva iba a ser distinta si se radicaba en provincia de Buenos Aires, el sector privado hizo fuerza y logró frenar la iniciativa.

La ausencia de coordinación en un contexto signado por la necesidad de lograr mayores niveles de competitividad y la atracción de inversiones, y por una creciente descentralización por

parte del Estado-Nación puede resultar problemática. Las "guerras fiscales", una competencia entre unidades subnacionales por la atracción de inversiones son siempre una posibilidad latente en los estados federales, dado que las unidades subnacionales cuentan con poderosos incentivos para tentar al sector privado. (Tussie, 2004)

Actualmente, debido al incremento en el tamaño de los buques de carga, se ha vuelto a discutir ([www.infobae.com](http://www.infobae.com), 2020).

En mayo de 2006, se inauguró en el Puerto de Villa Constitución en Santa Fe, una nueva plazoleta fiscal, la misma fue abierta con el propósito de activar el proceso de exportación e importación de la zona, teniendo un área de 270km y midiendo la propiedad alrededor de 9000 m<sup>2</sup>.

Uno de los grandes logros del período de Kirchner asociado con la actividad portuaria proviene del cumplimiento de los requerimientos de la comunidad agroexportadora, que necesitaba el calado de la hidrovía, demandando alrededor de 34 pies en el trecho entre el océano y el Puerto de San Martín, y a 25 pies desde San Martín hasta Santa Fe. A través de una inversión de aproximadamente 40 millones de dólares, los cuales fueron financiados por la empresa concesionaria, se logró esta importante obra para el sector agroexportador del país que se vio beneficiado rápidamente en la disminución de los costos logísticos (UNS, 2016). Además, se creó el Plan director del Sistema de Navegación Troncal del Río Paraná, que tuvo como encuadre propuestas y/o sugerencias que garantizaron la mejora de las condiciones de operatividad de todas aquellas instalaciones portuarias del país, y junto con ello las vías de navegación, permitiendo obtener una mayor eficacia en el uso de los recursos y actividades portuarias.

A nivel institucional y dentro del contexto de colaboración y participación con otros gobiernos, el país es pionero y decide llevar a cabo la aplicación del *Código Internacional para la Protección de los Buques y de las instalaciones Portuarias* (Código PBIP) en donde la autoridad de aplicación recae sobre la Prefectura Naval Argentina. Este código nace como respuesta a los atentados en EE. UU. de diciembre

de 2001. Para el año 2004, a la iniciación de la aplicación del código sólo quince (15) instalaciones portuarias se encontraban cumpliendo con la normativa establecida. Un logro significativo consistió en la masificación del cumplimiento del código, pues para finales de la década, se registraron 102 instalaciones cumpliendo con las normas de seguridad contempladas. (UNS, 2016) Hoy en día siguen funcionando en algunos puertos de Argentina escáneres donados por el gobierno de Estados Unidos, lo que habla de la influencia de este país en el trazado de las políticas portuarias nacionales. Respecto a las exportaciones e importaciones, las mismas tuvieron un balance positivo notable a partir del 2002, alcanzando un récord histórico en 2004, tal y como se expresa en la siguiente imagen. (Ferrerres, 2005)

**Cuadro N° 14: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la Argentina 2000 – 2004. En dólares FOB y dólares CIF.**

Año	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo Comercial (FOB-CIF)
	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>	<i>U\$S M corrientes</i>
2000	26.341	25.243	1.098,1
2001	26.543	20.321	6.221,9
2002	25.651	8.990,0	16.661
2003	29.566	13.833	15.733
2004	34.550	22.447	12.103

Fuente: Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005.

En este período de tiempo el Puerto de Bahía Blanca, no evidenció un notorio crecimiento en sus actividades portuarias, no obstante, el Puerto de Buenos Aires casi duplicó el movimiento de contenedores en 9 años. Resaltando el comercio ultramarino por medio de los contenedores sobre el cabotaje y de bultos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro N°15.

**Cuadro N° 15: Movimiento de carga general año 2000 – 2009 en el Puerto de Buenos Aires (en miles de toneladas). Año 2000-2009**

Año	Tipo de carga	
	Bultos	Contenedores
2000	478,1	5.797,2
2001	529,8	5.573,8
2002	223,3	4.705,6
2003	298,1	5.580,1
2004	363,1	7.013,2
2005	348,4	8.397,6
2006	411,5	9.559,9
2007	403,9	10.075,3
2008	463,2	10.338,9
2009	262,7	8.337,4

Fuente: Administración General de Puertos S.E. Gerencia Comercial.

Fue tal el crecimiento, que en 2005 comenzaron los procesos licitatorios de la terminal N° 6, que finalmente nunca se concretó y terminó dándose de baja en 2016.

En 2007, asumió la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, continuando con la línea política promovida por Néstor Kirchner. Uno de estos puntos de continuidad que impactó positivamente en el Puerto de Bahía Blanca fue la política de zonas francas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estas son "zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados" (OIT, 2017). El Ente Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales fue creado por la Ley Provincial N° 12.313 en noviembre de 2007 y desde entonces lo administra el concesionario Zona Franca Buenos Aires Sur S.A., conformado por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) y la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta (CEPA). La alianza estratégica de estas organizaciones permitió a fines de 2012, que la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales comenzara a trabajar en el Área Operativa I. Esta política continuó durante el gobierno de Mauricio Macri y en septiembre de 2017 se inauguró la primera Sub-Zona Franca en el área portuaria de Bahía Blanca. Actualmente, este espacio busca desarrollar sus áreas operativas asignando el almacenaje menor y la producción agroalimentaria a Coronel Rosales y el almacenaje industrial -energías renovables, gas y petróleo- y el distrito tecnológico -desarrollo de software, Data Centers y demás- a Bahía Blanca.

Un hecho que marcó la primera etapa de gobierno de Cristina Kirchner fue la crisis financiera internacional de 2009, que provocó una caída del PBI del orden del 6% (INDEC, 2010). Esto, como señalaba el cuadro N°11, significó para el Puerto de Buenos Aires una caída del 20% en el flujo de mercaderías entre 2008 y 2009. Como respuesta el gobierno impulsó medidas anticíclicas como los subsidios a empresas Pymes y grandes empresas, la recuperación de los fondos previsionales, la creación de la asignación universal por hijo, entre otras. (Rial, 2009)

En la segunda etapa de gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015) el objetivo trazado en materia portuaria fue procurar “más barcos para nuestra bandera, más carga para nuestros puertos y más obras para nuestros astilleros”, como dijera el exsubsecretario Horacio Tettamanti en su informe de gestión, en 2015 ([www.cda.org.ar](http://www.cda.org.ar), 2020).

En julio de 2012 la Dirección Nacional de Vías Navegables, comenzó el programa de reparación de las dragas y embarcaciones propiedad del Estado Nacional. Como resultado, Argentina pudo registrar y botar una embarcación por primera vez en 20 años. En el periodo que va de julio de 2012 a diciembre de 2015, se repararon embarcaciones tales como gánguiles, chatas, lanchas y grúas destinadas a las diferentes delegaciones del interior del país y se incorporaron más de 200 unidades al registro nacional de buques por un total de casi 200.000 toneladas registradas.

Más allá de los intentos, el proyecto de decreto de Promoción y Financiamiento a la Marina Mercante e Industria Naval cuyo objetivo era el crecimiento sustentable de la flota mercante, la industria naval argentina y la consolidación del cabotaje nacional y tráficos bilaterales y multilaterales suscriptos por el país, no logró ser aprobado en este período. Sino que fue aprobada recién en la presidencia de Mauricio Macri (Ley N°27.418), que con un decreto posterior (1.076), borró los elementos de financiamiento y dejó a la ley sin sentido efectivo ([www.tradenews.com.ar](http://www.tradenews.com.ar), 2020).

La etapa kirchnerista (2003-2015) estuvo acompañada por precios internacionales altos para los commodities, hecho que permitió continuar ampliando las áreas sembradas y con esto, incrementar las exportaciones de cereales. Esto tuvo un doble impacto positivo: por un lado, permitió al sistema portuario hacerse de recursos económicos para mejorar la infraestructura acorde a los barcos vigentes, y por el otro, obtener divisas para adquirir bienes de capital que hicieron posible el sostenimiento

del crecimiento a tasas chinas, hasta el año 2011.

Este modelo económico de producción y trabajo encontró sus límites en el año 2012, debiendo establecer controles de capitales y mecanismos de control de las importaciones como las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI). Estas herramientas controlaron el déficit fiscal, pero generaron una demanda por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón frente a la Organización Mundial de Comercio que obligó a la Argentina a ajustarse a derecho internacional (Télam, 2015)

## **2.5 Situación Portuaria durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)**

El gobierno de Mauricio Macri se caracterizó por una dirección hegemonizada por los bancos transnacionales y el capital extranjero en su conjunto (CIFRA, 2016). Entre sus estrategias se ven disminución de impuestos, baja de retenciones a las exportaciones, simplificación de trámites, pactos y acuerdos sectoriales tanto con las empresas como con sindicatos buscando la disminución de los costos operativos. Específicamente en el sector portuario fueron las siguientes:

- Rebaja en los precios de los contenedores: los más utilizados dentro de las operaciones portuarias son aquellos que poseen dimensiones de 40 pies estándar, la medida provee una bonificación de USD 29 sobre la tarifa preestablecida de USD 122. (FAL, 2015)
- Reducción del costo del barrido y limpieza de contenedores de importación: anteriormente costaba USD 82 y se redujo a USD 30.
- Reducción en el costo por tiempo forzoso: si la mercancía es retenida en el puerto por más de 5 días, se deben abonar USD 381 por contenedor, siempre y cuando se certifique que el cliente es el responsable directo sobre esta demora. Caso contrario se le cobra una tarifa equivalente a USD 160.
- Creación de la Zona de Apoyo Portuario: bajo la administración y control del Ministerio de Transporte, esta zona tiene como objeto la gestión en forma eficiente del ingreso y egreso de camiones dentro de las instalaciones portuarias. Estas funciones eran realizadas por una empresa privada (IVETRA),

cuestionada por su desempeño. Desde que AGP tomó las riendas de esta medida, se disminuyó la tarifa en 40%, pasando de USD 16 a USD 10. (FAL, 2015)

- Apuesta por la intermodalidad: En 2018 se habilitó el uso de bitrenes para disminuir los costos logísticos e incentivar el flujo de mercaderías en el país. Estos vehículos 22,4 m de largo representaban un reclamo histórico del sector productivo, ya que poseen una potencialidad en la reducción de costos de entre un 25% y un 35%. El adicional de carga neta que puede llevar un bitren respecto de un vehículo convencional puede ir como máximo entre un 40% más (configuración de 20.50 m y 60tn) y un 70 - 75% más (configuración de 30.25 m y 75tn). Sin embargo, debido a la falta de acuerdos con el sector sindical, el proyecto no prosperó.

Otras medidas se concentraron en brindarle al sector turístico un impulso por medio de una reducción en los costos de peaje para los cruceros, y otorgarles mayores beneficios. En el puerto de Buenos Aires, que denota la mayor intensidad dentro de la recepción de embarcaciones pues posee aproximadamente 200 km de hidrovía, la concesionaria decidió aminorar en un 20% el costo del peaje que debían cancelar los cruceros, beneficiando también a las empresas locales con esta alternativa.

Más allá de los beneficios e incentivos al comercio exterior, las medidas económicas respecto a las tarifas de servicios, el encarecimiento de los alimentos en el mercado local, y la elevada tasa de interés, hizo que mermaran tanto las manufacturas exportables, como las importaciones de bienes de capital para la industria.

Respecto al modelo Landlord de gestión portuaria, la administración del presidente Macri continuó con los lineamientos planteados por la ley 24.093 sobre los consorcios portuarios y otorgó autonomía a otros dos puertos: Dock Sud y Coronel Rosales.

## **2.6 Impacto de las políticas públicas sobre la actividad portuaria de Bahía Blanca en el período 2007-2019.**

Las políticas públicas obedecen a los modelos e ideales de Estado y las teorías de desarrollo que implementan los gobernantes, en virtud de las necesidades que estos perciben junto con un gabinete de asesores y especialistas. De acuerdo con la concepción de Estado de la que se parta (modelo centralizado vs. modelo federal) y en función al vínculo que se establezca con la población (intervencionista, mínimo o mixto) dichas políticas públicas pueden estar orientadas a modelos de tipo desarrollista, neoliberal o nacional-popular (Menochelli, 2018). Al respecto:

las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante de su particular proyecto de dirección política e ideológica del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa. Es importante que el plural no oculte el singular: las políticas públicas son, ante todo, una expresión de la política (Menochelli, 2018, pág. 32)

A continuación, se pretende identificar las características principales y el impacto o influencia de dos perspectivas de Estado diferentes: el neodesarrollista/nacional-popular, desplegado durante las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015) y, por otro lado, el tipo de gobierno neoliberal tardío representado por el presidente Mauricio Macri (2015-2019).

Para lograrlo se han considerado las políticas públicas vinculadas con la actividad portuaria de la ciudad de Bahía Blanca, y se profundizará de qué forma se evidencian (o no) las principales concepciones del Estado durante las últimas décadas.

En primer lugar, resulta necesario plantear algunos interrogantes. ¿Han tenido algún tipo de interposición respecto a las operaciones portuarias y en especial en la movilización de mercadería? ¿Existió transformación alguna en torno a los destinos de las exportaciones a raíz de los cambios de gobierno? Al mismo tiempo, ¿los cambios experimentados en la actividad portuaria de Bahía Blanca han sido a raíz del contexto internacional, o más bien ha sido una respuesta frente a la implementación de nuevas directrices políticas? Por otro lado, ¿qué tipo de consecuencias pueden

originarse producto a las transiciones entre un modelo neo desarrollista/nacional-popular y un modelo basado en un neoliberalismo tardío? Y, finalmente, ¿cuáles podrían ser los antagonismos entre ambos modelos con relación al progreso partiendo de una concepción del puerto integral? Para responder estos interrogantes, analizaremos el movimiento de mercaderías realizado desde el año 2007 al 2019.

**Cuadro N° 16: Toneladas movilizadas por el Puerto de Bahía Blanca en el período 2007-2019**

<i>Cifras en toneladas</i>	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
<b>Granos</b>	7.589.105	6.810.814	4.273.072	6.807.292	7.172.465	8.546.752
<b>Subproductos</b>	601.301	624.560	435.810	537.079	567.243	584.818
<b>Aceites</b>	294.024	352.215	371.040	278.849	367.779	362.150
<b>Cargas Varias</b>	1.385.521	1.157.323	1.375.813	1.292.862	1.529.921	1.581.373
<b>Inflamables/Petroquímicos</b>	3.539.247	3.731.396	3.638.977	4.492.507	5.091.039	4.799.743
<b>Total</b>	13.409.198	12.676.308	10.094.712	13.408.589	14.728.447	15.874.836

<i>Cifras en toneladas</i>	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019
<b>Granos</b>	7.033.938	5.046.406	5.635.176	9.161.757	8.188.086	6.577.299	10.849.249
<b>Subproductos</b>	387.981	842.985	749.606	781.043	781.288	850.633	653.910
<b>Aceites</b>	142.006	111.280	147.245	214.604	197.534	155.363	191.105
<b>Cargas Varias</b>	1.440.243	1.414.849	1.244.442	1.731.535	2.014.865	1.801.704	1.879.628
<b>Inflamables/Petroquímicos</b>	5.158.180	5.487.231	5.243.453	4.780.054	4.261.743	3.713.959	2.917.147
<b>Total</b>	14.162.348	12.902.751	13.019.922	16.668.993	15.443.516	13.098.958	16.491.039

Fuente: elaboración propia en base a información del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca.

En verde se resaltan las cifras más altas y en amarillo las menores.

En la tabla anterior se observa que el año de menor exportación es el 2009, producto de la crisis internacional y la crisis con el sector agropecuario en Argentina en ese momento. Esta última no fue sólo política, sino que en ese año Argentina vivió una de sus peores sequías del siglo XX, y el sudoeste bonaerense, área de donde proceden los granos comerciados en el Puerto de Bahía Blanca, se vio gravemente afectado (D'Ambrosio, Bohn, & Piccolo, 2013). Para paliar la crisis, el gobierno de Cristina Kirchner declaró en ese momento la emergencia del sector agropecuario nacional y otorgó subsidios y exenciones impositivas.

El año 2012 fue marcó el récord en toneladas movilizadas en la etapa Kirchnerista, ritmo que luego se desaceleró en los últimos tres años y llegó a estar debajo de los valores de 2007.

En el año 2014 el incremento en el flujo de productos petroquímicos e inflamables se explica en parte por el crecimiento del Polo Petroquímico de Bahía Blanca en esa etapa, como también, del inicial despegue en la producción petrolera de YPF proveniente de Vaca Muerta.

El máximo de exportación de mercadería en TEU de granos, subproductos, aceites, cargas varias, e inflamables petroquímicos, se da en 2016, al comienzo del gobierno de Mauricio Macri, cuando se quitaron las retenciones al maíz y se redujeron las de la soja y la economía creció.

Analizando los destinos de las exportaciones se observa una continuidad entre el período neodesarrollista y el neoliberal tardío (García Delgado & Gradin, 2016). Si bien la Alianza Cambiemos se muestra más cercana a Estados Unidos y la Alianza del Pacífico, en la práctica, los principales destinos de exportación registrados no han variado significativamente en los últimos años.

**Cuadro N° 17: Destino de las exportaciones del Puerto de Bahía Blanca**

<b>2013</b>		<b>2019</b>	
<b>DESTINO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>DESTINO</b>	<b>TOTAL</b>
China	2.120.479	Brasil	2.924.702
Brasil	1.722.692	China	2.557.059
Arabia Saudita	1.133.614	Vietnam	2.211.725
Corea Sur	472.490	Arabia Saud	1.335.337
Japón	365.954	Corea Sur	1.077.911

Fuente: Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca.

En este capítulo analizamos la historia portuaria argentina desde fines de siglo XIX hasta la actualidad, corroborando que los puertos fueron siempre un motor del desarrollo económico, pero con dificultades en la promoción de exportaciones de productos terminados. Argentina sigue hasta este momento, con un perfil exportador donde predominan las materias primas, tal como sucedía a principios de siglo XIX. Más allá de las distintas tecnologías en la producción de estas y los consecuentes beneficios productivos obtenidos, los distintos gobiernos después del retorno de la democracia no han podido cambiar esta matriz.

## Capítulo III: El Puerto de Bahía Blanca

### 3.1. El sistema portuario argentino y la relevancia del Puerto de Bahía Blanca

Argentina cuenta con más de 100 puertos distribuidos en las 12 provincias: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Formosa, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Misiones.

Cuadro N° 18: Red portuaria argentina



Fuente: Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante  
del Ministerio de Transporte (2019)

Como se ha descrito en el primer capítulo, según la mercadería que transporten, los puertos pueden considerarse graneleros, puertos de contenedores o puertos de cargas generales. Estos últimos movilizan todo tipo de mercaderías.

Tanto los cereales como los combustibles forman parte de la carga no contenerizada, es decir, carga que no se traslada mediante contenedores. En este rubro, el sistema portuario argentino movilizó durante el período 2014-2019, mil millones de toneladas de mercadería considerando exportaciones, importaciones y cabotaje ([www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), 2021). El 8% de ese volumen, 80 millones de toneladas, fueron movilizadas por el puerto de Bahía Blanca, lo cual lo posiciona primero en el ranking nacional en carga no contenerizada.

Por otro lado, las manufacturas se trasladan en contenedores, y al observar los números de la carga movilizada en contenedores en 2014-2019, vemos que el puerto de Bahía Blanca sólo representó el 2% del total. Esto da cuenta de que el puerto de Bahía Blanca no ha logrado industrializar gran parte de la mercadería que exporta.

Asimismo, la concentración económica del país también se evidencia en estos indicadores, ya que fue el puerto de Buenos Aires el que manejó el 53% de los contenedores movinizados. Incluso este porcentaje asciende al 80% si le sumamos la carga movilizada por el puerto de Dock Sud (Exolgan), el cual está ubicado en la localidad de Avellaneda, a escasos kilómetros de la capital del país.

**Cuadro N° 19: Carga movilizada en contenedores en el período 2014-2019**

<b>Puertos</b>	<b>TEUS</b>	<b>Porcentaje</b>
Buenos Aires	5.487.268	53%
Exolgan	2.836.164	27%
Terminal Zárate	767.028	7%
Ushuaia	305.823	3%
Rosario - Muelle ENAPRO	297.056	3%
Bahía Blanca	173.462	2%
Madryn	156.117	2%
San Antonio Este	141.330	1%
Deseado	81.762	1%
Otros*	75.221	1%
<b>Total general</b>	<b>10.321.231</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaría de Puertos y Vías Navegables

En efecto, es posible pensar que Argentina necesita descentralizar su actividad económica para encontrar un equilibrio entre el desarraigo que se vive en el interior del país y el colapso poblacional del área metropolitana de Buenos Aires. Por ello, es importante repensar la estructura portuaria del país, y en este caso particular, el de Bahía Blanca.

En la actualidad, el complejo portuario de Bahía Blanca está conformado por las zonas portuarias de Ingeniero White, Puerto Galván, Puerto Rosales, Cangrejales, y la Base Naval Puerto Belgrano, el puerto militar más importante de Argentina. El área de Ingeniero White, Puerto Galván y Cangrejales, se encuentra bajo la administración del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca. Puerto Rosales conformó su propio Consorcio en el año 2018.

---

<sup>4</sup> Otros incluyen a los puertos de Concepción del Uruguay, Corrientes, Euroamérica, Formosa, La Plata, Mar del Plata, Molca, San Pedro y Santa Fe.

**Figura N° 20.** Disposición del Puerto de Bahía Blanca.



Fuente: Diario La Nueva (2018)

El perímetro del Puerto de Bahía Blanca contiene 2.400 km<sup>2</sup> en el estuario o desembocadura de la Bahía Blanca y 638 hectáreas de tierras donde desarrollan sus actividades 17 concesionarios y permisionarios. Los catorce muelles operativos, y las dos monoboyas en el Puerto Rosales, movilizan alrededor de 27 millones de toneladas de mercaderías al año, posicionando al complejo portuario de Bahía Blanca como el puerto con mayor tonelaje transportado y un nodo estratégico de la red de oleoductos y gasoductos de Argentina. El Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) concesionó todas las terminales en 1993, salvo la de Puerto Galván, sobre la cual asumió la administración y estudiaremos más adelante sus resultados.

### 3.2. Mercado del puerto de Bahía Blanca y el comportamiento de los actores económicos

Los 45 pies de calado posicionan al Puerto de Bahía Blanca como uno de los principales puertos de aguas profundas del país, con capacidad para recibir buques Post Panamax. Se definen como buques post-panamax aquellos buques que exceden las dimensiones máximas para transitar por el Canal de Panamá. Estas embarcaciones transportan más de 6.000 TEUS y representaban en 2013 el 16% de la flota mundial de buques y 45% de la carga, proyectando alcanzar el 62% de la misma en el año 2030 (www.iwr.usace.army.mil, 2020). Esto implica que cada vez

será más frecuente que buques salgan de puertos como el de Rosario con carga incompleta y necesiten cargar en el puerto de Bahía Blanca.

En el capítulo 2 describimos cuáles fueron los años de mayor movimiento de mercadería y cuáles fueron los períodos de menor flujo de bienes. En este caso, el siguiente cuadro nos permite visualizar también porcentajes para entender como cambió el peso relativo de cada sector dentro de las mercaderías movilizadas en el puerto.

Si comparamos 2007 con el año 2015 (período kirchnerista), se observa que los granos bajaron del 57% al 43% y aumentaron los productos inflamables-petroquímicos. Esto no se debe al crecimiento del polo petroquímico, sino a la utilización de buques regasificadores como el Excelsior, que estuvo amarrado al puerto de Bahía Blanca entre 2008 y 2018 inyectando gas natural licuado (GNL) en la red nacional. Entre 2008 y 2014 la importación de GNL en el país pasó de 276 millones de dólares a 3.460 millones de dólares, lo que representa un incremento del volumen de más de 10 veces entre esos años. (Serrani, Esteban; Barrera, Mariano, 2018).

**Cuadro N°21:** Exportaciones Puerto de Bahía Blanca 2007-2015-2019

	2.007	%	2.015	%	2.019	%
Granos	7.589.105	57%	5.635.176	43%	10.849.249	66%
Inflamables - Petroquímicos	3.539.247	26%	5.243.453	40%	2.917.147	18%
Cargas Varias	1.385.521	10%	1.244.442	10%	1.879.628	11%
Subproductos	601.301	4%	749.606	6%	653.910	4%
Aceites	294.024	2%	147.245	1%	191.105	1%
Total	13.409.198	100%	13.019.922	100%	16.491.039	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en CGPBB (puertobahia blanca.com, 2020)

En 2019 los granos subieron al 66%, vinculado sobre todo a la expansión del maíz en los últimos años. Este crecimiento fue el resultado de la eliminación de los impuestos a la exportación para el trigo del 20% y al maíz del 23%, por parte de Mauricio Macri. Los aceites, sin embargo, se mantuvieron sin grandes modificaciones y los inflamables (petroquímicos, ya sin las cargas del buque Excelsior), volvieron a valores similares a los del 2005.

Los valores antes descriptos hacen referencia tanto a exportación como importación.

Si tomáramos sólo lo exportado, en 2019 más del 80% de la mercadería exportada fueron granos: 35% maíz, 18% trigo y 22% porotos de soja.

La desventaja de exportar granos es que el precio por tonelada es considerablemente menor que el de los productos más elaborados. Un ejemplo es el caso del maíz: Argentina ocupó en 2018, el tercer lugar a nivel mundial en exportación de maíz con el 16,6% del total comercializado. Su principal destino fue Vietnam, seguido por Argelia y Egipto. Al exportar maíz, el país está vendiendo “barato”, en alrededor de 140 dólares la tonelada de mais (USD/Ton), cuando se lo compara, por ejemplo, con el proyecto de exportación de carne porcina a China, el cual contempla unidades de producción de 35.000 toneladas por establecimiento y un ingreso de 100 millones de USD por unidad, es decir, 2.875 USD/Ton de cerdo. Esto significa que una tonelada de cerdo se vende 20 veces más cara que una tonelada de maíz.

Retomando el análisis sobre la evolución del movimiento de mercaderías en las distintas terminales del puerto de Bahía Blanca, en los siguientes cuadros se puede apreciar el notorio incremento en tonelaje movilizado en las empresas trasnacionales en lo referido a granos y el estancamiento en cuanto a manufacturas movilizadas. Además, se observa el declive de la terminal pesquera, actividad dañada por el crecimiento de la contaminación en la ría.

#### Cuadro N° 22: Información terminal ADM AGRO

**ADM AGRO**  
Muelles L.Piedrabuena y ADM  
**AÑO 2019**

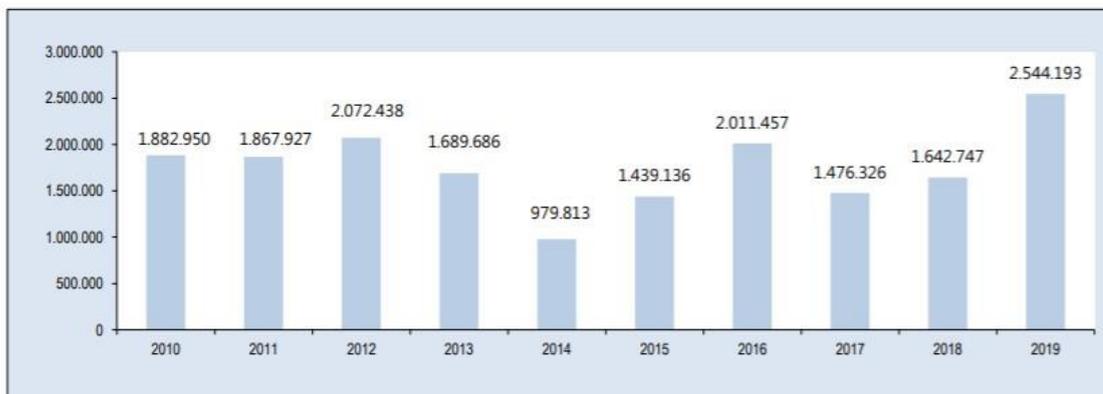
	L.Piedrabuena	ADM	TOTAL
<b>BUQUES OPERADOS</b>	-	93	93

PRODUCTOS	L.Piedrabuena	M.Toepfer (*)	TOTAL
Cebada	-	-	-
Trigo	-	416.986	416.986
Malta	-	-	-
Maíz	-	932.340	932.340
Poroto Soja	-	1.194.867	1.194.867
<b>TOTAL</b>	-	2.544.193	2.544.193

(\*) Inició operaciones Muelle Toepfer 14/04/2014

(\*\*) Cambió razón social a ADM AGRO 20/09/2017

## MOVIMIENTOS DE LOS ULTIMOS AÑOS



Fuente: <https://puertobahia blanca.com/estadisticaspuerto/2020/09/datosterminales0920.pdf>

En primer lugar, Archer Daniels Midland Company (ADM Agro), incrementó el flujo de granos movilizados en su terminal en un 30% entre 2010 y 2019. La empresa estadounidense tiene sedes en todos los continentes, cuenta con casi 30 mil empleados y posee una extensa red de clientes a nivel mundial para colocar los productos en los países de destino. Sólo en 2020 tuvo a nivel global, ventas por 64 mil millones de dólares, ubicándose en segundo lugar, detrás de Cargill.

### Cuadro N° 23: Información terminal Bahía Blanca

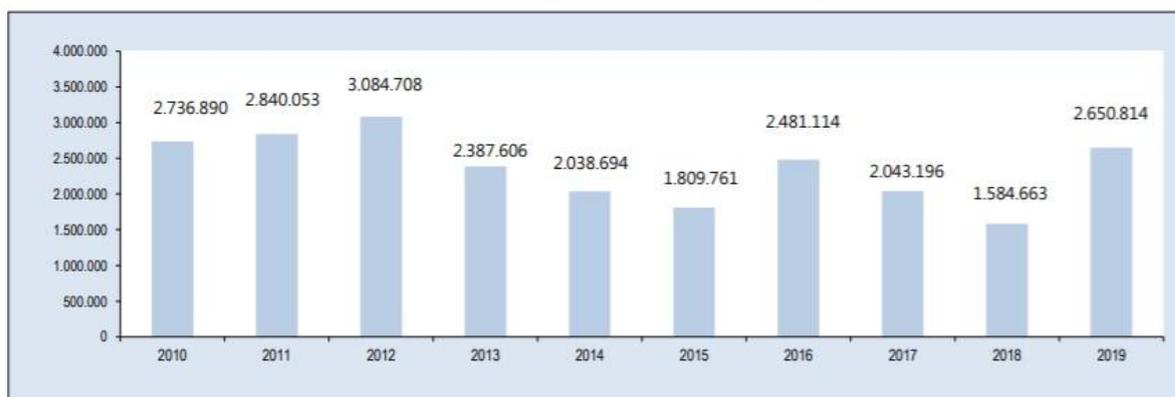
## TERMINAL BAHIA BLANCA

Sitios 5-6, 7-8 y 9

AÑO 2019

	Sitio 5/6	Sitio 7/8	Sitio 9	TOTAL
<b>BUQUES OPERADOS</b>	14	-	90	104
<b>PRODUCTOS</b>				
Trigo	351.560	-	683.681	1.035.241
Maíz	-	-	1.046.027	1.046.027
Poroto de Soja	-	-	361.652	361.652
Cebada	-	-	207.894	207.894
<b>TOTAL</b>	<b>351.560</b>	<b>-</b>	<b>2.299.254</b>	<b>2.650.814</b>

## MOVIMIENTOS DE LOS ULTIMOS AÑOS



Fuente: CGPBB

Terminal Bahía Blanca, una sociedad donde Bunge Argentina participa con el 75,2% de las acciones, tiene a su cargo el gerenciamiento y opera los elevadores 3, 4 y 5 de Ing. White y los muelles 5,6,7,8 y 9, sufrió altibajos en la última década. Los registros en 2019 arrojan un 5% menos de volumen transportado comparados con la marca del año 2010.

Esto contrasta con el gran crecimiento de terminales como la operada por Cargill (+60%, ver a continuación) y se debe a la ineficiencia operativa de la empresa, que tiene parte de sus sitios de atraque con escaso mantenimiento (sitios 7 y 8).

### **Cuadro N° 24:** Información terminal Cargill

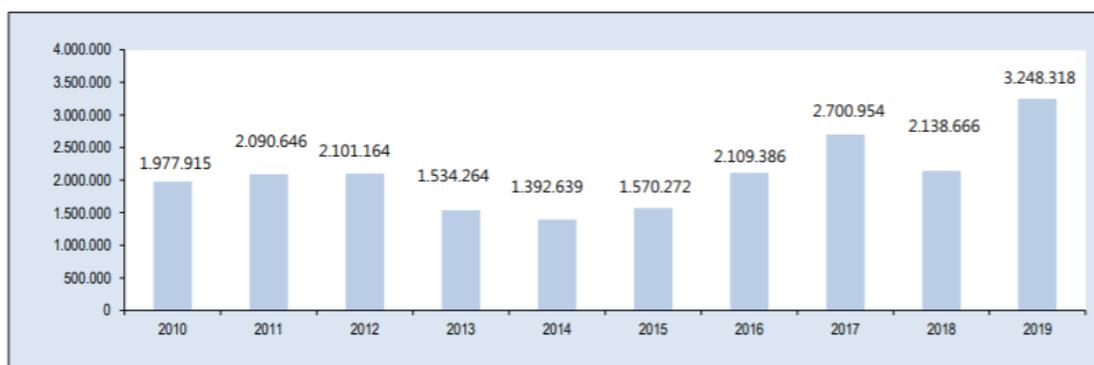
## CARGILL

### Sitio Cargill

AÑO 2019

BUQUES OPERADOS			142
TIPOS			
	Graneleros	131	
	Aceiteros	11	
PRODUCTOS			TOTAL
	Trigo		501.049
	Maíz		1.323.407
	Cebada		226.139
	Malta		85.445
	Sorgo		-
	Poroto Soja		696.111
	Harina Soja		58.942
	Aceite Girasol		101.232
	Aceite Soja		18.896
	Pellets Girasol		98.422
	Pellets Soja		63.113
<b>TOTAL</b>			<b>3.172.756</b>

## MOVIMIENTOS DE LOS ULTIMOS AÑOS



Fuente: CGPBB

Por otro lado, Cargill creció en la última década un 60% en lo que respecta a mercadería movilizada por su terminal. Esto se explica por su inserción a nivel internacional que le permite colocar el producto exportado en los países de destino. Cargill tiene más de 160 mil empleados en 66 países y facturó en 2020 114 mil millones de dólares, casi el doble que ADM. Es a nivel mundial, la empresa número uno en ganancias en el sector de granos. <https://blog.bizvibe.com/blog/largest-agricultural-companies>

**Cuadro N° 25:** Información terminal Ministro Carranza

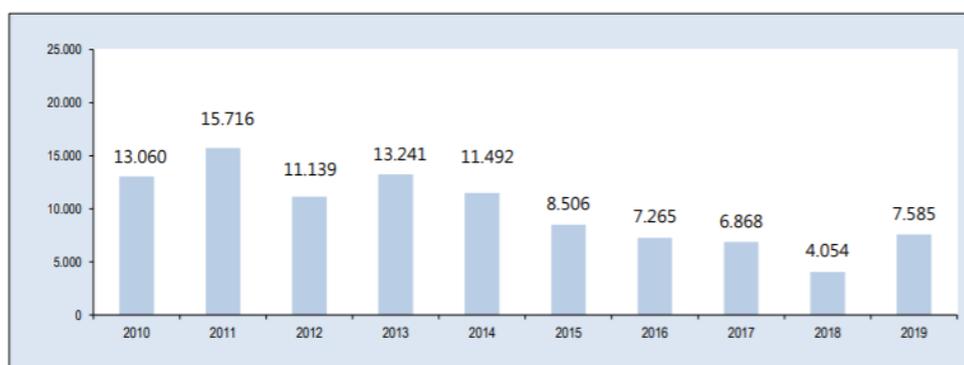
**M.C.G. MINISTRO CARRANZA**  
**Sitios 17, 18, 19, 20**  
**AÑO 2019**

<b>BUQUES OPERADOS</b>				18
------------------------	--	--	--	----

<b>TIPOS</b>	
Factoría	17
Biblioteca	1

<b>PRODUCTOS</b>					
	<b>Rem.Entrado</b>	<b>Rem.Salido</b>	<b>Importación</b>	<b>Exportación</b>	<b>TOTAL</b>
Pescado	1.274	-	-	-	1.274
<b>TOTAL</b>	<b>1.274</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.274</b>

**MOVIMIENTOS DE LOS ULTIMOS AÑOS**



Fuente: CGPBB

En lo que al sector pesquero respecta, en los últimos 8 años el movimiento se redujo en un 50%, pasando de movilizar 15.716 toneladas en 2015 a 7.585 toneladas en 2019. Además, tienen una participación muy marginal en el total, ya que solo explica 0,05% sobre el total: mientras que Cargill movilizó 3 millones, este puerto tan sólo lo hizo en 7.585 toneladas.

Hasta hace dos décadas, vivían de la pesca artesanal unas 250 familias, pero el número se redujo por la falta de capturas y de medios económicos para adquirir embarcaciones más grandes, capaces de pescar en zonas más amplias, lejos del área contaminada.

A pesar de desarrollar sus actividades en la zona y verse perjudicados por algunas de las actividades del puerto, los pescadores artesanales no están representados en el CGPBB. Las tareas de dragado y la entrada de buques de mayor calado, ha generado

conflictos con miembros de la Asociación de Pescadores Artesanales de la Ría de Bahía Blanca porque se reducen sus presas.

Como indica la socióloga Belén Noceti en “¿Desigualdad en el acceso al espacio del estuario?: el Directorio del Consorcio General del Puerto de Bahía Blanca”:

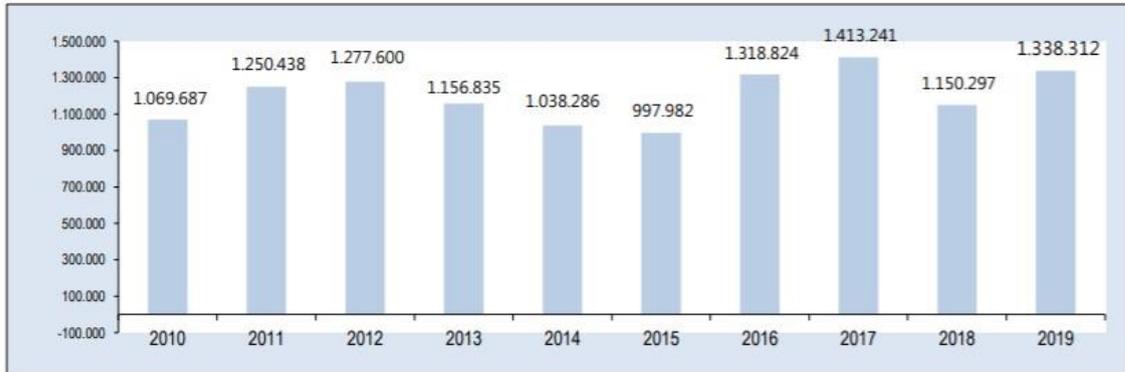
“luego de los ataques de 2001 en Nueva York y la disposición de la XXII Asamblea de la Organización Marítima Internacional, se privilegió el comercio internacional, la seguridad de la zona portuaria y la conservación del medio ambiente, más que el acceso de los ciudadanos al mar y se les negó a los pescadores artesanales la posibilidad de desempeñar su actividad económica en el estuario, se los alejó de su actividad económica y por consiguiente de su subjetividad.” (Noceti, Irisarri, & Carbone, 2016)

En diciembre de 2012 el Consorcio suscribió un acta-acuerdo con tres instituciones que representan a los Pescadores Artesanales de Ingeniero White, en la cual se comprometía a realizar gestiones para optimizar la actividad pesquera y garantizaba el pago de una compensación económica a los pescadores que decidieran retirarse. El pago fue realizado, pero las condiciones no mejoraron para quienes decidieron continuar en actividad.

**Cuadro N° 26:** Información terminal Profertil

PROFERTIL				
AÑO 2019				
<b>BUQUES OPERADOS</b>				39
<b>TIPOS</b>				
Graneleros	27			
Petroleros	11			
Gaseros	1			
<b>PRODUCTOS</b>	<b>Rem.Salido</b>	<b>Importación</b>	<b>Exportación</b>	<b>TOTAL</b>
Amoniaco	-	-	15.000	15.000
Urea	588.370	-	148.757	737.127
Gasolina	-	-	124.253	124.253
<b>TOTAL</b>	<b>588.370</b>		<b>288.010</b>	<b>876.380</b>

## MOVIMIENTOS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS



Fuente: CGPBB

Profertil es una compañía argentina integrada en partes iguales por Nutrien Inc. e YPF SA que comenzó la producción de urea y amoníaco en 2001.

Entre 2010 y 2019 incrementó su flujo de mercaderías un 30%, debido principalmente a que Brasil requiere cada vez más urea granulada para fertilizar su producción agraria. El panorama en este sector es muy alentador y la compañía confirmó que a mediados de 2022 comenzará la obra de una nueva planta de urea, la cual duplicará la capacidad productiva llevándola a 2.800.000 toneladas anuales. Esto se explica por la mayor disponibilidad de gas natural debido al desarrollo de Vaca Muerta, una mayor área de sembrado de trigo y maíz en el país y un aumento de la demanda regional de un 2,8% anual promedio (argenports.com, 2021).

**Cuadro N° 27:** Información terminal Puerto Galván

SITIO 5 y 6 de Puerto Galván					
AÑO 2019					
<b>BUQUES OPERADOS</b>					34
<b>TIPOS</b>					
Fertilizantes		10			
Cerealeros		1			
Aerogeneradores		6			
Carga General		18			
<b>PRODUCTOS</b>					
	<b>Rem.Entrado</b>	<b>Rem.Salido</b>	<b>Importación</b>	<b>Exportación</b>	<b>TOTAL</b>
Urea	-	-	3.520	-	3.520
Fosfato Monoamónico	-	-	60.922	-	60.922
Fosfato Monoamónico	-	-	69.631	-	69.631
Material Proyecto	1.575	-	2.527	-	4.102
Baritina	-	-	123.815	-	123.815
Bauxita	-	-	2.895	-	2.895
Cebada	-	-	11.863	-	11.863
Arena	-	-	40.264	-	40.264
Partes Aerogeneradores	-	-	31.766	-	31.766
<b>TOTAL</b>	<b>1.575</b>	<b>-</b>	<b>347.203</b>	<b>-</b>	<b>348.778</b>



Fuente: CGPBB

El sitio 5 de Puerto Galván, cuyo muelle es gestionado directamente por el CGPBB, incrementó su flujo de mercaderías un 70% entre 2010 y 2019. Sus operaciones incluyen descarga de fertilizantes para mercado interno, arena y baritina para Vaca Muerta, cereales, y cargas proyecto para emprendimientos como los aerogeneradores instalados en el sudoeste bonaerense.

En 2007, la firma Patagonia Norte al obtener por 20 años la concesión del muelle multipropósito “Andoni Irazusta” de 270 metros de largo y 45 pies de calado, afirmó que en 3 años iba a pasar de 13mil a 17mil TEUS anuales. (www.nuestromar.org, 18). Sin embargo, el total de contenedores sigue oscilando alrededor de ese número, habiendo movilizadado en 2018 cerca de 18.200 contenedores y en 2019 sólo 15.210, lo que representó una merma del 16% producto de la recesión económica que atravesó el país.

**Cuadro N° 30:** Detalle productos comercializados terminal de contenedores (2019)

<b>TERMINAL DE CONTENEDORES</b>					
<b>Muelle Andoni Irazusta SITIO 21</b>					
<b>AÑO 2019</b>					
<b>BUQUES PORTACONTEENEDORES</b>					54
<b>BUQUES C/PARTES AEROGENERADORES (*)</b>					3
<b>BUQUES CARGA GENERAL (*)</b>					6
<b>PRODUCTOS</b>					
	Transbordo	Importación	Rem Salido	Exportación	TOTAL
ALFALFA	-	-	-	22.380	22.380
ART. VARIOS	-	2.489	-	14	2.503
ARENA/BAUXITA	-	21.898	-	-	21.898
BANDAS ELASTICAS	-	-	-	28	28
BARITINA	-	4.640	-	-	4.640
BENTONITA	-	-	-	110	110
BEBIDA COLA	-	-	825	-	825
CERA	-	-	-	18	18
CIRUELAS	-	-	-	7	7
HARINA BOLSAS	-	-	139	7.063	7.202
JUGOS	-	-	-	13.290	13.290
MANZANAS	-	-	-	6.025	6.025
MIJO	-	-	-	50	50
NUECES	-	-	-	145	145
PERAS	-	-	-	13.241	13.241
PESCADO	-	-	-	1.437	1.437
POLIETILENO	-	-	-	33.433	33.433
PRODUCTOS QUIMIC	-	2.158	-	-	2.158
PVC	-	-	-	52.322	52.322
SAL	-	-	55	-	55
SEMOLA TRIGO	-	-	-	2.928	2.928
SODA (PERLAS)	-	-	-	2.705	2.705
SAL (REMO)	-	-	28	-	28
TRIGO ORGANICO	-	-	-	12.804	12.804
TURBA	-	-	-	229	229
ZAPALLO	-	-	-	63	63
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>31.185</b>	<b>1.047</b>	<b>168.292</b>	<b>200.524</b>
<small>Terminal de Contenedores inició operaciones 31/12/2007</small>					
<small>(*) Descargado del buque</small>					
<b>MATERIAL PROYECTO</b>					9.628
<b>ARENAS</b>					14.715
<b>PARTES AEROGENERADORES</b>					2.915
<b>AVIONES</b>					35
<b>BARITINA</b>					6.033
<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>233.850</b>

Fuente: CGPBB

En el siguiente gráfico se compara la cantidad de empleados de operaciones respecto al número de contenedores movilizado en distintas terminales del mundo.

**Cuadro N° 32:** Detalle contenedores por Empleado de Operaciones (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del ITBA (Diplomatura en Puertos y Vías Navegables)

La terminal argentina con mayor eficiencia en esta área es la gestionada por la empresa Exolgan, en el puerto de Dock Sud. Tiene un 40% más de productividad que la gestionada en Bahía Blanca, pero a su vez, sólo representa 25% de la productividad de terminales como la de Amberes de Bélgica (Cuadro N° 32). Esto se explica en gran parte por las economías de escala que permiten adquirir equipamiento tecnológico más avanzado. Exolgan tiene una capacidad máxima de 600.000 TEU al año, mientras que en Bélgica en 2020 alcanzaron los 12 millones de TEU (20 veces más). En la terminal de contenedores del puerto de Bahía Blanca, se movilizaron menos de 30 mil TEU en 2019, por lo que tener grúas pórtico de primer nivel, resulta una inversión que no se repaga.<sup>5</sup>

Desarrollar el pleno potencial de la terminal de contenedores implicaría también

---

<sup>5</sup> Además, en Argentina existen acuerdos sindicales más rígidos, que implican que los maquinistas tengan sus turnos con más relevos, mayores períodos de descanso y muchas tareas sean todavía manuales

fomentar la radicación y el crecimiento de más empresas industriales en la zona con la consecuente generación de empleo. Esto podría acelerarse si se modifican algunas decisiones desde el Consorcio, como analizaremos en el próximo apartado.

**Cuadro N° 33:** Variación del volumen comercializado en el período (2007-2019) y composición de las exportaciones por terminal (2019)

Terminales	Variación	Volumen Comercializado	% Volumen Total	% Granel / Total	% Prod. Term. /Total
ADM AGRO	30%	2.544.913	24,7%	100%	0%
TERMINAL BAHÍA BLANCA	-5%	2.650.814	25,8%	100%	0%
CARGILL	60%	3.248.138	31,6%	92%	8%
MINISTRO CARRANZA	-50%	7.585	0,1%	100%	0%
PROFERTIL	30%	876.380	8,5%	100%	0%
PUERTO GALVÁN	70%	721.009	7,0%	80%	20%
MUELLE IRAZUSTA	-16%	233.850	2,3%	75%	25%
<b>VOLUMEN TOTAL</b>		10.282.689	100,0%		

Fuente: Elaboración propia con datos del CGPBB.

A partir de la información analizada se puede sostener que Bahía Blanca se ha consolidado como un puerto granelero donde crecieron las empresas de capital privado extranjero, tales como Cargill y ADM Agro. Las empresas de capital privado nacional como Bunge perdieron peso en la participación del volumen exportado comparadas con las trasnacionales. Entre los posibles motivos, se destaca en que estas últimas poseen una inserción internacional muy desarrollada que les permite asegurar los destinos de las cargas y negociar fletes desde una posición de poder dominante, haciendo el negocio más rentable. Sin embargo, la terminal que más creció en este período fue la administrada por el Consorcio. Esto puede ser un indicio de que cuando el Estado encuentra una estructura jurídica que reduce las ineficiencias burocráticas (en este caso el Consorcio, como ente público no estatal) y suma participación a las decisiones, puede ser verdaderamente competitivo.

### 3.3. Diseño institucional del Puerto de Bahía Blanca

En el siguiente apartado analizaremos la organización del Consorcio de Gestión Portuaria de Bahía Blanca y los roles asignados a cada actor. De esta forma, estudiaremos su funcionamiento y la relación con los distintos miembros de su directorio. Identificar los tipos de vínculos que se establecen entre el CGPBB y las empresas, puede indicarnos también si el modelo beneficia a alguna organización en particular.

Además, analizaremos si efectivamente existen fenómenos de “puerta giratoria” donde funcionarios del sector privado luego asuman responsabilidades en el CGPBB. Como también si existe algún tipo de acumulación privilegiada de capital, como consecuencia de estos comportamientos.

A continuación, analizamos el organigrama del CGPBB. Herramienta eficaz al momento de visualizar los vínculos de cada secretaría y área dentro de la institución.

**Cuadro N° 34:** Organigrama institucional del CGPBB



Fuente: Puerto de Bahía Blanca, 2019

El organigrama anterior describe la organización del Consorcio de Gestión del puerto de Bahía Blanca, cuyo directorio está conformado por nueve miembros de la siguiente manera:

- Un miembro en representación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (presidente del CGPBB).
- Un miembro por la municipalidad del Partido de Bahía Blanca.
- Dos miembros en representación de las asociaciones sindicales de trabajadores.
- Un miembro por las empresas prestatarias de servicios portuarios y/o marítimos.
- Un miembro en representación de los concesionarios y permisionarios portuarios.
- Un miembro por los armadores y agencias marítimas.
- Un miembro por los productores primarios de mercaderías.
- Un miembro en representación de los sectores que comercializan las mercaderías.

Si bien hay representación de varios sectores, como por ejemplo la provincia de Buenos Aires y el municipio de Bahía Blanca, no hay otros municipios de la zona en el directorio, ni tampoco empresas que continúen los procesos industriales de esas materias primas. Ningún miembro del directorio representa hoy una posición que busque profundizar la industrialización respecto a los productos que pueden ser exportados desde este puerto. Esto se corrobora en que las empresas exportadoras de bienes primarios (Cargill, Profertil, DOW, AGM Agro, etc) tienen un rol preponderante en la gestión del puerto, y refuerzan el modelo de puerto granelero.

Como vimos anteriormente, si bien hace más de 20 años ya se discutía públicamente la idea de consolidar dentro del Puerto de Bahía Blanca una terminal de contenedores, su crecimiento no fue el esperado y la carga se sigue concentrando casi en su totalidad en los distintos puertos del AMBA. Otro proyecto promisorio que tampoco logró llevarse a cabo fue el del ferrocarril trasandino, cuya intención era conectar los puertos del Pacífico y el Atlántico, acrecentando el Hinterland portuario ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar),

2021). Oportunidades históricas que implicaban cambiar la matriz de exportaciones, pero fueron dejadas de lado por la puja de poder económica que conllevaban.

Analizar el proceso de puerta giratoria es sumamente importante para entender la constitución y la orientación de las políticas del Consorcio. Las élites económicas y políticas se mezclan en muchas instituciones estatales, y el Consorcio no es una excepción. Algunos gobiernos incluyen en su organigrama a ex gerentes y directivos de multinacionales y esto genera situaciones de conflictos de interés y “captura institucional”. Entender esto, nos permite analizar mejor la constitución y orientación de políticas del Consorcio.

La investigadora Ana Castellani analiza esto en su trabajo sobre élites y puertas giratorias:

Es clave entender que si los miembros de las elites económicas se comportan conforme a incentivos privados y muchas veces esos incentivos pueden ir totalmente en contra del interés general, la calidad de las instituciones públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad que tenga la sociedad civil para demandar controles efectivos sobre los fenómenos que propician los conflictos de interés y la captura de la decisión pública; en otras palabras, es preciso avanzar en la regulación estricta del lobby empresarial y la puerta giratoria. (Castellani, 2018)

Describe, además, los distintos tipos de puerta giratoria que existen, plasmados en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 32: Tipos de puertas giratorias**

<b>Tipología de la «puerta giratoria» según la OCDE</b>	
<b>Tipos de puerta giratoria</b>	<b>Características</b>
<b>Del sector privado al sector público</b>	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
<b>Del sector público al sector privado</b>	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
<b>De posiciones de lobby al sector público</b>	Individuos que operaron como lobistas se trasladan desde este sector de consultoría y/o representación de intereses a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
<b>Del sector público a posiciones de lobby</b>	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

Fuente: (Castellani, 2018)

Durante el período que compete a este trabajo (2007-2019), el Consorcio fue presidido por Jorge Scoccia (2000-2007), Jorge Otharán (2008-2011), Hugo Borelli (2012-2015), Pablo Pussetto (2016-2017) y Miguel Donadío (2018-2019). Si bien el hinterland o área de influencia del puerto abarca el sudoeste bonaerense y también parte de la provincia de La Pampa, el único director durante el período analizado que tuvo algún rol público fuera de Bahía Blanca fue Jorge Scoccia (intendente de Pellegrini 1987-1991). Asimismo, fue también el único entrevistado que planteó la necesidad de que algunas de las sillas del consorcio estén ocupadas por personas del sector público y privado de localidades aledañas, de modo tal de “federalizar” la gestión.

Un caso distinto es el del ingeniero Pablo Pussetto, quien antes de ser presidente del Consorcio, fue gerente de Profertil S.A., siendo la única persona en ocupar las sillas “en ambos lados del mostrador”. Este hecho, que se dio durante el gobierno de

Mauricio Macri, es similar al caso de otros funcionarios como el ex Ministro de Energía Juan José Aranguren, quien antes de asumir había sido CEO de Shell en el país. El ejemplo de Pussetto demuestra que las empresas concesionarias de las terminales inciden en la profundización del modelo de puerto granelero y agroexportador.

El caso de Pablo Pussetto, quien fuera gerente general de Profertil, ocupando por más de una década una silla en el directorio del CGPBB por interés de la empresa y luego accediendo a la presidencia del Consorcio por el Estado provincial entre 2016 y 2018, es un claro ejemplo de una silla giratoria que pasa del sector privado al sector público. Un ejecutivo pasa a ocupar un cargo público para desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas. (Castellani, 2018)

Durante la gestión de Pussetto, decenas de pescadores artesanales se manifestaron frente al Consorcio por la contaminación generada por empresas de las cuales Profertil era parte y que perjudicó notoriamente la pesca en la ría. Ninguno tuvo respuesta y la actividad quedó prácticamente extinta.

Luego de Pussetto, asumió la presidencia del CGPBB Miguel Donadío (2018-2019) abogado del por entonces ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, y asesor legal de la Cámara Portuaria y Marítima de Bahía Blanca. Esta entidad empresaria nuclea a todos los servicios portuarios y/o marítimos del puerto, lo que demuestra un caso de puerta giratoria desde posiciones de lobby al sector público. Tal era su perfil, que en la ciudad en esa época consideraban que el puerto se iba a transformar paulatinamente en una terminal cerealera. (Donadío, 2019)

Tanto Otharán como Borelli tuvieron comienzos políticos en la Unión de Centro Democrático (UCD). Borelli comparte con Bonadío el dato de que ambos fueron presidentes del Club de Golf Palihue en Bahía Blanca. Institución que nuclea a los sectores de altos ingresos en la ciudad.

Abrir el Directorio del CGPBB a otras representaciones puede actuar de contrapeso para evitar que se generen mecanismos de apropiación de renta pública y se diversifiquen las exportaciones. Como el Estado responde muchas veces por tracción de las grandes empresas gerencadoras de las terminales, una posibilidad a considerar para nuevos lugares es que sean destinados a miembros de la comunidad, potenciando las fuerzas vivas de la región.

## 4. CONCLUSIONES

El objetivo general de esta tesis es analizar el comportamiento de las terminales del Puerto de Bahía Blanca entre 2007 y 2019, para a partir de conocer su rendimiento comprender cuales son las empresas beneficiadas por el régimen de funcionamiento de la administración portuaria.

En el capítulo uno, analizamos los distintos modelos de gestión portuaria, entre los cuales se encuentra el modelo Landlord, objeto de estudio en este trabajo. Además, describimos los antecedentes en estudios portuarios, ninguno de los cuales consideraba un análisis contrastado con indicadores de rendimiento. Haber realizado este análisis de datos, es uno de los diferenciales que aporta este trabajo.

Argentina ha tenido a lo largo de su historia una considerable matriz exportadora, por lo que ha necesitado que los puertos incrementen su productividad a lo largo de su historia. Esto lo hemos detallado en el capítulo dos. Comparando las orientaciones de los distintos gobiernos con el impacto en las exportaciones e importaciones y las características del sistema portuario, concluimos que gobiernos de distintas extracciones ideológicas promovieron y profundizaron las figuras de los consorcios portuarios, producto de su eficacia a la hora de alentar inversiones privadas que resultaron en un incremento de las cantidades comerciadas en las distintas terminales. Luego hemos analizado el rol del puerto de Bahía Blanca, siendo el de mayor calado y el puerto granelero de mayor volumen de mercadería comercializada. Este puerto conecta producción que surge no sólo de Bahía Blanca, sino también de todo el sudoeste bonaerense y parte de La Pampa y Neuquén con países como China, Brasil, Japón y Corea del Sur. En momentos donde el Río Paraná sufre sequías, también parte de la carga del puerto de Rosario viene a completarse aquí. He allí la importancia estratégica del puerto de Bahía Blanca dentro del sistema portuario argentino.

Estudiamos también el diseño institucional del puerto de Bahía Blanca, analizando el organigrama del Consorcio de Gestión Portuaria y también, los distintos directores que ha tenido en el período que compete a este trabajo (2007-2019). Así pudimos observar distintos tipos de puerta giratoria: el caso de Pussetto, pasando de sectores privados a sector público; o el caso de Donadío, de posiciones de lobby a sector público.

La hipótesis planteada en la tesis busca corroborar si el modelo Landlord de gestión portuaria ha permitido un crecimiento significativo tanto en infraestructura como en el flujo de la mercadería en todas las terminales, aunque el mayor crecimiento relativo se ha dado en aquellas terminales gerenciadas por empresas privadas de capital foráneo. En base a la evidencia recabada y el análisis realizado, es posible sostener que la hipótesis general de trabajo se ha cumplido en parte: si bien el crecimiento ha sido significativo y las terminales gerenciadas por capital foráneo han tenido un mayor crecimiento que las gerenciadas por empresas nacionales, la terminal administrada por el Consorcio ha sido la de mayor crecimiento relativo. Este dato novedoso, refuerza la idea de que el modelo consorcial posee ventajas para competir en este mercado tan dinámico.

**Cuadro N° 33:** Variación del volumen comercializado en el período (2007-2019) y composición de las exportaciones por terminal (2019)

Terminales	Variación	Volumen Comercializado	% Volumen Total	% Granel / Total	% Prod. Term. /Total
ADM AGRO	30%	2.544.913	24,7%	100%	0%
TERMINAL BAHÍA BLANCA	-5%	2.650.814	25,8%	100%	0%
CARGILL	60%	3.248.138	31,6%	92%	8%
MINISTRO CARRANZA	-50%	7.585	0,1%	100%	0%
PROFERTIL	30%	876.380	8,5%	100%	0%
PUERTO GALVÁN	70%	721.009	7,0%	80%	20%
MUELLE IRAZUSTA	-16%	233.850	2,3%	75%	25%
<b>VOLUMEN TOTAL</b>		<b>10.282.689</b>	<b>100,0%</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos del CGPBB.

Sin embargo, se pueden mejorar varias cuestiones: no todos los sectores están representados en su directorio, falta presencia PYME y otras fuerzas vivas de la comunidad. Esto impacta directamente en la mercadería exportada en el puerto, siendo en su mayoría granos, no habiendo podido desarrollar aún en forma sólida las exportaciones de productos elaborados, cuestión que se visualiza claramente al observar el magro crecimiento del rubro contenedores.

Se observan relaciones de poder entre algunos de los representantes, que muchas veces desencadenan conflictos. Este es el caso de Pablo Pussetto, quien fuera miembro del CGPBB representando a Profertil por más de una década y luego fue nombrado presidente del consorcio por el Estado provincial entre 2016 y 2018.

Debería establecerse en la Ley N°11.414 la oportuna incorporación al Directorio de representantes regionales de la sexta sección electoral, ya que el puerto no es sólo de Bahía Blanca, sino que se abastece de una región a la cual debe servir. También a los efectos de que la conducción se nutra de nuevos miembros, no deberían cumplirse más de dos mandatos consecutivos en el Directorio.

Como bahiense, el puerto siempre fue un lugar de pertenencia. Allí mi bisabuelo iba a hombrar bolsas y también allí trabajó mi padre y luego me tocó a mí. Como ingeniero industrial, me desempeñé en la actividad privada evaluando y mejorando procesos productivos, siempre de forma tal que mejore tanto la calidad del producto terminado y/o servicio, como la de los trabajadores y trabajadoras involucrados. En esta tesis he intentado describir un modelo exitoso que, si se perfecciona, puede también incrementar fuertemente la mercadería exportada en productos manufactureros, generando aún más riqueza para la ciudad y la región de la cual soy parte.

He tenido la oportunidad de trabajar en otros puertos del país y quiero seguir volcando lo aprendido a mi ciudad. Por eso la satisfacción al concluir este trabajo, que se suma al de otras personas en este sector. Cada quien lo ha hecho desde su impronta y su formación. Confío que aquí, este humilde aporte contribuya a mejorar el debate en rededor de los modelos consorciales. Habiendo demostrado que son la herramienta eficaz que necesitamos para crecer, y que, si logramos ampliar la visión en cuanto a la conformación de su directorio, podemos impulsar aún más el desarrollo de nuestras economías regionales y el de nuestro país en su conjunto.

## 5.BIBLIOGRAFÍA

- (07 de 02 de 2020). Obtenido de [www.infobae.com](http://www.infobae.com):  
<https://www.infobae.com/economia/2020/02/07/el-traspaso-del-puerto-a-la-ciudad-de-buenos-aires-una-vieja-deuda-politica-que-podria-mudar-los-contenedores-para-instalar-una-terminal-de-cruceros/>
- (7 de Noviembre de 2020). Obtenido de [puertobahiablanca.com](http://puertobahiablanca.com):  
<https://puertobahiablanca.com/estadisticaspuerto/2019/12/destinos1219.pdf>
- AIVP. (2006). [www.oas.org](http://www.oas.org). Obtenido de  
[https://www.oas.org/cip/docs/areas\\_tecnicas/8\\_rel\\_ciudad\\_puerto/4\\_aivp\\_charte\\_sydney.pdf](https://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/8_rel_ciudad_puerto/4_aivp_charte_sydney.pdf)
- argenports.com*. (11 de Abril de 2021). Obtenido de <http://argenports.com/nota/se-conocieron-mas-detalles-de-la-megainversion-de-profertil-en-bahia-blanca>
- Armero, C. (1970). *Argentina: el reto del puerto profundo*. Bahía Blanca: Centro Cultural de la Cooperación.
- Astudillo, R. (2009). Indicadores de Productividad para la actividad Portuaria en Chile. *Revista Marina*, 382-386.
- Bird, J. (1972). *Seaports and seaport terminals*. Londres: Hutchison University Library.
- Brieger, P. (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal . En P. Brieger, *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina* (págs. 341-357). Buenos Aires: CLACSO.
- CAMARCO. (2010). INFRAESTRUCTURA PORTUARIA EN ARGENTINA 1810-2010. *Área de Pensamiento Estratégico*, 10.
- Carbone, D., & Irisarri, J. (2016). *Vinculación Ciudad –Puerto: el caso de Bahía Blanca*. Bahía Blanca: EDIUNS.
- Carmona Pérez, C. (2017). La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente Gestión y Análisis de Políticas Públicas. *Instituto Nacional de Administración Pública*, 81-93.
- Casanova, O., Ortiz, J., & Gracia, M. (2015). *Evaluación de la Productividad y eficiencia de las grúas en las operaciones de carga y descarga de contenedores*

- en busques de una terminal portuaria*. México DF: XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- CEIIE. (1986). *Puertos y Vías Navegables*. Buenos Aires: Buenos Aires.
- Chang, S. (1978). Production function, productivities, and capacity utilization of the Port of Mobile. *Maritime Policy and Management*, 5(4), 297-305.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4, 951-989.
- CIFRA. (2016). "La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos". *Documento de trabajo N°15*.
- Cullinane, K., Song, D. W., & Ji, P. &. (2004). An application of DEA windows analysis to container port production efficiency. *Review of network Economics*, 3(2).
- D'Ambrosio, G., Bohn, V., & Piccolo, C. (2013). Evaluación de la sequía 2008-2009 en el oeste de la Región Pampeana (Argentina). *Revista de la Universidad de Granada*, 30-45. Obtenido de El País: [https://elpais.com/diario/2009/01/29/internacional/1233183612\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/29/internacional/1233183612_850215.html)
- Doerr, O. (2011). *Políticas Portuarias*. Naciones Unidas: CEPAL.
- Doerr, O.; Sánchez, R. (2006). *Indicadores de productividad para la Industria Portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Donadío, M. (9 de 12 de 2019). *Puerto Bahía Blanca*. Obtenido de <https://puertobahiablanca.com/novedades/repaso-de-gestion-de-miguel-donadio.html>
- Eslava, A. (2014). Eslava Sarmiento, A. (2014). Indicadores de eficiencia y nivel de servicio portuario. Obtenido de <http://revistadelogistica.com/actualidad/indicadores-deeficiencia-y-nivel-de-servicio-portuario>. *Revista de logística*.
- Evans, P., Rueschmeyer, & Skocpol. (1985). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- Fair, H. (2009). *La década Menemista: Luces y Sombras*. Buenos Aires: EUDEBA.
- FAL, B. (2015). *Facilitación del transporte y el comercio en américa latina y el caribe*. ONU.

- Fernández, S., & Iglesias Pirla, F. (2015). *Infraestructuras portuarias: gestión y logística*. San Cristóbal: Universidad de la Laguna.
- Ferrer, A. (1983). *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2005). *Dos Siglos de economía Argentina (1810-2004)*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- FIEL. (1998). *FIEL, La regulación de la competencia y los servicios públicos: Teoría y experiencia argentina reciente, 1998*. Buenos Aires: FIEL.
- Fourgeaud, P. (2000). Measuring port performance. *The World Bank*, 1-18.
- Garcés, F., & Lepesqueur, R. (2012). *Análisis comparativo de los modelos de gestión portuaria aplicados en el transporte marítimo internacional de hidrocarburos para los terminales marítimos de ECOPETROL S.A.* Cartagena: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLIVAR.
- García Delgado, D., & Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 49-68.
- García, D. (1976). *El desarrollo Portuario Argentino*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- García, N. (2019). *La Planificación en el transporte en Argentina, límite para los próximos años*. San Martín: UNSAM.
- Gereffi, G. (1989). Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America Sociological. *Sociological Forum* 4, 505-533.
- González, M., & Trujillo, L. (2005). *La medición de la eficiencia en el sector portuario: revisión de la evidencia empírica*. Gran Canaria: Universidad de la Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Gorenstein, S. (2005). Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario. *Revista eure (vol.XXXI, N°92)*, 105-122.
- Goss, R. (1967). Towards an Economic Appraisal of Port Investment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 249-272.
- Herrero, M. (2014). *La inserción internacional de los estados subnacionales: Bahía Blanca como caso de estudio*. Tandil: UNICEN.
- <http://servicios.infoleg.gob.ar>. (20 de mayo de 2020). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar>:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=C9A92B2C040B58D2794A12ABD2E7D882?id>

- Kaselimi, E. N., Notteboom, T. E., & Saeed, N. (2012). Should we concession 1 large container terminal of 2 smaller ones? A game theoretical approach with application to Valparaiso port. In Asian Logistics Round Table 2012 Conference (ALRT 2012), Universi. *Asian Logistics Round Table 2012 Conference*. Vancouver: University of British Columbia.
- Lacoste, R., & Douet, M. (2013). The adaptation of the landlord port model to France's major seaports: a critical analysis of local solutions. . *Maritime Policy & Management*, 27-47.
- Lértora, A. (2020). *Percepción de los actores sociales locales sobre el desarrollo de la actividad crucerística en el Puerto de Bahía Blanca: fortalezas y debilidades*. Bahía Blanca: EDIUNS.
- Mangiantini, M. (2019). La huelga de 1966 en el Puerto de Buenos Aires. ¿Caso excepcional de resistencia o preludio a la radicalización? *Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 53-76.
- Marlow, P., & Paixao, A. (2004). Measuring learn ports performance. International Journal of Transport Management. *International Journal of Transport Management*, 189-202.
- Menochelli, F. (2018). *Estado, Desarrollo y Políticas en el Puerto de Bahía Blanca*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Munim, Z. H., Saeed, N., & Larsen, O. I. (2019). 'Tool port' to 'Landlord port': a game theory approach to analyse gains from governance model transformation, *Maritime Policy & Management*. DOI, 43-60.
- Noceti, M., Irisarri, M., & Carbone, D. (2016). *¿Desigualdad en el acceso al espacio del estuario?: el Directorio del Consorcio del Puerto de Bahía Blanca*. La Plata: UNLP.
- OIT. (25 de Octubre de 2017). *Blog Bankia*. Obtenido de <https://www.blogbankia.es/es/blog/que-es-un-zona-franca-y-cuales-son-sus-ventajas.html>
- OMI. (12 de Junio de 2020). Obtenido de [www.imo.org](http://www.imo.org)
- Ortiz, R. (1943). *Valor económico de los puertos argentinos*. Buenos Aires: Losada.

- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, Progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Perón, J. D. (1953). *2do Plan Quinquenal*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Polanyi, K. (1944). *La gran transformación. Ediciones La Piqueta, Madrid*. Madrid: La Piqueta.
- Repetto, F., & Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rial, N. (2009). La crisis mundial y la experiencia argentina. *Revista de Trabajo*, 175-184.
- Saeed, N., & Larsen, O. I. (2010). Container Terminal Concessions: A Game Theory Application to the Case of the Ports of Pakistan. *Maritime Economics & Logistics*, 237–262.
- Sánchez, R., Jaimurzina, A., Wilmsmeier, G., Pérez, G., & Doerr, O. &. (2015). *Transporte marítimo y puertos: desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sarro, L. (2016). *Puertos y reportes de sostenibilidad: revisión del estado del arte*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Serrani, E. (2012). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Buenos Aires: UBA.
- Serrani, Esteban; Barrera, Mariano. (2018). *Los efectos estructurales de la política energética en la economía Argentina, 1989-2014*. Universidad del Valle.
- Suárez Alemán, A., Astesiano, G., & Ponce de León, O. (2020). Perfil de las asociaciones público-privadas en puertos de América Latina y el Caribe: principales cifras y tendencias del sector Acor Suárez-Alemán, Gastón Astesiano, Oscar Ponce de León. . *BID*.
- Télam. (01 de 15 de 2015). *Telam*. Obtenido de <https://www.telam.com.ar/notas/201501/92061-la-omc-concluyo-que-son-incompatibles-con-sus-normas-las-djai-y-otros-requisitos-para-importar.php>
- tradenews.com.ar*. (12 de Agosto de 2021). Obtenido de <https://tradenews.com.ar/aerogeneradores/>
- Trujillo, L. (2006). *El puerto de Bahía Blanca tras la reforma del Estado: desregulación,*

- descentralización y transformación*. Bahía Blanca: EDIUNS.
- Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. . *Integración y Comercio*, 69-84.
- UNCTAD. (1992).
- UNESCAP. (2020). *Sustainable port development and improving port productivity in ESCAP member countries*. UNESCAP.
- UNS. (2016). *Informe Anual Secretaría General de Relaciones Institucionales y Planeamiento*. Bahía Blanca: EDIUNS.
- Waters, R. (1977). Port Economic Impact Studies: Practice and Assessment”, *Transportation Journal*. 1977. *Transportation Journal*, 14-18.
- Web Canal de Panamá*. (24 de Julio de 2020). Obtenido de [www.micanaldepanama.com](http://www.micanaldepanama.com)
- Weber, M. (1983). *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, en Ensayos sobre Sociología de la Religión*. Madrid: Taurus.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press.
- [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar). (21 de 03 de 2021). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga>
- [www.capitanes.org.ar](http://www.capitanes.org.ar). (2020 de 05 de 24). Obtenido de <https://www.capitanes.org.ar/noticias/gremiales/10-anos-del-decreto-1010-04/>
- [www.cda.org.ar](http://www.cda.org.ar). (31 de 05 de 2020). Obtenido de [http://www.cda.org.ar/detalle\\_noticia.php?id=30948](http://www.cda.org.ar/detalle_noticia.php?id=30948)
- [www.iwr.usace.army.mil](http://www.iwr.usace.army.mil). (14 de Diciembre de 2020). Obtenido de [www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/portswaterways/rpt/June\\_20\\_U.S.\\_Port\\_and\\_Inland\\_Waterways\\_Preparing\\_for\\_Post\\_Panamax\\_Vessels.pdf](http://www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/portswaterways/rpt/June_20_U.S._Port_and_Inland_Waterways_Preparing_for_Post_Panamax_Vessels.pdf)
- [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar). (17 de 03 de 2021). Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/bahia-blanca-busca-captar-las-cargas-generales-nid217607/>
- [www.notitrans.com](http://www.notitrans.com). (24 de Agosto de 2021). Obtenido de <https://www.notitrans.com/puerto-bahia-blanca-descargan-9-toneladas-de-arena-para-vaca-muerta/>
- [www.nuestromar.org](http://www.nuestromar.org). (2021 de Junio de 18). Obtenido de

<https://www.nuestromar.org/antiguas/bahia-blanca-quiere-captar-cargas-que-hoy-salen-de-buenos-aires/>

[www.puertodebahiablanca.com](http://www.puertodebahiablanca.com). (2021 de 03 de 05). Obtenido de <https://puertobahiablanca.com/identidad/periodo5.php>

[www.tradenews.com.ar](http://www.tradenews.com.ar). (14 de 05 de 2020). Obtenido de <https://tradenews.com.ar/veto-ley-industria-naval/>

Zhang, J. (2016). Quasi-landlord port financing in China: Features, practice and a contract theory analysis. *Transportation Research Part A: Policy and Practice: Volume 89*, 73-88.