



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADEMICA ARGENTINA

Director: Dr. Daniel García Delgado

TESIS DE MAGISTER EN POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO

“El Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Prov. de Bs. As., Argentina.

Un caso de asociación público privado, su análisis durante el neodesarrollismo y

el neoliberalismo tardío: 2003-2019”.

Director: Mg. Alejandro Casalis

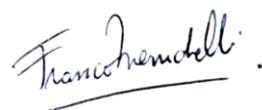
Lic. Franco Ezequiel Menichelli

DNI 31.439.182

femc84@gmail.com

PREFACIO

Presentamos la siguiente Tesis como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Magister en Políticas Públicas y Desarrollo, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina, la misma, no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta u otra Casa de Estudios. La Tesis en cuestión contiene los resultados obtenidos en investigaciones y trabajos realizados en el ámbito del Área Estado y Políticas Públicas durante el período comprendido entre mayo de 2017 y junio de 2023, bajo la dirección del Magister Alejandro Casalis.



Lic. Franco Ezequiel Menichelli.

AGRADECIMIENTOS

Entiendo a la realización de esta Tesis como una reafirmación de aquellos estudios de Ciencias Políticas que inicié a los 18 años de edad, durante el año 2003, en plena crisis institucional de nuestro País, como una continuidad de mi vocación por lo público y el anhelo de colaborar en la construcción del bien común. Por eso, antes que nada, quiero agradecer, a mi familia, quienes fueron mis principales socios, apoyando mi decisión desde todo punto de vista. A mi mujer, Caterina, por el acompañamiento constante. A mi mamá Anahí por apoyar mis sueños, a mi papá Héctor (ya en el cielo) por transmitirme el amor por la Patria y la Política. A mi hermano Fernando, por colaborar con la concreción de este estudio de maestría.

En segundo lugar, agradezco a mi Director, el Mg. Alejandro Casalis, por ser un guía y motivarme a finalizar este trabajo, proponiéndome desarrollar mis ideas, y plasmarlas de una manera atractiva e innovadora.

Por último, muchas gracias a todos los entrevistados, por dedicarme su tiempo y contestar las diferentes preguntas. Y en particular, a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina, por darme la posibilidad de estudiar desde mi ciudad de origen, federalizando y democratizando el conocimiento.

Resumen

Por medio de la presente tesis nos hemos propuesto identificar y describir las vinculaciones público-privadas a través de las políticas públicas utilizadas para gestionar el Puerto de Bahía Blanca durante el período: 2003-2019.

En ese sentido, hemos recurrido a la triangulación metodológica entre enfoques cuantitativos y cualitativos, a lo largo de la investigación. Los datos fueron obtenidos de las distintas publicaciones que realizó el CGPBB, de entrevistas realizadas con representantes actuales y pasados del Ente, a directivos de empresas privadas radicadas en el Puerto, y a vecinos de la comunidad de Ing. White y Bahía Blanca, junto con el seguimiento de periódicos locales y nacionales, y del análisis del marco legal vigente, como reflejo de la política.

Entendemos que el Gobierno ha mantenido una principal política a lo largo de estos periodos, que es la gestión por medio de un ente público no estatal. A su vez, a los efectos de propiciar el desarrollo, se requiere una nueva gobernanza, que debe estar ligada a los objetivos nacionales y regionales, de manejo territorial, a cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía.

PALABRAS CLAVE: *Políticas Públicas, Desarrollo, Puerto de Bahía Blanca, Gobernanza, Asociaciones Público-Privadas.*

Abstract

Through this thesis we have proposed to identify and describe the public-private links through the public policies used to manage the Port of Bahía Blanca during the period: 2003-2019.

In this sense, we have resorted to methodological triangulation between quantitative and qualitative approaches, throughout the investigation. The data was obtained from the different publications made by the CGPBB, from interviews with current and past representatives of the Entity, managers of private companies located in the Port, and residents of the community of Ing. White and Bahía Blanca, together with the monitoring of local and national newspapers, and of the analysis of the current legal framework, as a reflection of the policy.

We understand that the Government has maintained a main policy throughout these periods, which is management through a non-state public entity. In turn, in order to promote development, a new governance is required, which must be linked to national and regional objectives, territorial management, changes in development models with inclusion and improvements in factor productivity. of the economy.

KEYWORDS: *Public Policies, Development, Port of Bahía Blanca, Governance, Public-Private Partnerships.*

INDICE

Contenido

| | |
|--|----|
| PREFACIO | 2 |
| AGRADECIMIENTOS | 3 |
| <i>Resumen</i> | 4 |
| <i>Abstract</i> | 5 |
| INTRODUCCION | 8 |
| Tema y Fundamentación | 8 |
| Problematización | 17 |
| Objetivos | 19 |
| Objetivo General..... | 19 |
| Objetivos Específicos..... | 19 |
| Estrategia Metodológica | 20 |
| Marco Teórico | 24 |
| Marco General y Sustantivo..... | 24 |
| Génesis de la investigación | 31 |
| Estructura de la Tesis | 31 |
| Capítulo 1: Estado del Arte | 33 |
| Estudios locales sobre políticas de Puertos | 33 |
| Sobre desarrollo inclusivo | 35 |
| Relativo a gobernanza portuaria | 38 |
| Estrategias de desarrollo | 38 |
| Estrategias de desarrollo centradas en alianzas público-privadas | 42 |
| Capítulo 2: Caracterización del Puerto de Bahía Blanca y el análisis de sus actores | 51 |
| Introducción | 51 |
| El Puerto de Bahía Blanca | 51 |
| Empresas que operan en el Puerto | 54 |
| Un lugar estratégico | 55 |
| Origen, actores, aspectos legales y caracterización del CGPBB | 56 |
| Análisis del Mapa de Actores del Puerto de Bahía Blanca: 2019..... | 60 |
| Síntesis | 71 |
| Capítulo 3: Políticas Públicas en torno al Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y al neoliberalismo tardío en Argentina | 73 |
| Del neoliberalismo a un neodesarrollismo | 74 |

| | |
|--|-----|
| Etapas en la gestión del Puerto de Bahía Blanca | 80 |
| Etapa kirchnerista: 2003-2015..... | 80 |
| Etapa macrista: 2016-2019..... | 84 |
| Principales cambios en los movimientos de mercadería y política portuaria– CGPBB..... | 92 |
| Cuadro comparativo de ambos modelos en la gestión del Puerto de Bahía Blanca (Figura 16) | 95 |
| Síntesis | 98 |
| Capítulo 4: El rol de las Asociaciones Público Privadas en el desarrollo del Puerto de Bahía Blanca | 103 |
| El CGPBB como asociación público privada (APP) | 103 |
| ¿Qué es una APP? | 104 |
| ¿Asociaciones Público Privadas o Participación Público Privada? | 105 |
| Los modelos de APP según el BID | 105 |
| La competencia y la disputa por la renta portuaria | 109 |
| Estrategias soberanas de desarrollo | 110 |
| El andamiaje legal necesario y el CIADI | 112 |
| Problemáticas y diagnósticos sobre el Puerto de Bahía Blanca | 114 |
| Las asociaciones público privadas y el desarrollo | 117 |
| Vale SA en el Puerto de Bahía Blanca: la A.P.P. que no pudo ser | 119 |
| Síntesis | 122 |
| Capítulo 5: Gobernanza y desarrollo inclusivo en el Puerto de Bahía Blanca | 126 |
| Desarrollo en el Puerto de Bahía Blanca | 127 |
| El crecimiento en infraestructura portuaria | 128 |
| Desarrollo poco armónico de la Localidad | 130 |
| Las estrategias de desarrollo y el Puerto de Bahía Blanca | 135 |
| Gobernanza en el Puerto de Bahía Blanca | 139 |
| Síntesis | 143 |
| CONCLUSIONES GENERALES | 145 |
| Algunas recomendaciones: acciones e iniciativas | 152 |
| BIBLIOGRAFIA | 156 |
| INTERNET, PUBLICACIONES EN PERIÓDICOS | 158 |

INTRODUCCION

Tema y Fundamentación

A lo largo de esta tesis hemos analizado las tendencias en las políticas públicas referidas al Puerto de Bahía Blanca, en particular al Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, con focalización en las asociaciones público-privadas, durante el periodo 2003-2019, que coincide con las épocas que Daniel García Delgado ha denominado como neodesarrollismo (2003-2015) y neoliberalismo tardío (2015-2019), a fin de generar información de utilidad para el diseño y la implementación de políticas.

El Complejo portuario de Bahía Blanca está ubicado al sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra integrado por las zonas de Ing. White, Puerto Galván, Cangrejales, Rosales y la Base Naval Puerto Belgrano. Pertenece al dominio del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, desde el año 1992, dentro del proceso menemista de reforma del Estado, se descentralizó su gestión, de la Nación a la Provincia, por medio de la Ley de Puertos N° 24.093, y fue asignada su administración a un ente público no estatal, el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, (en adelante CGPBB). Este organismo está conformado por representantes del sector público y el sector privado, es por ello que constituye una forma de asociación público-privada, que tiene a su cargo la administración y explotación del complejo, compartiendo riesgos en la operatoria del Estuario.

El Puerto de Bahía Blanca fue el primero en iniciar el proceso de descentralización de la Argentina¹. Mediante esa estrategia de asociación público privada, por medio del CGPBB, aumentó su infraestructura logística y su operatoria, generando, mediante

¹ Según la Ley 24.093/1992, ARTICULO 12. "...En el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, la transferencia prevista en el artículo anterior se efectuará a condición de que, previamente, se hayan constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos..."

vinculaciones con empresa privadas, inversiones en muelles y equipamientos, a cambio de la operatoria del recurso, en el Estuario. A su vez, cuenta con un posicionamiento estratégico a nivel nacional de relevancia, es el puerto natural de una importante región productiva de la Argentina, y busca posicionarse como el principal de Vaca Muerta. Por su intermedio se despacha, aproximadamente, el 21% de los granos del país. Los cultivos más relevantes que comercializa son: la soja, el maíz y el trigo, la cuenta granos es la más relevante, representando un 65 % de su operatoria, así lo indica la estadística publicada por el CGPBB, en su página oficial (2021).

Esa estrategia de asociación público privada, como sostiene Irisarri (2016), se dio en el marco del proceso de descentralización² en la primera etapa de Reforma del Estado³, cuándo el 3 de junio de 1992 mediante la Ley N° 24.093, se transfieren puertos⁴ propiedad del Estado Nacional Argentino a las provincias. Previo al traspaso, la normativa estipula que se deben constituir sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales⁵ para manejar cada uno de esos espacios.

Para contextualizar esta reforma es ilustradora la siguiente postura:

La reforma del Estado...es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional a la de su crisis.

Se inició en los años ´70, estalló en los ´80, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica

² Como sostiene Vilas (2003), la descentralización de las políticas públicas es encarada desde tres perspectivas principales –y, por supuesto, desde una combinación de todas ellas. Desde la fiscal, es vista como herramienta de un correcto manejo de las cuentas públicas; previene superposición de esfuerzos y derroche de recursos, y reduce costos de transacción. Desde una la técnica, puede ayudar, constantes otros factores, a la toma de decisiones más eficientes que conducen a productos de mejor calidad; contribuye también a la desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. También se señala, desde un tercer enfoque, la virtualidad democratizadora, en cuanto aproximar las decisiones de política a jurisdicciones subnacionales favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores directamente interesados en ellas, circulación abierta de información, fiscalización social de la gestión pública, etcétera.

³ La reforma del Estado se inicia en la gran mayoría de los países latinoamericanos hacia fines de los años 80, y reconoce dos etapas claramente diferenciadas. La primera fase, consiste en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (empresarios privados, las ONGs, gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios, tanto para los usuarios de la sociedad como del propio Estado. Además de la privatización, descentralización y tercerización, que son sus principales instrumentos, esa etapa también incluye la desregulación de numerosas actividades económicas (controles de precios, intervenciones equilibradoras en los mercados, mecanismos de promoción). Daniel García Delgado (1998).

⁴ En este traspaso están incluidos los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe.

⁵ El artículo 3 del Código Civil sostiene que los entes públicos no estatales, en cuya creación ha participado o no el Estado, son integrados por particulares que ejercen algún tipo de función pública.

profunda de las formas de intervención o de regulación del Estado por parte de algunos grandes intelectuales y de unos pocos políticos neoliberales. Pocos porque los políticos son más realistas que los intelectuales. Y fue precisamente ese realismo de los políticos y más en general de las clases dirigentes a nivel mundial que los llevó en los años '90, a abandonar la idea del Estado mínimo y a concentrar la atención en la reforma del Estado. Ya que la causa fundamental de la crisis económica de los años '80 fue la crisis del Estado, lo más acertado es reconstruirlo en lugar de destruirlo. (Bresser Pereira,1998: 546)

Como también alguna de las siguientes conclusiones:

Una buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve. Un tratamiento de los instrumentos sin consideración de los objetivos de la acción estatal, y sin referencia a las configuraciones de poder que les sirven de sustento, olvida la dimensión material de la problemática y contribuye a promover o a aceptar como ineludibles o inamovibles, objetivos contingentes a arreglos particulares del poder. (Vilas, 2001: 445) Autor que respeta los ideales de eficacia, eficiencia, y transparencia propugnados por esta reforma, pero que pone el acento en algunas cuestiones de fondo.

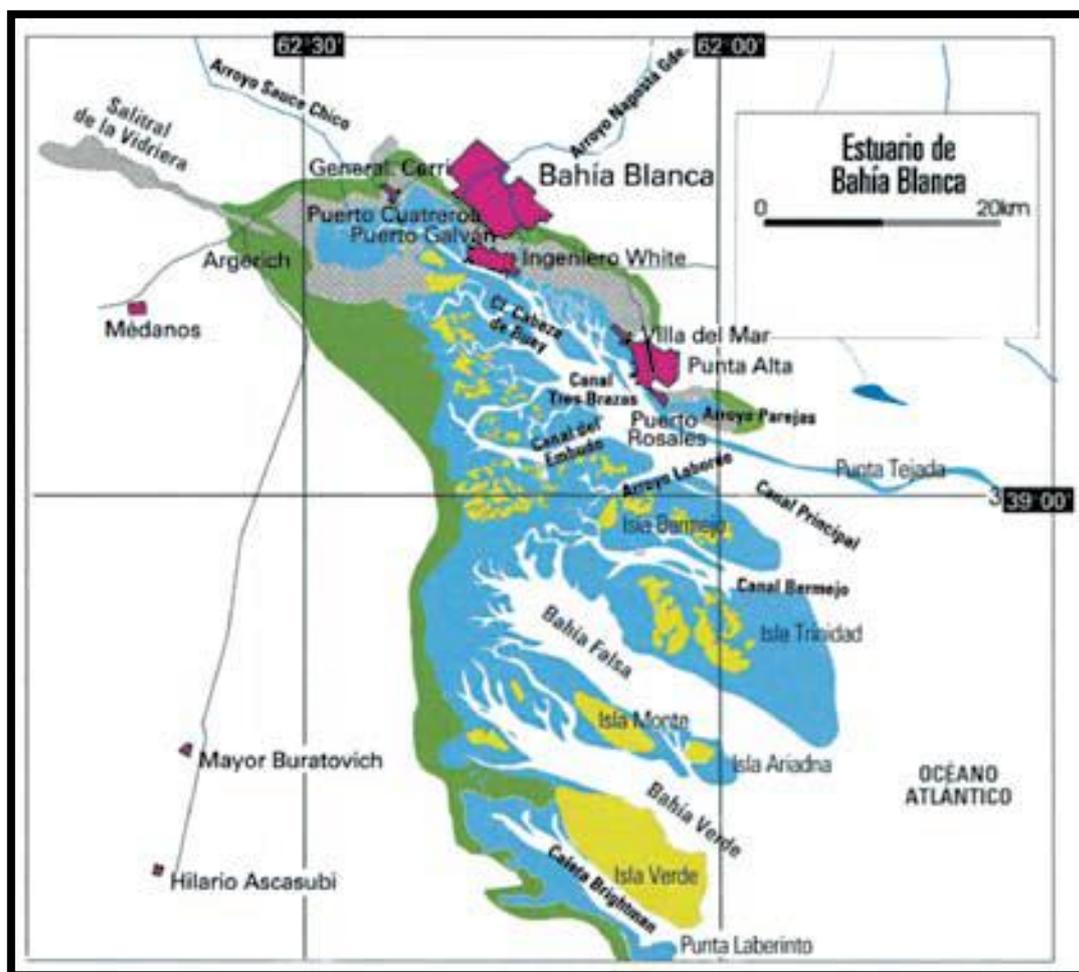
En el plano local, según lo determinado, el 1° de septiembre de 1993, la Provincia de Buenos Aires, por medio de la Ley N° 11.414, crea el CGPBB⁶, para administrar y explotar los ámbitos acuáticos y la extensión terrestre de ambas márgenes del estuario de Bahía Blanca, a excepción de los correspondientes al dominio de Puerto Rosales (provincial, descentralizado actualmente) y al puerto militar de Punta Alta (nacional).

⁶ El artículo 2 del anexo a la Ley N° 24.093 establece que el ámbito de actuación del consorcio comprende: a) la zona portuaria de Bahía Blanca que la Nación transfiera en dominio a la provincia de Buenos Aires en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 21.093 que tendrá la condición de bien del dominio público provincial, según lo establecido en el inciso 2 del artículo 2340 del Código Civil y los ámbitos acuáticos lindantes, hasta el límite de los correspondientes a Puerto Rosales y al Puerto Militar existente en la ría de Bahía Blanca, en los términos del artículo 2 de la Ley 24.093; y b) toda la extensión de ambas márgenes de la ría de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, con excepción de los ámbitos acuáticos y terrestres, ya sean naturales o artificiales que correspondan al dominio del puerto provincial de Puerto Rosales y al puerto militar o sectores portuarios de uso militar ubicados en la ría. La Ría de Bahía Blanca comprende el espacio geográfico determinado por la línea imaginaria que va desde Punta Pehuen Có al Noreste, a Punta Laberinto al Sur Oeste, siguiendo el arrumbamiento general de la isobara de 10 m y las líneas de ribera de ambas márgenes hasta su finalización. Punta Laberinto "El Chara" latitud 39 26' 20", 27 Sur, longitud 62 03' 21", 20 Oeste, Punta Pehuen Có S. 1. H. N., instalaciones Universidad Nacional del Sur, latitud 39 00' 12" 66 Sur, longitud 61 33' 47", 14 Oeste. A los efectos náuticos, para el sistema de acceso a la Ría de Bahía Blanca, debe considerarse todo el balizamiento desde el Faro Recalada a Faro Rincón. [<http://puertobahia blanca.com/anexo1.html>]

Pese a que, durante ambos periodos, neodesarrollista y neoliberal tardío, el Puerto de Bahía Blanca fue administrado por medio del CGPBB, a lo largo de este trabajo hemos detectado algunas diferencias de relevancia en el manejo de la política pública portuaria al cambiar la estrategia de gestión, y la necesidad imperiosa de una mayor presencia del Estado en la gestión y alineación de los objetivos del Ente con los objetivos de desarrollo local, provincial y nacional. Así como sostiene la CEPAL, consideramos que se requiere una nueva gobernanza portuaria:

La nueva gobernanza debe estar clara y contundentemente ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. En consecuencia, la visión sobre los puertos no debe centrarse en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región, lo cual deja nuevamente en la necesidad de abandonar las visiones parciales o modales y pasar a una nueva, integrada y sostenible. Para ello, posiblemente se requiera un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, en particular relacionadas con el planeamiento y desarrollo territorial, el uso de las herramientas regulatorias y la defensa de la competencia, y las estrategias productivas. (CEPAL, 2015: 9)

Figura 1: Mapa del Estuario de Bahía Blanca



(Fuente: Walter D Melo, IADO. Extraído del trabajo de Perillo y Piccolo, 2004)

Como destaca la normativa, de acuerdo al artículo 12 de la Ley 24.093, los consorcios deben estar representados por todos los interesados en el quehacer portuario, “comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad”, como así también, las provincias y municipios en cuyo ejido se emplace el puerto. El órgano máximo del CGPBB es el Directorio, que toma todas las decisiones. Una vez en poder de la Provincia, en el artículo 16 del anexo a la Ley N° 11.414, se estipula que esté conformado por nueve miembros.

Irisarri (2016) señala que la desigualdad es un eje transversal que recorre todo el proceso de creación y desarrollo del Consorcio porque supone que unos sectores están incluidos y otros no, en base a criterios de acceso y permanencia que no están estipulados por ley pero que se resuelven en la práctica, generando conflictos entre los distintos actores sociales. Por dar algunos ejemplos de los actores no representados, podemos mencionar a los pescadores de Ingeniero White, a las localidades de la sexta sección electoral, a excepción de Bahía Blanca, a la sociedad civil de Ingeniero White.

Por otro lado, a fin de comprender mejor la descentralización de la administración de una parte del Estuario, es relevante considerar que el Puerto cumple una función logística relevante para el desarrollo de la región, se encuentra conectado a diferentes centros de producción que están naturalmente asociados por su cercanía, por ello su conectividad y comunicación con sus zonas de influencia es una cuestión clave a resolver, debido a su falta de infraestructura y mantenimiento. Comprender el rol de las asociaciones entre lo público y lo privado, en esta área específica, es también de nuestro interés. En ese sentido, sostienen que:

El transporte y la logística juegan un rol central en la competitividad de las economías globalizadas...se ve con preocupación la falta de políticas públicas y planes empresariales concretos en América Latina que pongan a la logística en el centro de las políticas económicas de competitividad empresarial y nacional, como sí ocurre en países de la Unión Europea o de Asia-Pacífico. El retraso relativo de la región en la dotación de infraestructura y servicios de transporte y logísticos competitivos, pueden constituirse en un serio obstáculo para el desarrollo futuro de las economías regionales. (CEPAL, 2009: 4)

A tal efecto, hemos realizado una revisión de la política pública con respecto al Puerto de Bahía Blanca⁷, con foco en las asociaciones público-privadas, durante el

⁷ El Puerto de Bahía Blanca es de tipo comercial, su destino es la prestación de servicios a buques y cargas, cobrando un precio por tales servicios. La precitada ley y su reglamentación establecen, asimismo, que la responsabilidad por el mantenimiento y mejora de las obras y de los servicios esenciales, tales como el dragado, la señalización de los accesos y espejos de agua, instalaciones de amarre, remolques y practicaaje dentro del puerto o zona portuaria, recae en la persona física o jurídica a quien el Estado Nacional le haya

neodesarrollismo y el neoliberalismo tardío. Según García Delgado, dos períodos con dos estrategias diferentes de gestionar el Estado, una vinculada a su centralidad como agente regulador y promotor del crecimiento (modelo popular y productivo, etapa kirchnerista), y otro con el regreso a las formulas de la ortodoxia convencional, con el mercado como centro de las políticas, liberalizando la economía (etapa vinculada con el macrismo) al respecto dos autores entienden que:

Aunque con algunas reformulaciones, se percibe ... que el componente liberal (o más precisamente, neoliberal) caracteriza el rumbo macroeconómico del macrismo. Así, se promueve ampliar los mecanismos de mercado, restringiendo la participación estatal, en diferentes actividades y sectores de la economía. Ello se ve, especialmente, en el mercado laboral, donde el objetivo apunta a reducir los costos salariales y, con ello, potenciar la acumulación capitalista. Por otra parte, una peculiaridad del macrismo, como fuerza política de derecha, es que no posee un discurso ni una práctica anti-estatal. Ello, como se ha visto, es producto del contexto en el que le toca gobernar: el kirchnerismo, en lo fundamental, no revirtió el proceso privatizador heredado del menemismo. Además, las pocas empresas que re-estatizó (como Aerolíneas Argentinas, YPF, o el sistema de jubilaciones) gozan de un amplio apoyo social, lo cual indica un nuevo clima de época, más favorable a cierto intervencionismo estatal. Finalmente, la tercera dimensión analizada se refiere a la gran cantidad de CEO's y dirigentes empresariales que se han incorporado en puestos de conducción estatal. Creemos que esto es una verdadera novedad en la historia política de nuestro país, (Astarita & De Piero, 2017: 187)

El trabajo busca identificar las principales políticas y actores que fueron relevantes en la gestión de este Puerto, focalizando en las interacciones público-privadas durante ambos periodos: el neodesarrollista y el neoliberal tardío, a fin de analizar dos modelos teóricos del desarrollo en un caso concreto, y detectar si las asociaciones público-privadas, en esos distintos contextos épocales, tuvieron dinámicas diferentes, tomando como ejemplo la del Puerto de Bahía Blanca.

otorgado la habilitación del mismo, en este caso el CGPBB, es por ello que analizamos la política nacional y provincial de forma particular, entendiéndolo su impacto ineludible en lo local.

Si bien ambas estrategias mantuvieron la descentralización realizada en el año 1993 (gestionaron por medio del CGPBB), sus políticas relativas al comercio exterior y la política fiscal, fueron sustancialmente diferentes. Las reducciones arancelarias, impulsadas por el CGPBB (implementando políticas nacionales y provinciales), desde el año 2016, representaron, en algún aspecto, pérdidas por 140 millones de pesos para el ente público no estatal –CGPBB-. Esos subsidios indirectos al sector privado, no atrajeron las inversiones deseadas. Sin embargo, el aumento en el movimiento de cargas fue causado por: una cosecha record de más de 145 millones de toneladas, la baja de tarifas, el trabajo de articulación con los sectores graneleros, y la falta de la conflictividad. Al respecto, se entiende que la medida incentivó las exportaciones, pasando de un total de 55 millones de toneladas totales durante 2012-2015 a 61 millones de toneladas totales durante la etapa neoliberal tardía, 2016-2019. Es importante considerar que una gran parte de la operatoria del Puerto es con clientes cautivos, es decir, que, por su cercanía, no es rentable exportar los granos por otro lugar, como podría ser por el Puerto de Rosario o de San Antonio Este. Entonces, es evidente que esas reducciones, en muchos casos, han operado como una subvención a la actividad privada agropecuaria, y en lo que respecta a las cuestiones vinculadas al tema energético.

Otro aspecto fundamental en materia de regulaciones, y notoriamente diferente, durante la etapa neoliberal tardía, que afectó al comercio exterior y al Puerto de Bahía Blanca, fue la quita de los valores de referencia de las exportaciones, y la eliminación de la obligación de liquidar las divisas ingresadas al país producto de las exportaciones de bienes, servicios y materias primas. Las dos medidas, tomadas por el Gobierno de Cambiemos, durante el 2017, descuidaron el ingreso de divisas al País, requisito primordial para el desarrollo por medio de la industrialización e innovación.

Pusimos especial atención en las asociaciones público-privadas debido a que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE)

podían resolver diferentes necesidades y problemáticas del sector, en particular las financieras, y debido a la importancia que adquieren en la globalización y en la necesidad de competir. La OCDE sostiene como principales beneficios de un proyecto de APP (asociación público-privado) los siguientes: la capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo, la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y garantizar buenos niveles de prestación durante largos períodos, una gestión más eficiente de los riesgos del proyecto, atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios, y que en algunos casos, la estructuración financiera de un proyecto puede traccionar recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como una obra pública tradicional. Es importante aclarar que las APP, no son recomendables para todo tipo de proyectos, dependiendo de cada caso, de la construcción y el análisis de una adecuada matriz de riesgos y de la naturaleza misma del proyecto. A su vez, es necesario que el Estado, en cualquiera de sus niveles, cuente con equipos especializados, con capacidad técnica, para poder arribar a acuerdos y contratos que favorezcan a los dos sectores (público y privado), defendiendo los intereses de la sociedad, por medio de políticas participativas. En su defecto, todas esas virtudes (de las APP), pueden verse opacadas en políticas que solo sirven al enriquecimiento del sector privado, descuidando el patrimonio y el interés público.

Consideramos oportuno analizar este tipo de asociaciones (APP) teniendo en cuenta los dos paradigmas actuales mencionados (neodesarrollismo y neoliberalismo tardío), en un contexto de globalización y competencia por los mercados mundiales, a fin de destacar en el análisis, la presencia, o no, de cambios y/o permanencias en estos dos modelos. Actualmente son pocos los trabajos de investigación que analizan la asociación público-privada en el Puerto de Bahía Blanca, así como sus principales políticas públicas. Por eso, se trata de un tema innovador, y a su vez relevante, debido a que responder los objetivos del presente trabajo, puede generar conocimiento útil para

el diseño y la justificación de políticas públicas nacionales y subnacionales, existentes y futuras, que generen un desarrollo armónico de la región.

Problematización

Las políticas públicas están influenciadas por las cosmovisiones, los modelos de Estado y las teorías del desarrollo a las que adhieran sus gobernantes.

Las posiciones que cada uno de ellos sostiene son diferentes, y a causa de grandes principios que proclaman, en cuanto a las formas de Estado, varían desde un paradigma centralizado o federal, o respecto a la relación con la población, y en el grado de regulación sobre el mercado y la sociedad, ya sea mínimo, intervencionista, o mixto. Todos esos posicionamientos condicionan las diferentes políticas públicas ejecutadas por los gobiernos electos. Estos modelos pueden ser de tipo desarrollista -Gobierno de Arturo Frondizi (1958 – 1962)- neoliberal (Menem 1989-1999) o nacional-popular (Gobiernos de Juan Domingo Perón 1946-1952), por dar algunos ejemplos. Al respecto, sobre las políticas sostiene:

Las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección política y dirección ideológica del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto de dirección 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. (Pedro Medellín, 2004: 19)

Resulta de nuestro interés analizar cómo ha funcionado la relación público-privado en cuanto a la manera de gestionar tan relevante recurso como es el Puerto de Bahía Blanca, y su vinculación con el desarrollo inclusivo del partido y la región.

En el presente trabajo hemos buscado describir las políticas públicas vinculadas al Puerto de Bahía Blanca durante 2003-2019. Teniendo en cuenta que, durante ese periodo, según García Delgado, se implementaron dos visiones diferentes de gestionar

el estado, la estrategia neodesarrollista/nacional-popular (Presidencias de Néstor Kirchner, 2003-2007, y Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2015), y la perteneciente al neoliberalismo tardío (Presidencia de Mauricio Macri, 2015-2019). El autor entiende que existió un cambio epocal, el primero de ellos desde el 2003:

A nivel nacional,...un modelo de acumulación cuyas prioridades centrales fueron la inclusión social, el fortalecimiento de la soberanía nacional y el protagonismo del Estado como principal agente de transformación. A nivel regional, por el viraje hacia un enfoque de integración más autónomo con aumentos de los intercambios comerciales de los países de la región y orientado a la configuración de un bloque. Y a nivel global, por el cambio del modelo de globalización unipolar imperante en las últimas décadas, por el multipolar, de bloques económico competitivos, de un poder más difuso, ya sin la anterior hegemonía. (García Delgado, 2015; 66).

Y el segundo desde el año 2015 que lo describe como una estrategia diferente a la liberal, conservadora y nacionalista:

Aunque con algunas reformulaciones, se percibe en estos quince meses de gestión que el componente liberal (o más precisamente, neoliberal) caracteriza el rumbo macroeconómico del macrismo. Así, se promueve ampliar los mecanismos de mercado, restringiendo la participación estatal, en diferentes actividades y sectores de la economía. Ello se ve, especialmente, en el mercado laboral, donde el objetivo apunta a reducir los costos salariales y, con ello, potenciar la acumulación capitalista...Finalmente, la tercera dimensión analizada se refiere a la gran cantidad de CEO's y dirigentes empresariales que se han incorporado en puestos de conducción estatal. Creemos que esto es una verdadera novedad en la historia política de nuestro país, y que puede conceptualizarse como el surgimiento de un nuevo tipo de elitismo político, el empresarial. García Delgado (2017; 200)

A lo largo de la historia, los puertos representaron el lugar donde se encontraron los intereses de distintos sectores de la sociedad argentina: productores, exportadores, obreros, empresarios, comerciantes, industriales. Los Estados, asignaron recursos por medio de sus políticas, incentivando o desincentivando a diferentes grupos económicos.

Inmediatamente antes de la descentralización, el Puerto de Bahía Blanca estaba en manos de la Nación, y se caracterizaban por sus bajos niveles de operatoria e infraestructura. En particular, desde la provincialización, generada durante el menemismo, comenzaron a surgir intereses desde el sector privado para gestionar el recurso, involucrándose en la gestión y realizando inversiones en infraestructura: muelles, plantas, maquinarias. Desde el año 2002, en adelante, el aumento de la participación del sector privado se dio en dos contextos diferentes, uno neodesarrollista y otro neoliberal tardío, ambos globalizados, el primero con acento en el mercado interno y la demanda agregada, el segundo en la liberalización de la economía.

Ante este cambio de estrategia (neodesarrollista a neoliberal tardío), nos preguntamos ¿Qué tipo de gestión prevaleció en las políticas públicas ejecutadas en torno al Puerto de Bahía Blanca en ambos periodos? ¿Tendieron a favorecer las acciones de privados? ¿Cuáles fueron los principales actores en cada tipo de gestión? ¿Cómo funcionaron las asociaciones público-privado? ¿Esas asociaciones adquirieron formatos legales diferentes en el neodesarrollismo y en el neoliberalismo tardío? ¿Qué políticas de comercio exterior caracterizaron a ambos periodos? ¿Cuál fue la relación y/o aporte del Consorcio de Gestión del Puerto en cuanto al desarrollo territorial o regional?

Objetivos

Objetivo General

Identificar y describir las vinculaciones público-privadas a través de las políticas públicas utilizadas para gestionar el Puerto de Bahía Blanca: 2003-2019.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar a los actores principales que participaron en la gestión del Puerto y describir sus roles e intereses;

2. Identificar y describir las políticas públicas más relevantes en torno al puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y el neoliberalismo tardío;
3. Analizar el rol de las asociaciones público privadas en el desarrollo de las políticas públicas en el Puerto de Bahía Blanca;
4. Detectar y describir la existencia de políticas que favorecieron a la conservación de la dirección estratégica del Puerto en manos del Gobierno o privados.

Estrategia Metodológica

A fin de analizar y comparar las políticas públicas utilizadas para gestionar el Puerto de Bahía Blanca durante los años 2003-2019, hemos recurrido a la triangulación metodológica entre enfoques cuantitativos y cualitativos, a lo largo de la investigación, enriqueciendo así la conceptualización y la construcción de teoría (Gallart, 1993). Los datos fueron obtenidos de las distintas publicaciones que realizó el CGPBB, de las entrevistas realizadas con representantes actuales y pasados del Ente, a directivos de empresas privadas radicadas en el Puerto, y a vecinos de la comunidad de Ing. White (localidad dónde se asienta parte del recurso) y Bahía Blanca, junto con el seguimiento de periódicos locales y nacionales, y del análisis del marco legal vigente, como reflejo de la política nacional y provincial.

Se buscó obtener datos confiables sobre: empleo, desempleo, operaciones comerciales, exportaciones, beneficios impositivos para las empresas, ganancias, externalidades, aportes comunitarios por parte del CGPBB, el funcionamiento del Directorio y su vinculación con los niveles políticos: local, provincial y nacional, a fin de caracterizar e identificar las políticas portuarias de ambos periodos, analizados en esta tesis: neodesarrollista y neoliberal tardía.

Hemos utilizado el muestreo intencional⁸, se seleccionaron directa e intencionadamente los individuos de la población. Al tratarse del análisis de políticas públicas, fue necesario incluir a la mayor cantidad de referentes de cada uno de los principales actores que participan de la misma, representantes del CGPBB, gubernamentales, del sector privado, y tercer sector. Se realizaron “entrevistas semi estructuradas individuales”. Asimismo, se usó la técnica de “entrevista en profundidad” para conocer aún más íntimamente a ciertos agentes considerados claves.

Las técnicas de recolección de los datos fueron: la entrevista, el análisis documental, la revisión de otras fuentes secundarias, como materiales periodísticos. Algunos ejemplos son: trabajos de investigación, publicaciones del CGPBB, documentos oficiales, periódicos, normas, entre otros. El CGPBB publica en su web oficial distintas estadísticas sobre el Puerto de Bahía Blanca.

En cuanto al trabajo de campo, si bien la factibilidad del proyecto fue clara desde un principio, dado que residimos en el Partido de Bahía Blanca, dónde se encuentra situado el Puerto, y, a su vez, que habíamos generado los contactos iniciales a fin de establecer las entrevistas, existieron algunas dificultades que es importante comentar.

Las entrevistas con los distintos representantes y actores, las realizamos desde octubre de 2019 hasta julio de 2023. En febrero de 2020 asumió la presidencia del CGPBB el nuevo representante del Gobierno Provincial, el Sr. Federico Susbielles, en ese momento, medios periodísticos locales publicaban que el oficialismo admitía que buscaría desarticular los consorcios de los puertos de la Provincia de Buenos Aires, proponiendo la re estatización, varias de las personas entrevistadas tendrían a la

⁸ El muestreo intencional es una técnica en la que el investigador se basa en su propio juicio al elegir a los miembros de la población que participarán en el estudio. Se diferencia principalmente del muestreo aleatorio.

brevidad nuevas autoridades, opinar sobre estas cuestiones podría generar controversias o desavenencias⁹.

El contexto en el que se dieron gran parte de las entrevistas, hablar de gobernanza portuaria, es decir, del conjunto de mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad sobre la actividad portuaria, o de políticas públicas con respecto al Puerto de Bahía Blanca generaba compromisos, y posicionamientos, en algunos casos, encontrados, sobre todo, pudo percibirse un hermetismo y un posicionamiento *statu quista* por parte de la mayoría del personal del CGPBB.

Por otra parte, hemos querido acceder a distintos balances del CGPBB, a fin de comparar con datos aún más precisos, algunas declaraciones de los entrevistados sobre el desempeño de cada gestión con respecto al desarrollo inclusivo, entendido como el crecimiento no solamente del Puerto sino de su comunidad vecina. Tanto en la Subsecretaría Provincial de Puertos de la Provincia de Buenos Aires, como en el CGPBB han respondido las comunicaciones comprometiéndose a gestionar dicha solicitud, entendiendo el derecho de acceso a la información pública, pero finalmente sin suministrarla.

Entendemos que se trata de datos muy sensibles, considerando que en el Puerto de Bahía Blanca confluyen los intereses de distintos actores y protagonistas de Bahía Blanca, la industria, el sector agropecuario, el exportador, la región, las terminales y navieras portuarias. Los movimientos de dinero, en moneda estadounidense, generan márgenes realmente atractivos para los distintos actores involucrados. Claro está que los costos de mantenimiento, también lo son. Tener el Puerto funcionando con la profundidad requerida, por ejemplo, implica la contratación de empresas multinacionales dedicadas al dragado, que cobran cifras abultadísimas en dólares estadounidenses; sin

⁹ Según detallo Lora (2020), la Ministra Provincial de Gobierno Teresa García sostuvo que los puertos "Son entidades cuasi privadas y lo poco que tributan queda en manos del propio consorcio", y agregó que la Provincia no percibe ningún ingreso por la actividad portuaria.

embargo, hubiera contribuido a la realización de esta tesis el acceso a información pública como los presupuestos, balances, datos de comercio exterior, y de obras realizadas por el CGPBB, entre otros.

A continuación, presentamos algunas de las preguntas realizadas a los entrevistados, es importante aclarar que se fueron seleccionando en cada caso las relativas al sector y función: **¿Usted considera que ocurrieron cambios significativos en la forma de gestionar el Puerto en la etapa neodesarrollista y la neoliberal tardía?** ¿Cuáles fueron, según su opinión, los actores principales en la gestión del CGPBB durante esas etapas? ¿Quién o quienes tuvieron más peso en las decisiones? ¿Los representantes del sector privado han actuado de forma asociada? **¿Existieron en el Puerto proyectos de asociación público-privados?** ¿Cuáles? ¿Cómo funcionaron? ¿El plan estratégico menciona como una debilidad del Puerto la falta de infraestructura? ¿Cuáles son los proyectos que se tienen en vista al respecto? ¿Qué dificultades han encontrado para ejecutarlos? **¿Tienen una política de RSE?** ¿Qué sucede con lo ambiental? Más allá de lo legal, en la práctica, **¿considera que la dirección estratégica del Puerto está alineada a los intereses del Gobierno Provincial y Local?** ¿Cómo se definen los costos de la operatoria para los privados? ¿Considera que son costos apropiados? ¿Por qué? ¿Qué consecuencias tendría su aumento? ¿Cuáles son los principales competidores del Puerto de Bahía Blanca? ¿Cuáles son sus ventajas comparativas? En términos porcentuales, de las ganancias netas de la empresa, ¿cuánto le queda al consorcio?

Hemos podido realizar más de veinte entrevistas, con diecisiete personas diferentes, quienes representaron diferentes actores del quehacer portuario bahiense. Se entrevistaron cinco funcionarios del CGPBB, un representante del SOMU, cuatro expresidentes del Ente, tres empleados de empresas radicadas en el Puerto, dos ex integrantes de la Junta Nacional de Granos -que formaron parte de la gestión del Puerto de Bahía Blanca en el período: 1970-1989- dos extrabajadores portuarios del sector

pesquero, dos funcionarios de Zona Franca, dos representantes del agro -un productor independiente, y otro vinculado al sector de exportación de granos- entre otros.

Marco Teórico

A la presente tesis la situamos dentro del paradigma crítico, en el sentido de que hemos buscamos analizar y estudiar la realidad a fin de transformarla de manera pro social. Combinamos la búsqueda de relaciones causa y efecto, reconociendo la complejidad y subjetividad de la realidad social. A su vez, utilizamos procedimientos abductivos, es decir, "...que a partir de la descripción de un hecho o fenómeno ofrece o llega a una hipótesis, la cual explica las posibles razones o motivos del hecho mediante las premisas obtenidas..." (Gradín, 2018).

Los principales conceptos que conforman el marco teórico del presente trabajo de tesis son: Estado, política pública, desarrollo, modelos de desarrollo, asociaciones público privadas, y gobernanza portuaria.

Marco General y Sustantivo

Como señala Zeller (2007), si entendemos al **Estado** como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores como "arena política". (Oszlak, O'Donnell 1981)

Más allá del concepto de "arena política", no existe una definición única de **política pública**, se trata de un término multívoco y problemático. El concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos

abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término, algunas encomiásticas, otras peyorativas, por ejemplo.

Según Zeller (2000), existe un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como “policy analysis”, que entiende a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante un problema, el mismo puede ignorarlo o postergar su resolución. Por lo que la ausencia de acción gubernamental (no acción) en un tema, puede implicar también una definición de política pública (Stephenson, 1991) Esta definición está vinculada a la de Dye (1995), quien hace referencia a la decisión de no hacer por parte del gobierno, cuando sostiene que se debe tener en cuenta que no nos estamos enfocando sólo en la acción gubernamental, sino también en la inacción gubernamental, es decir, lo que el gobierno elige no hacer.

Por otro lado, Aguilar Villanueva (1994) señala que una política pública es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Oszlak y O'Donnell (1981) entienden que “...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil...” Esta última, es la definición a la que adherimos en la presente tesis, debido a que contempla a las políticas públicas de un modo abarcativo y realista.

Toda política está vinculada a un modelo de desarrollo, y así como sobre política pública no se entiende una realidad unívoca, por **desarrollo** tampoco. Una cosa es entenderlo como un proceso de cambio social, cuya finalidad es la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas. Otra muy diferente es comprenderlo como innovación, progreso técnico y crecimiento económico.

Según Norbis (2010) no existió explícitamente una teoría neoclásica del desarrollo, visión más cercana al neoliberalismo, sin embargo, se asumía una concepción de desarrollo como proceso gradual, continuo, armónico y acumulativo de crecimiento; gradual, influenciado por las tesis darwinistas de la evolución social; continuo porque la naturaleza económica, particularmente la innovación y difusión técnica, carecían de fisuras; armónico, porque beneficia a todos los perceptores de renta –el mercado genera por sí mismo tendencia al pleno empleo y al aumento de los salarios reales–; y acumulativo, pues el crecimiento se extiende, como una mancha de aceite, entre unos y otros sectores (Bustelo, 1999; CLAT, 1994).

Por otro lado, el estructuralismo, concibe al desarrollo como un proceso de cambio social, deliberado, cuyo objetivo último es la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en las relaciones con otras sociedades más avanzadas, que coloca el acento en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder para la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza del cambio. Esta orientación analítica fue conocida como la Teoría de la Dependencia o la Ciencia Social Latinoamericana, donde destacaron intelectuales como Fernando Henrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, André Gunder Frank y Enzo Felletto, entre otros (Cf: Sunkel y Paz, 1977; Pirela, 1990; Guillén, 2006).

En esa línea, como continuidad a ese pensamiento, la CEPAL entiende que el “desarrollo” en la actualidad requiere provocar cambios en la estructura productiva que aumenten la participación de los sectores intensivos en conocimientos e innovación, que garanticen el crecimiento económico inclusivo y sostenido, que promuevan la creación de empleos de calidad con derechos, y que se asocien a sectores que impulsen la producción de bienes y servicios ambientales. Además, llama a realizar un gran impulso o “bigpush” ambiental, que debe estar compuesto por un paquete de inversiones públicas y privadas coordinadas en distintas áreas que genere nuevos patrones

energéticos y de producción, un renovado diseño de ciudades sostenibles y pautas de consumo menos contaminantes, basado en el aprendizaje y la innovación. En síntesis, apostar por una economía circular, con pleno empleo. Así lo resume Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL (2016). Esta última definición es a la que hacemos referencia a lo largo de este trabajo, la hemos elegido debido a que es compatible con una visión crítica de la realidad social, y considera aspectos de la teoría neodesarrollista, según CEPAL (2021) los aspectos de equidad y sustentabilidad son a los que deben apuntar las políticas de los estados a fin de equilibrar las estructuras de poder social y económico.

Dentro de los **modelos de desarrollo**, coexisten distintas alternativas. Entendemos por modelo de desarrollo a las características específicas que adopta la relación entre el Estado y la Sociedad en cada momento histórico determinado, a partir de la configuración que asume dicha relación en base a las siguientes dimensiones: acumulación, legitimación política, aspectos sociales, inserción internacional.

El pasaje de un modelo a otro, por ejemplo del Estado Social al Estado neoliberal (García Delgado, 1994) o del neodesarrollista o productivo inclusivo al neoliberalismo tardío (García Delgado, 2017) implica modificaciones en la relación Estado-Sociedad, en la concepción de desarrollo y en las dimensiones del modelo de desarrollo. En relación a esta tesis, podríamos señalar que también provoca cambios en las políticas de desarrollo regional y/o local, en las políticas sectoriales y en la articulación con los actores económicos, políticos y sociales, entre otras dimensiones. Nuestro trabajo de investigación está contextualizado en dos grandes períodos ocurridos durante 2003-2019, de esa manera es que decidimos incluir el enfoque teórico de García Delgado (2013) quien planteó la existencia de un nuevo paradigma, una nueva forma de gestionar el estado, surgida en Argentina durante el año 2003 aproximadamente. El autor entiende por “neodesarrollismo” a una nueva estrategia de gestión económica y política del desarrollo a nivel nacional: el productivo-inclusivo. No como el

estructuralismo, o el desarrollismo Cepalino, sino una nueva concepción, que, manteniendo al mercado como un actor central de la economía. Este tipo de paradigma se le adjudica al Kirchnerismo, movimiento político surgido del peronismo de orientación nacional-popular que fue tomado entidad nacional desde la primera presidencia de Néstor Kirchner. En cambio, al hablar de “neoliberalismo tardío” García Delgado se refiere al regreso a las formulas de la ortodoxia convencional, aquella que apunta a la apertura del comercio internacional, al achicamiento del Estado, la eficiencia, el respeto a los lineamientos del Consenso de Washington. “...Para el Neoliberalismo tardío la única salida ante un escenario de creciente recesión por el aumento del desempleo, la persistencia de la inflación y de la reducción del consumo masivo, es profundizar el ajuste y los mecanismos represivos...” (García Delgado, 2017). Esta etapa la identifica con el triunfo electoral a “nivel nacional” del Macrismo “en la alianza Cambiemos”: movimiento político identificado con la derecha conservadora argentina que venía de gobernar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos mandatos consecutivos. (García Delgado & Ruiz del Ferrier, 2013, p.68).

Considerando estas estrategias y políticas definidas desde el Estado Nacional nos preguntamos si traerían grandes consecuencias directas en la forma de gestionar el Puerto de Bahía Blanca. Sus políticas con respecto al mercado y al comercio internacional son diferentes, unas apuntan a fortalecer el mercado interno y aumentar la producción, regulando la economía, mientras que el neoliberalismo tardío busca potenciar las ventajas comparativas de nuestro país, liberalizando la economía, con una confianza desmedida en la institución mercado.

Por su parte, Devlin y Mogueillansky (2009) analizan las alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo, es decir cómo uno de los instrumentos que pueden utilizar los diferentes modelos de desarrollo. Ellos afirman que es necesaria -luego de analizar 10 casos internacionales- la articulación público-privado a largo plazo con amplios consensos a fin de lograr un mayor desarrollo productivo.

Entienden que: "...El éxito de estos países obedeció a una combinación de factores...No obstante, hubo un factor común: la actitud proactiva del gobierno, que fomentó el desarrollo mediante la implementación eficaz de una estrategia nacional de transformación productiva a mediano y largo plazos, orientada a la inserción internacional..."

Otro autor relevante es Katz J. (2018), quien entiende que el desarrollo de la Argentina moderna necesita aumentar sus inversiones en Investigación y Desarrollo para poder seguir el ritmo expansivo de la frontera tecnológica internacional abriendo nuevos sectores de alto valor agregado, que permitan competir en el mundo. Según el autor, también se requiere contar con una institucionalidad medio ambiental y firmas locales de ingeniería capaces de desarrollar tecnología de procesos y equipamiento adaptados a las necesidades.

Desde una visión crítica, Katz C. (2015, p.224) realiza una diferenciación entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo, entendiendo a este último como "...un programa de economías medianas afectadas por agroexportaciones, que disuaden la inversión fabril...", donde se intenta reorientar ese excedente, pero se retrocede frente a los conflictos que suscita.

Retomando la estrategia de **asociaciones público privadas**, como suele suceder con muchos conceptos, existen diversas definiciones de la expresión "Asociación Público-Privada". Actualmente, no hay una única definición aceptada de APP, y los países que han incorporado esta figura en sus legislaciones y procesos lo han hecho de manera diversa. Según Salvatierra (2017; 325) al hablar de APP, nos estamos refiriendo al concurso del sector privado y una entidad del Estado para desarrollar un proyecto en conjunto. Es un género amplio que tiene diversas modalidades contractuales como especie, como es el caso de los contratos de concesión, operación y mantenimiento, gestión y cualquier otra modalidad permitida por ley. Incluso son permitidos contratos

atípicos como el joint venture o contratos innominados como el suscrito para la instalación y operación de bloqueadores en los establecimientos penitenciarios.

Si bien no se trata de una referencia académica, a los efectos de tener en cuenta otra definición, el BID (2020) entiende por APP a un contrato a largo plazo entre un ente privado y una entidad gubernamental para proporcionar un activo y un servicio, en el que el ente privado asume de manera significativa los riesgos inherentes al proyecto, es responsable de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño. Existen diferentes tipos de asociaciones que detallaremos más adelante.

La administración del Puerto de Bahía Blanca es un ejemplo de APP, debido a que constituye una forma de gestión de política pública, con un tipo particular de relación, que implica una asociación entre lo público y lo privado, entre el Gobierno y el CGPBB, en este caso, el nuevo ente hace de operador (administra, y explota), dando lugar al sector privado, por medio de concesiones, a la financiación de inversiones, como a la operatoria del recurso y su infraestructura.

Dentro del Estuario, el Puerto de Bahía Blanca fue históricamente comercializador de granos, desde su origen, en 1827, se buscó servir a la defensa nacional y desarrollar la región, en la actualidad, busca ser la vía de comunicación de Vaca Muerta con el mundo, así como un eslabón central en la cuestión energética, por eso, adquiere mayor notoriedad el tema de las APP.

Según Laxe (2015) es posible entender que la **gobernanza portuaria** es el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento del puerto en el seno de una cadena logística, un conjunto de mecanismos, procesos y reglas a través del cual se ejerce la autoridad sobre dicha actividad, y se refiere a la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella. Según el autor, la gobernanza puede ser vista, en este sentido, como el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no,

actuando el conjunto de mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formalmente o informalmente por las instituciones, es decir, vinculadas a la cultura organizacional portuaria, norma y procedimientos no escritos, pero, sin embargo, existentes.

Génesis de la investigación

Son reiteradas las veces en que en el plano social, periodístico y académico es discutida la funcionalidad del sector público y del sector privado para el desarrollo de una ciudad, de una provincia o de un país. A lo largo de esta tesis hemos identificado las principales decisiones que tomó el Estado para gestionar el Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y el neoliberalismo tardío identificando sus principales actores e intereses.

Desde lo local no puede entenderse al Puerto de otra manera que no sea la actual, con la autonomía del CGPBB, sin mucha interferencia del Estado Provincial. Esas son las voces predominantes en la Ciudad de Bahía Blanca, poco se habla de su baja articulación con la región y contribución al desarrollo regional, territorial o inclusivo. Por lo menos, de forma mensual se publican -en distintos medios locales- las estadísticas de exportaciones, destacando cifras record. Sin embargo, ¿eso está vinculado al desarrollo local? como se intenta asociar.

Estructura de la Tesis

En el capítulo 1 “Estado del Arte”, hemos identificando los principales autores y referentes de las variables a analizar, considerando las problemáticas centrales que aborda el presente trabajo: políticas públicas en el Puerto de Bahía Blanca, gobernanza portuaria, desarrollo inclusivo, y asociaciones público privadas. Si bien existen trabajos

vinculados a políticas públicas en el Puerto de Bahía Blanca, no hemos encontrado investigaciones que plantearan el análisis desde la estrategia neodesarrollista ni neoliberal tardía.

En un segundo momento, en el capítulo 2, “Caracterización del Puerto de Bahía Blanca y sus actores”, buscamos caracterizar a los actores principales que participaron en la gestión del Puerto y describir sus roles e intereses. En este sentido se buscó lograr una descripción con vigencia al año 2019. Comprendiendo a los distintos actores pudimos acercarnos a los conflictos de intereses existentes.

En el capítulo 3 “Políticas Públicas en torno al Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y al neoliberalismo tardío en Argentina” nos dedicamos a identificar y describir las políticas públicas más relevantes en torno al Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y el neoliberalismo tardío, detectando las continuidades y los cambios en la gestión del Puerto, durante ambos periodos (ambas estrategias), vinculando su impacto a la gestión del desarrollo inclusivo.

En el anteúltimo capítulo, que es el cuarto “El rol de las Asociaciones Público Privadas en el desarrollo del Puerto de Bahía Blanca” analizamos el rol de las asociaciones público privadas en el desarrollo de las políticas públicas en el Puerto de Bahía Blanca, en cuanto a favorecer o no el desarrollo del Puerto y su región, identificando aciertos y fracasos.

Mientras que en el último, el capítulo 5 “Gobernanza y desarrollo inclusivo en el Puerto de Bahía Blanca” hemos trabajado en detectar y describir la existencia de políticas que favorecieron a la conservación de la dirección estratégica del Puerto en manos del Gobierno o privados, describiendo cuales fueron sus diferentes impactos, tanto los positivos como los negativos en ambos casos.

Capítulo 1: Estado del Arte

A lo largo de este capítulo hemos seleccionado aquellas investigaciones vinculadas a nuestro tema de estudio, mediante un recorte temporal y geográfico. Si bien existen varias investigaciones sobre el Puerto de Bahía Blanca, (algunas sobre temas geográficos, otros referidos al medio ambiente y responsabilidad social empresarial, Sarro L., 2016), en lo que respecta a cuestiones de políticas públicas y asociaciones público privadas en el último cuarto de siglo, específicamente, detectamos pocos trabajos. A continuación, los fuimos describiendo de forma cronológica, realizando una agrupación por subtemas.

Estudios locales sobre políticas de Puertos

Uno de los primeros trabajos detectados fue el de Gorenstein (2005) quien, luego de la observación del caso rosarino y bahiense, afirma que tanto uno como el otro muestran un avance efectivo en las mejoras operativas y la capacidad de gestión del Puerto, desde esta nueva **interacción público privada** iniciada con la **descentralización**, y sugiere que en la interacción Ciudad-Puerto surgen dimensiones locales nuevas, y con ello distintas coordenadas para la gobernabilidad territorial, desde un replanteo del sentido del patrimonio público y su control efectivo para el conjunto social.

Por otro lado, Costa (2006) analizó también la interacción pública/privado, en ese caso, como eje del desarrollo, en el Puerto de Quequén (lo incluimos por analizar el caso de las APP en un puerto descentralizado en la Provincia de Buenos Aires, a pesar de no ser el de Bahía Blanca) verificando signos positivos en los indicadores de eficiencia económica que otorgan mayor competitividad. Costa estudia la cuestión de las APP en un caso de la Provincia de Buenos Aire, y entiende que la tensión entre el capital sociopolítico y el económico hace prever una agudización de los conflictos en el seno del consorcio atribuible a problemas de información e incentivos derivados de la

articulación y diseño regulatorio, donde no se consideran la existencia de asimetrías informativas, acción de grupos de interés, atenciones políticas, debilidades institucionales y cierto grado de discrecionalidad que subsiste en la interpretación de los contratos y marco regulatorio. Esta tensión atenta contra la gobernabilidad del sistema de cooperación conjunta entre la actividad privada y la pública según afirma la autora.

En el año 2006, Trujillo realizó un trabajo referido a la incidencia de la descentralización (otra forma de vincular lo público y lo privado) de la gestión del Puerto de Bahía Blanca, quien llega a análogas conclusiones que Costa (2005) en cuanto al aumento de la competitividad y la eficiencia.

Otros autores analizaron las políticas y conflictos por el acceso y la utilización de recursos marítimo costeros en el Estuario de Bahía Blanca, en una misma línea, que el trabajo anterior, y sostienen que:

El tan ansiado progreso de la región, la tercera fundación de Bahía Blanca, no se vio plasmada en el desarrollo del mercado laboral local, en cambio si se observa de forma continua la inmensa ganancia que a las empresas extranjeras les refiere estar instaladas en el estuario local. La ciudadanía perdió su costa y su mar, en pos de ganancias que se extranjerizan y que sólo se devuelven en contaminación de lo que antiguamente fue ámbito de goce público. (Noceti, Irisarri, Barbero y Cataneo, 2016: 14)

Existe otro trabajo referido a este proceso de descentralización, en el marco de política de reforma del estado, iniciado en los años 90 en el Puerto de Bahía Blanca, es el de Tonello y Bustos (2017), quienes estudiaron tres cuestiones centrales que hacen a este nodo de inserción global: la gestión del Puerto, la incorporación de tecnología y la ocupación del espacio portuario. Los autores destacan que desde 1991 hasta la actualidad, el Puerto alcanzó y mantuvo los 45 pies de calado, y ha llevado adelante la modernización del equipamiento y la formación de los cuerpos técnicos necesarios que le permiten ofrecer buenas condiciones de navegabilidad y cuenta con cuatro nuevos

muelles producto de la inversión privada y otros dos por parte de la Autoridad Portuaria (el muelle multiprósito, y la compra del muelle y las tierras aledañas a la usina “Luis Piedrabuena”). Ellos entienden que el proceso ha sido beneficioso para el desarrollo del Puerto en los últimos casi treinta años.

Sobre desarrollo inclusivo

En lo referente a aspectos sobre el desarrollo, hemos considerado los trabajos de Faletto (1989) sobre la especificidad del Estado en América Latina, quien entiende que el conjunto de problemas económicos, sociales y políticos que aquejan a América Latina ha obligado a replantear el tema del papel del Estado en el proceso de desarrollo de la región. Según el Autor, esta necesidad se agudiza dado el contexto de transformación mundial y local en que estos problemas se plantean. Otro trabajo es el de Pinto (1970) quien aborda la naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina y considera que la capacidad de irradiación o arrastre del "sector moderno" ha resultado, para decirlo discretamente, mucho menor que la esperada. De este modo, más que un progreso hacia la homogeneización de la estructura global se perfila un ahondamiento de la heterogeneidad de la misma. También incluimos un trabajo, donde realizaron un recuento de las ideas de la CEPAL en sus casi siete décadas de existencia en torno a la agenda de **desarrollo** de la región, en el que resaltan:

La necesidad de una visión integrada del desarrollo, con una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido del empleo y la productividad, con una política macroeconómica con una política industrial y social articuladas en torno a una agenda de desarrollo sustentable de largo plazo, para la cual es necesario que el Estado asuma un rol más activo la economía en coordinación con el sector privado y el laboral en el marco de un renovado pacto social para lograr un cambio estructural para la igualdad junto con un sistema de protección social universal. (Betera y Moreno-Brid, 2012: 76)

Por otro lado, existe un trabajo, aún más específico, de Carbone e Irisarri del año 2015, quienes analizaron la conformación del Directorio del CGPBB, y la generación de desigualdades mediante la exclusión e inclusión de distintos actores en el órgano decisor, conclusiones que también pueden coincidir con lo sostenido por Costa (2005) sobre los efectos de la descentralización en cuanto a la discrecionalidad, las debilidades institucionales y la existencia de grupos de presión no institucionalizados.

En ese último trabajo, (Carbone e Irisarri, 2015) se plantearon cuestiones sobre el tipo de gestión propuesta por el Estado en el Puerto, y cuáles fueron sus implicancias. La creación del Consorcio, tanto en Bahía Blanca como en la Provincia, suscitó algunos cuestionamientos sobre el rol público en esa nueva conformación, y las desigualdades que trajo aparejadas.

A pesar de esa principal crítica al proceso iniciado en los años 90, período que más adelante profundizaremos, existen opiniones de los estudiosos de la temática en referencia a que la privatización fue una adecuada respuesta del Estado a los objetivos económicos de la Administración Nacional, de aquel entonces, "...aseguró una gestión territorial capaz de receptar las demandas y posiciones de los sectores de interés vinculados al quehacer portuario..." (Trujillo, 2006). Como señala el autor, trajo un pronto crecimiento y resultados inesperados para aquellas épocas, el emprendimiento de la obra de dragado¹⁰ en el Puerto de Bahía Blanca fue el principal indicador de ese

¹⁰ Según publicaciones del CGPBB, a fines de la década se empezó a gestar un nuevo salto cualitativo en el crecimiento del Puerto...éste tenía que ver con la profundización del canal de acceso e interior del puerto que se logró con la obra de dragado llevada a cabo por el Gobierno Nacional entre los años 1989 y 1992. Se extrajeron cincuenta millones de metros cúbicos de material a un costo aproximado de doscientos millones de dólares, lo que permitió la operación de buques de hasta 45' de calado. Esta obra de la ingeniería, que costó 150 millones de dólares, abrió un panorama de enorme potencialidad al convertirlo en el principal puerto de ultramar argentino, por su profundidad y excelente vinculación vial y ferroviaria con los centros de producción y consumo. Las posibilidades comerciales que se generan a partir de la mayor profundidad del canal de acceso ya han empezado a concretarse a través de inversiones privadas de gran magnitud.

crecimiento. Desde fines de los años 80, se comenzó a realizar el dragado del Puerto de Bahía Blanca, en una primera instancia por medio de una empresa rusa, ya preparando el camino para las descentralizaciones y concesiones venideras (Arrechea, 2021).

Otro trabajo relevante sobre la cuestión en estudio fue el de Heredia Chaz (2015), quien analizó la “tercera fundación de la Ciudad de Bahía Blanca” y describe que la definición de la **localidad como ciudad puerto**, la creación del CGPBB, entre otras representaciones, acompañaron la transformación urbana que aconteció a raíz de las grandes mutaciones operadas en el complejo portuario e industrial, en el contexto del proceso de globalización que se desarrolló junto a la aplicación de políticas neoliberales y la expansión de las corporaciones transnacionales. La autora concluye que: “...bajo la narrativa utópica del desarrollo, las corporaciones transnacionales han consolidado su desarrollo en este lugar del mundo, mientras que las promesas acerca de los beneficios sociales que traerían las grandes inversiones para la ciudad no sólo continúan incumplidas sino que además se ha avanzado de forma sensible en sentido contrario a su concreción.”

A su vez, en el año 2015 se publicó el Plan Estratégico Territorial “Lineamientos para la Planificación Territorial República Argentina”, entre los que se mencionan algunos lineamientos de incumbencia para este trabajo: I Consolidar el proceso de integración regional sudamericana, II Continuar con la planificación de la infraestructura, IV Propender al equilibrio de los procesos de desarrollo mediante la gestión adecuada de los recursos naturales y sociales del territorio, VI Intervenir en los procesos de urbanización que atentan contra la eficiencia y sostenibilidad de las ciudades.

Relativo a gobernanza portuaria

Sobre la CEPAL y la **gobernanza portuaria**, tomamos en cuenta un trabajo de Sánchez, R., & Pinto, F. (2015), quienes analizaron los grandes desafíos para los puertos considerando una nueva gobernanza portuaria, según ellos una nueva estrategia, debe estar ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, considerando lo territorial, la inclusión y la productividad como fuente única para la transformación. Entienden que es necesario un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de algún tipo de decisiones, sobre todo las relacionadas con el planeamiento.

En el mismo año, se registra otro trabajo sobre el estuario de Bahía Blanca y su gobernanza, en términos de interacción público privada, (Barbero, Nocetti y Cattaneo, 2017). Las autoras entienden que los conflictos y enfrentamientos surgidos entre los diversos actores que interactúan en el estuario de Bahía Blanca, están generando condiciones de vida cada vez más excluyentes que profundizan significativamente la desigualdad para los pescadores artesanales. Concluyen que la cooperación en proyectos comunes de carácter innovador entre instituciones públicas y privadas, junto a las empresas locales es una instancia compleja y que es necesario generar un clima de confianza, de cierta “cultura solidaria”.

Estrategias de desarrollo

Teniendo en cuenta el tema central de este trabajo de tesis, que son las políticas públicas en el caso del Puerto de Bahía Blanca, es imprescindible repasar los principales debates sobre el desarrollo, cuáles son las estrategias recomendadas para los países, y conocer los cuestionamientos que existen actualmente. Al respecto, es central retomar

los trabajos de Diamand (1983) que, si bien son de hace más de 35 años atrás, adquieren vigencia aun en la actualidad muchos de sus posicionamientos.

Según Narodowski (2011), los trabajos de Diamond (1983) desarrollan la economía política del ciclo económico argentino a partir de la idea de que hay una **corriente popular y otra ortodoxa** que se alternan en el poder de acuerdo a la necesidad coyuntural.¹¹ La primera, tratando de sostener el mercado interno y una política de industrialización, la segunda, intentando de frenar la inflación a costa del deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores, con una política de fuerte restricción monetaria. En ese sentido, tiene ciertas similitudes con el pensamiento de García Delgado, quien habla del modelo productivo-inclusivo, y el regreso a las fórmulas de la ortodoxia económica. Los industrialistas plantean que el problema principal es que la devaluación con inflación y sin ajuste de salarios genera un tipo de cambio sólo compatible con la competitividad del agro. Los ruralistas argumentan que luego de 1930 el ritmo de crecimiento en Argentina cae notablemente debido a las políticas basadas en la transferencia del agro a la industria.

Estos cambios de política, Diamand (1983, p.38) lo explica afirmando que en la Argentina existe una total confusión de ideas respecto a la deuda externa y a la forma de enfrentarla, originada en el falso dilema ortodoxia-corriente popular¹². Aspecto central de las políticas sobre el desarrollo.

¹¹ Otro autor que también afirma lo mismo desde una tradición gramsciana es Juan Carlos Portantiero y el concepto de “empate hegemónico” para explicar la existencia de un bloque liberal-conservador y otro nacional-popular. O’Donnell explica que la modernización genera activación de los sectores populares y de una parte de la burguesía y esto daba lugar a respuestas autoritarias bajo el modelo del Estado burocrático autoritario. Portantiero (1977).

¹² El Autor se refiere al cambio abrupto de política económica, dependiendo de los gobiernos de turno, aquellos más relacionados a la teoría neoliberal, y aquellos de índole progresista, los primeros tendientes al ajuste, los segundos a la expansión del gasto público.

Los representantes de los equipos económicos ortodoxos locales no solo coinciden totalmente con las exigencias “eficientistas” del FMI, sino incluso suelen ser más entusiastas al respecto y para poder justificar antes sus propios compatriotas las medidas “eficientistas” presentan sugerencias doctrinarias del Fondo como condicionamientos imposibles de resistir.

En el otro extremo, la corriente popular suele adoptar actitudes de repudio a las exigencias recesivas del Fondo, pero, dentro de un esquema de referencia que más bien ignora el sector externo, sin tomar conciencia de que estas exigencias tienen el propósito de equilibrar las balanzas de pagos de los países. O sea, rechazan la recesión ortodoxa, pero sin formular una política coherente del sector externo que reemplace sus efectos equilibrantes.

Narodowski (2011), entiende que el siglo XX está signado por esa “batalla”, pero afirma que no hay ni vencedores ni vencidos, según el autor, el aporte de Diamand es central para entender este proceso trunco, pero la aparición de nuevos actores ha complejizado las alianzas. El concepto de desequilibrio estructural de Diamand es perfectamente compatible con estas definiciones, pero debe ser readaptado considerando lo que es dinámico en el postfordismo. La resolución del ciclo requiere de un aumento de productividad vía complejización, la inversión exógena no es suficiente, se requiere de procesos endógenos amplios y políticamente sostenidos. Aquí se halla la principal modificación, y desafío.

Según Narodowski, el subdesarrollo se explica porque las actividades complejas no logran dominar la gestión de las políticas, es decir, no se logran implementar medidas tendientes a diversificar la matriz productiva, agregando valor a los productos y servicios de la economía. El objetivo no es la industrialización sino la construcción de un proceso

político y económico que les permita a los países subdesarrollados salir de la periferia e ir a una estructura compleja y competitiva, estable, social y espacialmente equilibrada.

También sostiene que esto sucede porque la lógica mundial, la de las áreas centrales de los países centrales, está regida por el agotamiento del Fordismo y el desarrollo de procesos productivos post-industriales, con sistemas organizativos flexibles, pero relativamente más colaborativos, que generan bienes y servicios post-industriales, financieros y post-modernos (de alto contenido estético). En los países periféricos –aun en sus “centros”– lo que predomina claramente es el trabajo taylorista, concomitantemente, se verifica la escasa autonomía de los actores y la pobre estructura institucional que los aglutina. En cuanto a la estrategia a seguir, según el autor, desde el punto de vista económico y en línea con nuestro enfoque se debe complejizar la producción y aumentar la población implicada en actividades complejas. Así es posible equilibrar la distribución del ingreso y ampliar el consumo interno sin graves problemas políticos internos.

El autor considera que habrá que definir si actualmente es posible –con la vigente concepción de desarrollo endógeno¹³– lograr grandes ganancias de productividad con el expediente del aumento sostenido de la demanda, o si el proceso de inversión es suficiente para sostener la competitividad. En este artículo defenderá la hipótesis de que muy pocos países –Corea y los BRICs– han sido capaces de lograrlo, en el caso de los BRICs, con costos sociales altos.

¹³ En 1983, Fernando Fajnzylber en su libro “La industrialización trunca de América Latina”, realiza un análisis del proceso de desarrollo latinoamericano y propone una nueva industrialización inspirada en el modelo coreano, dónde se destaca que Corea dio un fuerte impulso al desarrollo tecnológico endógeno y a la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de capacitación laboral integrada a la política industrial.

Nuevamente, Narodowski (2011), como Rodrik (2005), Bresser Pererya (2007), Devlin & Moguillansky (2009), García Delgado y Ruiz del Ferrier (2013), entre otros, señalan a los BRICS como casos de éxito y estudio en materia de desarrollo económico, como así también destacan la problemática del déficit en la balanza comercial. Es así que las asociaciones público privadas vuelven a identificarse como una posible solución para algunas de las necesidades de financiamiento que tiene el Estado.

Estrategias de desarrollo centradas en alianzas público-privadas

Teniendo en cuenta la estrategia de asociación público-privada y sus implicancias para el desarrollo, cobra relevancia el enfoque teórico de Rodrik (2005) y Devlin & Moguillansky (2009): ambos trabajos destacan la necesidad de articular las políticas del sector público con las del privado, a fin de lograr un desarrollo económico sostenido.

En un primer momento, Rodrik (2005), sostiene que la teoría económica explica por qué los patrones de especialización no dependen de las variables fundamentales y por qué producir ciertos bienes probablemente detone un crecimiento económico más que producir otros. Como tan a menudo en economía, ello se debe a fallas de mercado. Rodrik, enfatizó dos en particular: un conjunto tiene que ver con fallas de coordinación, donde los proyectos nuevos no despegan porque requieren cuantiosas inversiones a lo largo de las cadenas de valor ya sea vertical u horizontalmente; la otra tiene que ver con la incertidumbre de los costos de nuevas actividades y de la incapacidad de los concurrentes iniciales de apropiarse plenamente de los beneficios del descubrimiento de costos. Según el autor, en esos escenarios, la política pública puede jugar un rol significativo para alentar la inversión en nuevas actividades. Pero, ¿qué tipo de política pública?

Rodrik entiende que se requiere de un marco institucional para las políticas industriales y de la necesidad de combinar “el palo y la zanahoria”, entendida como la estrategia del equilibrio entre incentivos y recompensas (Hausman & Rodrik, 2003). La competencia y la libertad de los mercados eliminan las ganancias y rentas excesivas. Pero sin rentas, no hay incentivos para que los empresarios se embarquen en el descubrimiento de costos, en el proceso de identificar nuevas oportunidades de inversión, de manera socialmente rentables. De manera que las políticas de diversificación productiva comprenden zanahorias de algún tipo: exenciones impositivas, créditos blandos, subsidios a las exportaciones, infraestructura o insumos más accesibles, acceso preferencial a mercados, exención de tramitaciones legales o burocráticas, y así sucesivamente. Algunos acarrear un costo fiscal; otros se pueden llevar a cabo sin incurrir en un costo fiscal directo.

Pero cuando las empresas disponen de incentivos abiertos, éstos pueden llevar a asignar recursos en actividades improductivas (si los emprendimientos no cumplen con las expectativas). Además, los incentivos en sí mismos no garantizan modificar la conducta empresarial de la manera deseada. A menos que se diseñe adecuadamente, una inversión sin sentido desde el punto de vista privado no adquiere sentido enriqueciendo la empresa con dádivas públicas. Por lo tanto, los palos son un complemento necesario de las zanahorias. Los gobiernos deben tener la capacidad de castigar a las empresas incumplidoras (retirando el apoyo, por ejemplo). Los mejores esquemas de incentivos tienen un palo automático. Los subsidios a las exportaciones, por ejemplo, recompensan sólo a aquellas empresas que alcanzan niveles de productividad para competir internacionalmente: para recibir el subsidio las empresas deben demostrar que aguantan la exigencia de los mercados internacionales.

Devlin & Moguillansky (2009), sobre las estrategias nacionales de desarrollo centradas en alianzas público-privadas a largo plazo, sostienen que los países en desarrollo que

han logrado reducir sostenidamente la brecha de ingresos con los países más ricos del mundo, lo hicieron con una acción proactiva del gobierno que les permita avanzar en la transformación productiva con una inserción internacional dinámica. Aclararon que los más exitosos fueron los que lograron configurar alianzas público-privadas estables, capaces de lograr consensos, entendimientos que apoyaran las estrategias de transformación productiva, orientadas a una dinámica exitosa de inserción internacional. Se trata de asegurar que los errores se reconozcan como tales y retirar el apoyo público paulatinamente una vez realizado el error. Esta estrategia de dos caras que incentiva la inversión en áreas no tradicionales y se retira de los proyectos fallidos es la característica más decisiva de las políticas industriales en el Este asiático.

Otro último aspecto que destaca Rodrik (2005), es la necesidad de combinar independencia burocrática con su articulación con el sector privado. Indica que en el modelo adecuado se trata de alcanzar una colaboración y coordinación estratégica entre sector privado y público con el objetivo de descubrir los cuellos de botella más significativos. Burócratas y empresarios necesitan participar conjuntamente del proceso de descubrimiento de oportunidades e instrumentos adecuados. El marco institucional preciso para alcanzar este objetivo depende de las particularidades de cada país. Solicitar información sobre las intenciones de invertir del sector privado a cambio de la remoción de obstáculos (o el otorgamiento de incentivos) puede ser un factor esencial para determinar prioridades sectoriales.

Complementando este enfoque de asociación entre el sector público y el privado, están los trabajos de Devlin & Moguillansky (2009): los mismos son sobre las estrategias nacionales de desarrollo y sostienen que deben estar basadas en el desarrollo de asociaciones público privadas a largo plazo, y en ese sentido no consideran tanto la complejidad y la innovación postfordista como los ejes del desarrollo, sino la construcción de alianzas sólidas que le permitan a las empresas competir en el mercado

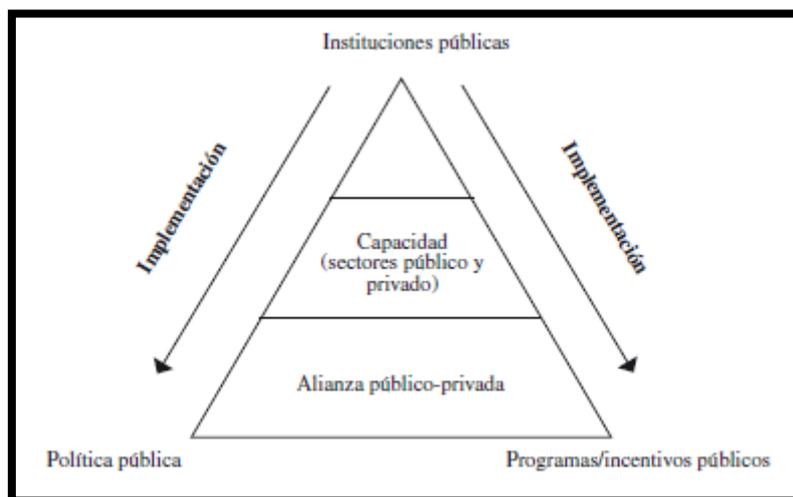
internacional. A su vez, destacan la importancia de una visión estratégica de futuro y la colaboración o alianza público-privada para afrontar en forma consensuada los problemas y definir las estrategias orientadas a solucionarlos.

Los autores observaron que la clave es organizar un proceso social representativo, en un marco de alianzas que faciliten un esfuerzo nacional inteligente por identificar las oportunidades que permitirían acelerar la transformación productiva y la inserción internacional, así como definir las restricciones de corto, mediano y largo plazos y la capacidad de los sectores privado y público de eliminarlas o reducirlas para lograr así los objetivos establecidos, el proceso social es fundamental en este sentido: debe ser socialmente inclusivo y representativo, apoyado al más alto nivel político y sin captura del Estado por intereses particulares, al igual que sostiene Carabajal (2019). Su modalidad de operación debe favorecer la definición de diagnósticos objetivos y empíricamente fundados, los que facilitarán la creación de consensos sobre el posicionamiento de la economía en el mercado internacional a 5, 10 o 15 años plazo, así como los entendimientos sobre el “qué hacer” para lograr objetivos que sean realistas, pero también ambiciosos.

Los casos más exitosos, para el desarrollo, fueron los que contaron con alianzas público-privadas más estables, capaces de lograr consensos entendimientos que apoyaran las estrategias de transformación productiva orientadas a una dinámica exitosa de inserción internacional, que superaran los ciclos políticos y cuyo sector público tenga la capacidad adecuada como para ser un socio creíble del sector privado. Esto es, que pueda implementar con eficacia las intervenciones necesarias para avanzar en una estrategia que sustente una acelerada transformación productiva.

Es relevante destacar aquellos aspectos que los investigadores de CEPAL observaron cómo central a la hora de implementar estas alianzas:

Figura 2: Pirámide de Implementación Público Privada



(Fuente: Devlin & Moguillansky, 2009)

A su vez, señalan varios principios que fueron relevantes a la hora de implementar las APP en el conjunto de casos de éxito internacional que estudiaron. A continuación, los detallamos:

1. La formulación de una estrategia nacional a mediano y largo plazo orientada a alcanzar la transformación estructural y;
2. El papel fundamental de las alianzas público-privadas;
3. Asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real;
4. Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo;
5. Para ejecutar las estrategias es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados plenamente a su ejecución;
6. Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples para ese efecto;

7. La eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica;
8. La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico;
9. La eficacia de los programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados;
10. Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos:
11. Las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado.

Retomando los ejes de su pensamiento, los autores señalan que pocos de los argumentos contrarios a la política industrial son convincentes. El único realmente contundente es que la política industrial requiere en el Estado una capacidad de la que quizá no dispongan inicialmente muchos gobiernos. No obstante, recomiendan a los gobiernos crear suficiente capacidad en el Estado para esos fines, con asistencia de los organismos multilaterales. Sostienen que la experiencia y la lógica son suficientemente persuasivas en el sentido de que América Latina debería “apostar” a políticas industriales sujetas a ciertas condiciones por lo que lo fundamental, a su juicio, no es si América Latina debería ejecutar una política industrial, sino cómo hacerlo eficazmente.

Al respecto los autores sugieren el diseño de planes nacionales, que fueron en una época comunes en América Latina, cayeron en desuso con la crisis de la deuda y la pérdida de legitimidad política de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones. Unos pocos países, como Colombia y Costa Rica, persistieron en la labor de planificación. Creen que en países que distan mucho de haber alcanzado la frontera tecnológica, como los de América Latina, restablecer una planificación nacional

plurianual formal, e identificarse seriamente con ella, podría constituir un instrumento valioso para una transformación productiva. Los planes obligarían a adoptar una línea de pensamiento prospectiva y constituirían un instrumento de coordinación para el gobierno y de responsabilidad de este en la asignación de sus recursos.

También entienden que crear una alianza eficaz es un proceso de pruebas y errores. Organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como bancos regionales de desarrollo, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) podrían respaldar la realización de diagnósticos de base local sobre el gobierno de las alianzas público-privadas existentes, así como estudios de opciones para la creación de alianzas, cuando estas no existen, para aprovechar el creciente reconocimiento de la importancia regional de las alianzas para la política industrial, y otras políticas, y fortalecerlas.

Devlin & Moguillansky (2009), concluyen que una condición *sine qua non* para una exitosa estrategia basada en políticas industriales consiste en disponer de una burocracia estatal sumamente profesional, capaz y motivada. También debe procurarse que las burocracias estatales adopten una modalidad de pensamiento estratégico, requiere un “cerebro” técnico poderoso, altamente capacitado y respetado —como el Forfás en Irlanda, el Consejo de desarrollo económico (EDB) en Singapur, el antiguo Consejo de política científica y tecnológica (STPC) en Finlandia y los institutos de investigación patrocinados por el Gobierno de la República de Corea— para respaldar un pensamiento estratégico a más largo plazo y la elaboración y ejecución de estrategias.

Devlin & Moguillansky (2009), entienden que en América Latina se dan situaciones de ausencia de un “cerebro estratégico” o de atrofia de la capacidad de pensamiento estratégico y de la influencia. En primer lugar, para tener estrategias inteligentes de transformación productiva debe invertirse más capital en fortalecer el diseño institucional y la gestión de las alianzas público-privadas. Segundo, paralelamente con el fortalecimiento del diseño y la gestión de alianzas, debería fomentarse una inversión en gran escala tendiente a reforzar la capacidad del Estado. Este aspecto debería tratarse con la urgencia propia de una “emergencia nacional”. Tercero, como un aspecto estrechamente vinculado con los dos anteriores, los gobiernos deberían definir en forma más rigurosa el diseño y la administración de las intervenciones, para que contribuyan más eficazmente a mejorar el sector privado y se realicen en un contexto de prudencia que reduzca al mínimo el riesgo de captura del Estado por intereses especiales.

Finalmente, los organismos multilaterales de desarrollo con sede en Washington, D.C. deberían reconsiderar su clásico escepticismo con respecto a la política industrial y hacer suyo ese concepto como instrumento históricamente válido, pragmático, de respaldo del proceso de equiparación de ingresos con países ricos.

Los que acabamos citar, son los principales antecedentes, casos y debates sobre la temática que hemos abordado. Hemos visto los principales trabajos sobre las políticas públicas relativas al Puerto de Bahía Blanca, así como los debates y estrategias sobre el desarrollo, las necesidades que se analizan sobre la gobernanza portuaria, así como el rol de las asociaciones público privadas en particular. Cabe destacar que estamos de acuerdo con el pensamiento de estos últimos dos autores, quienes entienden a la industrialización como la estrategia exitosa de los tigres asiáticos, y a su vez sueñan con semejantes experiencias en América Latina. Ahora bien, ¿es posible construir “tigres latinoamericanos”? ¿el Puerto de Bahía Blanca y su región pueden sumarse a

esa estrategia? A continuación, una caracterización del Puerto de Bahía Blanca y un análisis de sus actores.

Capítulo 2: Caracterización del Puerto de Bahía Blanca y el análisis de sus actores

Introducción

A lo largo de este capítulo realizaremos una caracterización del Puerto de Bahía Blanca, así como una identificación de sus actores centrales, describiendo sus roles e intereses. Algunos de las preguntas que nos hemos realizado son: ¿Qué características distintivas tiene el Puerto de Bahía Blanca? ¿Cuáles son los productos principales con los que opera? ¿Qué actores son protagonistas del quehacer portuario? ¿Cuáles son los roles e intereses de los principales actores? ¿Quién o quiénes toman las decisiones? ¿Qué conflictos existen? ¿Qué nivel de legitimidad tiene la Autoridad Portuaria? ¿Cuál es su marco normativo y su vinculación en el organigrama del Estado?

Para poder dar respuesta a esos interrogantes recurrimos a distintas fuentes de información, analizamos varias publicaciones oficiales del CGPBB, principalmente su Plan Maestro (2017), realizamos entrevistas semiestructuradas a representantes del Estado, del tercer sector y de empresas privadas que operan en el Puerto actualmente. A su vez, hemos recurrido al marco legal del Ente, a fin de comprender sus funciones, atribuciones y composición.

El Puerto de Bahía Blanca

Según la visión portuaria elaborada por Port Consultants Rotterdam (2017), el complejo portuario de Bahía Blanca se encuentra integrado por las zonas portuarias de Ing. White, Puerto Galván, Cangrejales, Puerto Rosales y la Base Naval Puerto Belgrano. Ubicadas sobre la costa norte de la ría homónima.

En la visión portuaria también detallan su ámbito de actuación, que es de 2.400 km² de agua, y 638 hectáreas de tierras, sobre las cuales 17 concesionarios y permisionarios desarrollan sus actividades. Las mismas las realizan por medio de sus catorce muelles operativos, y las dos mono boyas en Puerto Rosales: transitan aproximadamente 27 millones de toneladas de mercaderías al año, lo que posiciona al complejo como el primer Puerto público en tonelaje movido.

Por otro lado, el complejo portuario está integrado a un entorno industrial, beneficiado por su localización en uno de los nodos estratégicos de la red de oleoductos y gasoductos de Argentina y por la abundante disponibilidad de electricidad. Además, su ubicación al sur de la pampa húmeda y, en especial, de la provincia de Buenos Aires, le permite atraer parte de la producción agropecuaria y agro-industrial argentina.

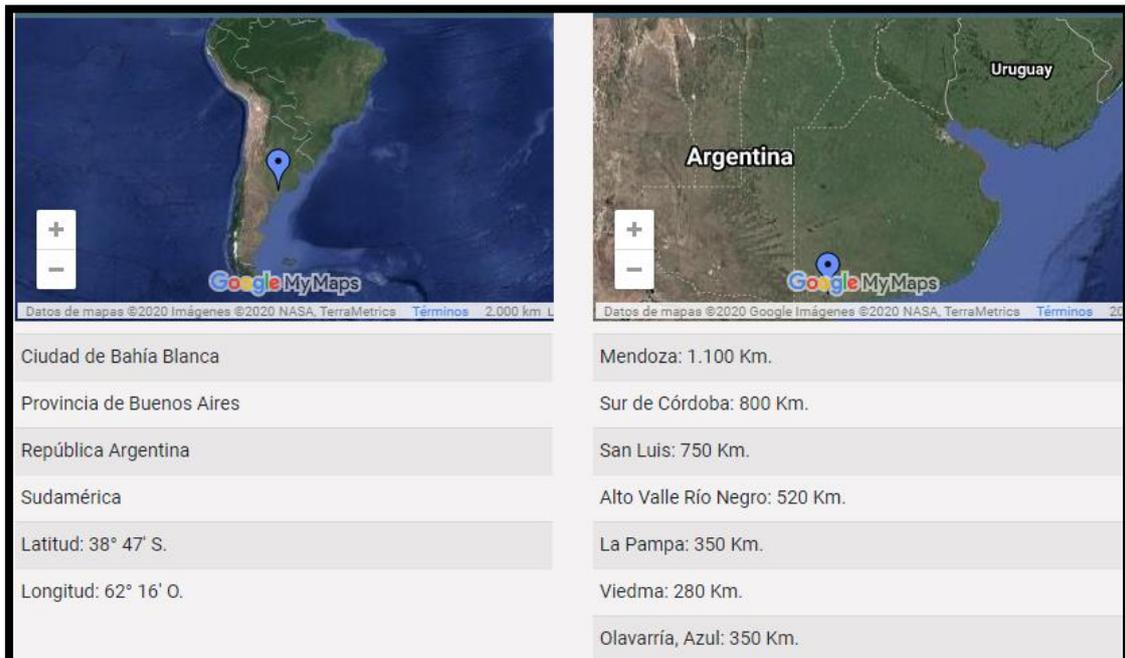
Según informa la OSC “Comercio Exterior Latinoamérica” (2018), actualmente en el Puerto, sus terminales, están especializadas en la carga de cereales, oleaginosos y subproductos. Además, cuenta con una posta para inflamables, donde se realiza la carga y/o descarga de combustibles, gases y subproductos petroquímicos. Por otra parte, tiene accesos viales y ferroviarios, que facilitan la conexión con otros centros de producción de Argentina. Además de eso, se ubican áreas para el almacenaje de contenedores y carga general. Una de sus debilidades está vinculada al abandono de sus accesos viales y ferroviarios, que actualmente se encuentran en mal estado. En la siguiente imagen satelital, se pueden visualizar sus principales actores privados, su infraestructura y ubicación geográfica, con respecto a la localidad de Ingeniero White, y al Polo Petroquímico.

Figura 3: Panorámica del Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: Tonello, 2017)

Figura 4: Ubicación del Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: CGPBB, 2020)

Empresas que operan en el Puerto

En la imagen satelital que antecede, de Tonello (2017), se pueden detectar las diferentes empresas privadas que operan en el Puerto, entre las principales se destacan: Cargill S.A.C.I. (una corporación multinacional privada, con base en Minnesota, en los Estados Unidos, especializada en cereales, subproductos, aceite, girasol, cebada, y malta); Louis Dreyfus (empresa multinacional líder francesa que se dedica principalmente al procesamiento y comercialización de bienes de consumo agrícolas, petrolíferos y energéticos, a su vez, posee y administra buques transoceánicos); Profertil S.A. (una sociedad, por partes iguales, entre la compañía argentina de hidrocarburos YPF S.A. y la canadiense de fertilizantes Nutrien Ltd., se dedica a producir, almacenar y despachar urea granulada y amoníaco líquido - fertilizantes-, vía marítima y terrestre -camión/vagón-, destinados a la exportación y el consumo interno); Oleaginosa Moreno Hermanos S.A. (empresa privada de origen nacional, en 1997 la firma multinacional Glencore Grain, de capitales suizos, compró el 51% del paquete accionario, la firma está especializada en cereal, en particular, produce aceite).

Respecto a las empresas radicadas en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, una investigadora reconocida sostiene que:

El capital no ha instrumentado políticas sustentables, básicamente, porque hay una relación inversa entre la sustentabilidad socioambiental y su rentabilidad a corto plazo. En cambio, ha optado por administrar el incremento de los costos asociados a las demandas de los movimientos sociales y, bajo estas circunstancias, debe ser comprendido el funcionamiento del dispositivo de la RSE. (Heredia Chaz, 2014: 67)

Según la autora, el choque de fuerzas que se produce hace posible pensar y construir nuevos modos de vida en que se establezcan relaciones diferentes entre industria y sociedad.

Un lugar estratégico

Por otro lado, este choque de fuerzas que se produce en el espacio donde se asientan y operan estas diferentes empresas, en muchos casos extranjeras, constituye un recurso estratégico, ¿qué le otorga al Puerto ese carácter? El Puerto de Bahía Blanca, debido su rol de nodo logístico y posicionamiento estratégico, constituye una fuente de insumos para la protección y desarrollo de un país, por lo que se convierte en un elemento clave de la política de defensa nacional y de desarrollo económico.

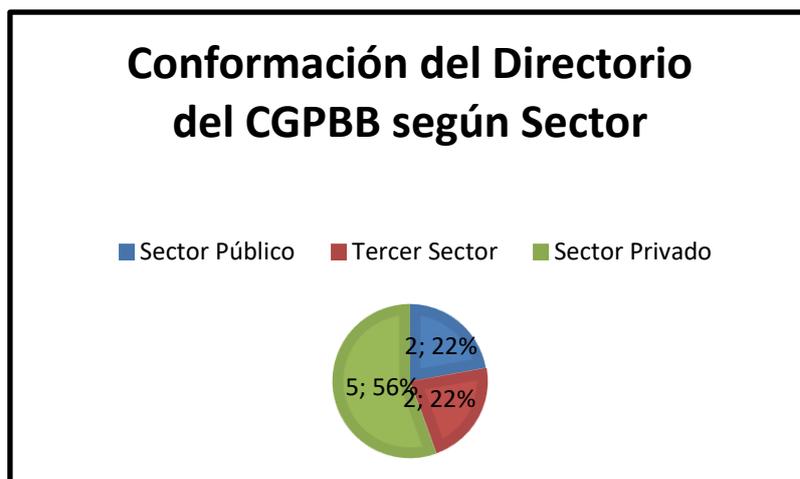
De allí que la gran mayoría de las naciones, dispongan de políticas públicas (sobre la producción, empleo, precios, regalías, ambiente, utilidades, etc.) e instrumentos (empresas públicas o asociaciones estratégicas) que tiendan a proteger y hacer un uso racional de tales fuentes de soberanía, en este caso, el ente público es el CGPBB, por su intermedio se ejecuta una política pública, la de la gestión y administración del Puerto. Estos recursos, como es el caso del Puerto, son objeto de fuertes tensiones entre los diversos actores involucrados en toda la cadena que va desde la intangibilidad de los bienes naturales locales hasta la comercialización a modo de commodities en lugares remotos: cadena que incluye a las naciones titulares del bien, los gobiernos representativos, las empresas operadoras, las agencias de financiamiento, las organizaciones internacionales y las ONG y demás lobistas, entre otros, que a su vez, sufre tensiones dada la progresiva reducción en el acceso a tales recursos, los altos costos que su explotación insume, el impacto del cambio climático a raíz de su explotación y el aumento poblacional y los deseos de confort que incrementan la demandan de manera sostenida.

Origen, actores, aspectos legales y caracterización del CGPBB

El Puerto de Bahía Blanca fue el primero en incorporar un ente de gestión con una forma jurídica que posibilitó la asociación público-privada, fue el primer puerto autónomo de la República Argentina. Así fue que, según lo determinado, el 1° de septiembre de 1993, la provincia de Buenos Aires creó por medio de la ley N° 11.414, el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, entidad de derecho público no estatal.

Este órgano está compuesto por nueve representantes integrado por el sector público y privado, involucrados en la actividad portuaria. Su presidencia es ejercida por un miembro del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a quien lo acompañan un delegado por la Municipalidad de Bahía Blanca, dos por las asociaciones sindicales del Puerto de Bahía Blanca (el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos –SOMU- es el más relevante, debido a su representación) y, uno por las empresas prestatarias de servicios y uno por los concesionarios y permisionarios. Los armadores y agencias marítimas, los productores primarios de mercaderías y los sectores comerciantes también suman un representante cada uno. Esta conformación evidenció un traspaso parcial de poder al sector privado, sus representantes ahora integran el órgano decisor junto con la Provincia y el Municipio. Al respecto, ya hemos citado a Carbone e Irisarri (2015), quienes entienden que la desigualdad fue un eje transversal que recorrió todo el proceso de creación y desarrollo del CGPBB, debido a que unos sectores fueron incluidos y otros no, en base a criterios de acceso y permanencia que no están estipulados por ley pero que se resuelven en la práctica, generando conflictos entre los distintos actores sociales.

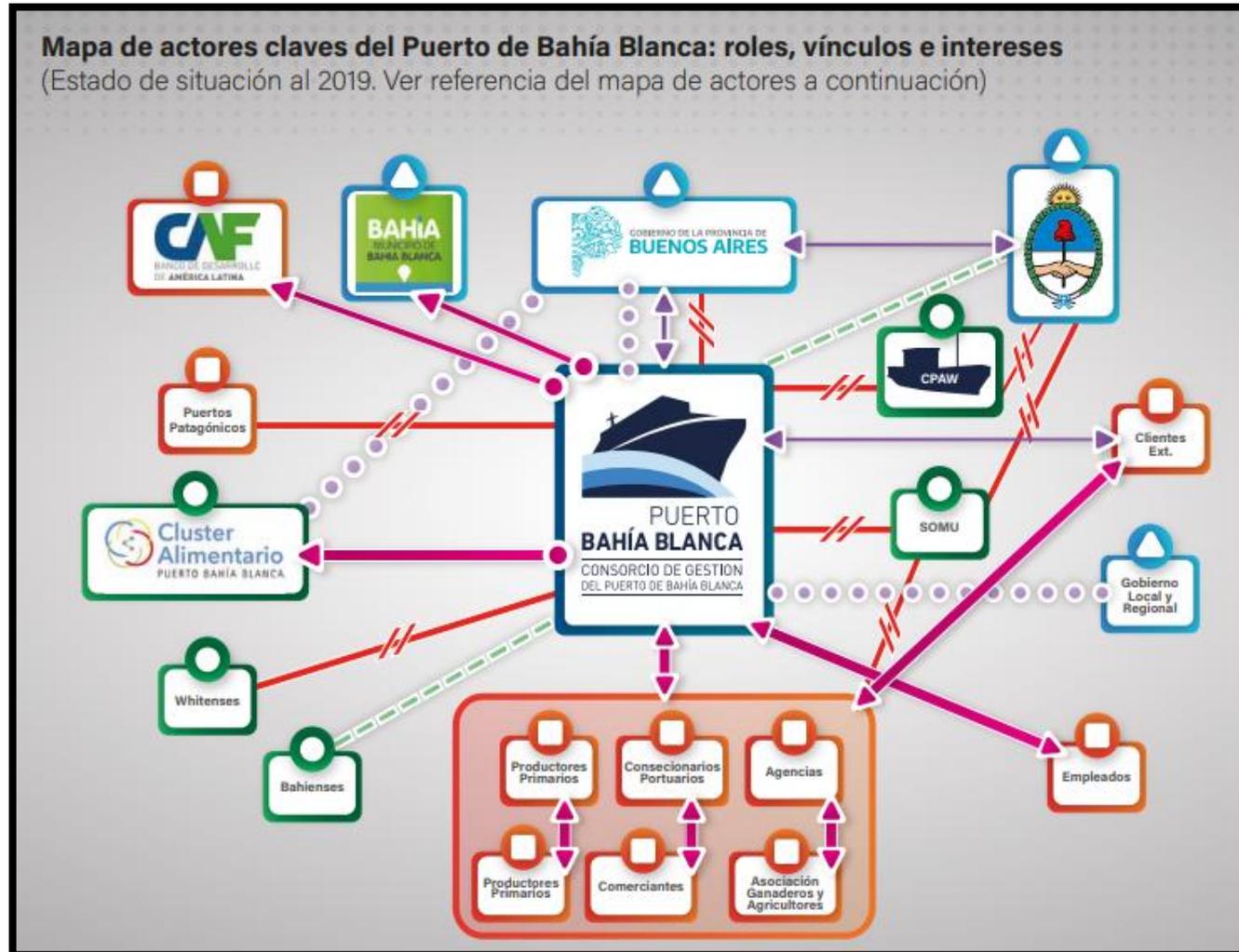
Figura 5: Directorio del CGPBB



(Fuente: gráfico de elaboración propia, 2020)

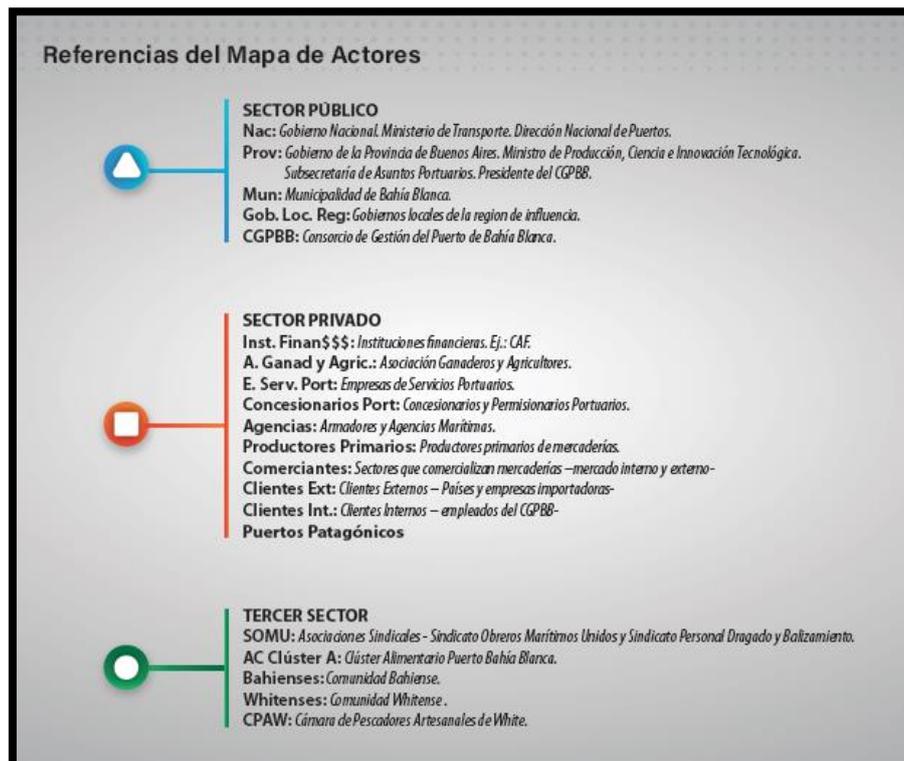
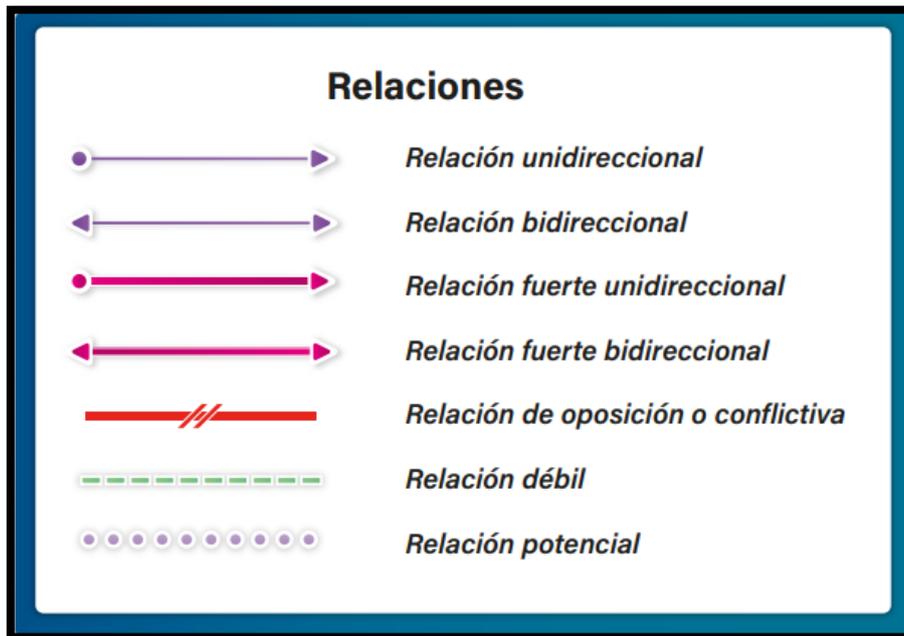
A pesar de tratarse de un Ente Gubernamental, debido a estar bajo el paraguas normativo del derecho público, en el gráfico que antecede, sobre la conformación del Directorio del CGPBB, puede constatarse un mayor poder de decisión del sector privado (56 %), en relación al sector público (22 %) y gremial (22%). En caso de que alguna votación termine empatada, el presidente del ente cuenta con doble voto.

Figura 6: Mapa de actores del Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: elaboración propia, 2019)

Figura 7: Referencias del Mapa de actores del Puerto de Bahía Blanca



Análisis del Mapa de Actores¹⁴ del Puerto de Bahía Blanca: 2019

El MAC no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y sus perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, M. 2004). Por eso, los actores y relaciones expresadas en este mapa son fruto de las investigaciones realizadas a lo largo de este trabajo de tesis, cuyas fundamentaciones podrán encontrar en los distintos capítulos del trabajo. El mismo, representa un estado de situación del año 2019.

En el centro del mapa se encuentra el CGPBB representado con un triángulo debido a que, si bien opera de forma similar a una empresa privada, es un ente público no estatal, sus atribuciones son delegadas por el Gobierno, debido a que el estuario que administra es de dominio público. El mapa se ordena en función de este organismo debido a que es la autoridad portuaria y quien representa al Puerto de Bahía Blanca, como el principal resultado de la política pública nacional y provincial, ejecutada desde los noventa y reafirmada a lo largo del tiempo hasta la actualidad. Hemos ido identificando distintas relaciones entre los actores que son protagonistas del quehacer portuario, en las referencias del mapa podrá encontrar el significado de cada una de los vínculos señalados.

A continuación procederemos a explicar el mapa de actores por medio de un escrito descriptivo sobre las tres grandes clasificaciones organizacionales existentes: sector público, representado en el CGPBB, la Municipalidad de Bahía Blanca, el Gobierno Nacional y Provincia sector público, que refiere a las organizaciones que nacen por medio de la implementación de políticas públicas y representan al Estado en la gestión portuaria; el sector privado, que como pudimos observar en la conformación del Directorio del CGPBB,

¹⁴ Según Tapella (2007) el mapeo de actores claves (MAC) supone el uso de esquemas para representar la realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida (Gutiérrez, 2007).

representa un 56% del poder decisonal en el organismo, quienes realizan las inversiones y operan diariamente el recurso; y tercer sector, que nuclea a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al Puerto.

En cuanto a la relación con el Estado, según los funcionarios entrevistados, hay unanimidad de criterio en torno a que la mejor política pública que ha generado el Estado es que el Puerto esté en manos de CGPBB, es decir, que se haya otorgado a los privados un gran poder de decisión y gestión. Esa fue y es una decisión de política pública. También existe un consenso en cuanto a la deuda social que se generó y existe en la actualidad, si bien se observan algunos cambios al respecto. En palabras de Noceti e Irisarri (2016) en los últimos diez años se observa que ciertos sectores del propio Municipio comienzan a tomar otra posición, y paulatinamente buscan ejecutar medidas tendientes a recuperar lo perdido, ejemplo de esto es la Reserva costera municipal cuyo fin es que la población pueda acceder a la costa del estuario, y la continua actuación de los Museos Ferrowhite y Museo del Puerto. Finalmente, el cambio de tolerancia en torno a los riesgos ambientales que se observa en la población ante la llegada de más buques regasificadores o una planta de potasio, genera un momento único en el que las diversas demandas logran unidad e incluso fortalecen a este sector del Municipio de Bahía Blanca y revitaliza el reclamo por la maritimidad expropiada. En términos de desarrollo local, empleo y crecimiento, esa pérdida es muy significativa, considerando las conclusiones de los trabajos de tres investigadores en la temática, en las siguientes palabras puede entenderse su impacto:

En cuanto a la generación y el crecimiento de empleo,...los resultados demuestran que las localidades turísticas presentan un mayor incremento de actividad, en el análisis de la evolución del destino se puede observar que a medida que se consolidan disminuye su tasa de función turística. Ello implica una dinámica evolutiva en la que, a pesar de que el turismo sea una actividad que genera crecimiento a partir de un determinado momento aparecen otras actividades que contribuyen a su desarrollo. (Beier, Clavé, & Vigier; 2021: 125).

En cuanto a la relación del Ente y la Provincia, el Plan Maestro del Puerto (2017) la señala como una de sus debilidades, marcando un bajo nivel de comunicación y cooperación entre el CGPBB y el Gobierno Provincial, quien paradójicamente es quien tiene la tutela del Puerto como recurso estratégico, parecen haber dejado completamente en los privados la gestión del Puerto.

Por momentos, existe una vinculación muy débil con el Gobierno Provincial, los diferentes presidentes manifestaron que sus gestiones fueron principalmente fruto de su propia impronta, sin una gran regulación o control por parte del área provincial de puertos.

A su vez, en el mapa, hemos destacado la posibilidad de una nueva vinculación entre el CGPBB y el Gobierno Provincial. Son reiterados los estudios especializados¹⁵ en puertos que señalan la necesidad de una nueva gobernanza portuaria, y ese nuevo rol, exige vincular los planes del Puerto a los de la Provincia, la Región y el País. Eso, podría tener grandes consecuencias, sobre todo, en el desarrollo de rutas y la mejora de los sistemas logísticos en general.

En lo que respecta a las empresas que operan en el Puerto, consideran que tiene reglas claras y previsible, según los entrevistados, esa fue la causa principal de la radicación de inversiones y el crecimiento del CGPBB, el aumento de su infraestructura desde la autonomía, es una clara evidencia de eso (como, por ejemplo: Profertil, Cargill, Petrobras, y Dow Chemical, Solvay-Indupa, y Mega). A su vez, es importante destacar que tienen una representación mayoritaria en la mesa directiva del CGPBB.

En lo que respecta al tercer sector, existe una relación conflictiva entre el CGPBB y la comunidad Whitense¹⁶. Según declararon varias fuentes entrevistadas, en algunos casos, que

¹⁵ CEPAL, 2017.

¹⁶ Ingeniero White es una localidad y Puerto de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, cuenta con una población de 10.486 hab. (2001). Se encuentra ubicada en el partido de Bahía Blanca, a 10 kilómetros de la ciudad de Bahía Blanca, con la que se encuentra conurbada en el denominado Gran Bahía Blanca. El Puerto de la localidad es uno de los principales de ultramar de la Argentina, y el movimiento económico alrededor de él fue el factor más importante en el crecimiento de la ciudad de Bahía Blanca. (Whikipedia, 2021)

viven actualmente en la localidad de Ingeniero White -dónde funciona el Puerto- o trabajaron anteriormente en la Ex Junta Nacional de Granos, por ejemplo, sostienen que el desarrollo portuario no fue inclusivo, sino que tendió a reducir las fuentes de empleo y que durante todos estos años el crecimiento económico no se vio reflejado en White ni en sus habitantes. Según Arrechea (2019), ex agente de la Junta Nacional de granos, “actualmente los que obtienen ganancias en el Puerto son las grandes multinacionales. White no es lo que era antes, puedes verlo en sus calles, y la cantidad de comercios que cerraron y nunca volvieron a abrir. Por otra parte, la cantidad de empleos se redujo muchísimo”. A continuación, pueden visualizar una fotografía actual que muestra el estado de abandono de la Localidad, de fondo, algunos silos radicados en el Puerto. La situación es general, al recorrer la localidad, puede observarse un paisaje urbano similar, en la mayoría de sus calles, bajo un mismo patrón.

Figura 8: Calle de la Localidad de Ing. White



(Fuente: foto propia - tomada en Ing. White en febrero de 2020)

Según la investigadora independiente Giovis (2019), quien realizó un documental¹⁷ sobre Ing. White, localidad de dónde es oriunda, se trata de un pueblo que están matando, afirma que el trabajo recorre la historia de la localidad y sus transformaciones: las luchas obreras, el desembarco de las multinacionales, la destrucción del ferrocarril, los desastres ecológicos.

¹⁷ El documental se encuentra disponible en: www.youtube.com/watch?v=713Um0hUA6k

Figura 9: Contaminación del aire en el Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: foto de ANRed, 2020)

En palabras de la autora: Los whitenses teníamos el mar a orillas de nuestras casas, el pueblo entero olía a mar. Era un pueblo de ferroviarios, portuarios, trabajadores de la Junta Nacional de Granos, de YPF. De ese pueblo ya no queda nada. Hay, allí, un polo petroquímico y la pregunta: ¿puede instalarse un polo petroquímico en un lugar donde vive un pueblo y a escasos kilómetros de una ciudad? A su vez, destaca que tenían 3500 personas que trabajaban de la pesca y hoy están desempleadas.

En ese sentido, el documental es coherente con los dichos de varios entrevistados –ex marineros y ex operarios de la Ex Junta Nacional de Granos- quienes reclaman el cierre de muchas actividades, tanto en la localidad como en el Puerto: bodegones, cantinas, empresas dedicadas a la pesca. A su vez, entienden que existe una concentración de la riqueza en las empresas privadas, que no cuentan con grandes aportes en términos de empleo genuino para

White o Bahía Blanca. En cuanto a la generación de puestos de trabajo, los 7500 puestos directos comunicados en el plan estratégico del Puerto, representan el 7% de la población que trabaja y busca trabajo en el partido de Bahía Blanca.

En lo que respecta a la comunidad bahiense, ubicada en las proximidades del estuario, a 10 km aproximadamente, en la ciudad de Bahía Blanca, principal centro comercial y urbano de la zona, el Puerto no es percibido como algo propio, de hecho, mucha gente jamás fue a visitarlo¹⁸. Desde hace varios años se ha ido generando, desde el Gobierno Municipal de Bahía Blanca, conciencia de la integración que debería existir entre la Ciudad de Bahía Blanca y el Puerto, esas políticas están resumidas en el slogan: “Bahía Blanca, Ciudad Puerto”, en particular, este Programa fue una de las acciones llevadas a cabo durante la gestión del entonces Presidente del CGPBB Hugo Borelli. Si bien, ese programa representa un gran avance, entendemos la relación existente como débil, y a su vez, como potencial, debido a las políticas que se están ejecutando, particularmente, se incrementó la ejecución de obras en ambos periodos, en particular en las presidencias de: Jorge Otharan, Hugo Borelli y Miguel Donadío (neodesarrollista y neoliberal tardío).

En la fotografía que detallamos a continuación se puede observar un nuevo sector para ejercicios, que actualmente forma parte del paseo portuario. Se trata de un sector dentro del Puerto, dónde la gente suele ir en momentos de ocio. A su vez, en el Puerto organizan distintos eventos masivos, gastronómicos y artísticos, como la fiesta nacional del camarón y el langostino, que se realiza durante semana santa, se trata de una celebración tradicional que nuclea año tras año a whitenses y bahienses.

¹⁸ “...Una de las cosas que siempre digo es que un porcentaje alto de la población de Bahía Blanca no tiene idea que está a solo 10 kilómetros del mar, sin la necesidad de ir a lugares como Monte Hermoso. Dentro de esa realidad, el estuario es un lugar con características muy particulares y prácticamente único en el mundo” (Perillo, 2017).

Figura 10: Plaza de la Salud en el Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: foto propia – tomada en el Puerto en febrero de 2020)

Más allá de estas obras, los datos reflejan que el territorio fue atractivo para las multinacionales y que no logró cumplir con los objetivos propuestos en cuanto a los auspiciados beneficios sociales. Según Heredia Chaz (2018: 519), es posible afirmar que, bajo la narrativa utópica del desarrollo, las corporaciones transnacionales han consolidado su desarrollo en este lugar del mundo, mientras que las promesas acerca de los beneficios sociales que traerían las grandes inversiones para la ciudad no sólo continúan incumplidas, sino que además se ha avanzado de forma sensible en sentido contrario a su concreción.

Reafirman esa perspectiva “Barbero & Noceti” (2017, p.13), quienes entienden que la realidad muestra actores heterogéneos, competitividad por el uso, demandas sociales crecientes, reconocimiento de la necesidad de lograr un desarrollo sustentable, que reduzca los

desequilibrios y favorezca la inclusión lo que refuerza la necesidad y la complejidad de diseñar e instrumentar formas alternativas de hacer política a partir de nuevos paradigmas de intervención, más participativos, a su vez destacan la importancia de generar un clima de confianza para esta articulación.

A su vez, Noceti e Irisarri (2016) señalan que las políticas extractivistas en relación a la naturaleza son una constante en el contexto neoliberal instaurado desde los años 90 en nuestro país, que los espacios de uso común no son ajenos a esta tendencia, y que de allí se observa la necesidad de legislar para expropiar. Normatizar para alienar. El tan ansiado progreso de la región, la tercera fundación de Bahía Blanca, no se vio plasmada en el desarrollo del mercado laboral local, en cambio si se observa de forma continua la inmensa ganancia que a las empresas multinacionales les refiere estar instaladas en el estuario local. La ciudadanía perdió su costa y su mar, en pos de ganancias que se extranjerizan.

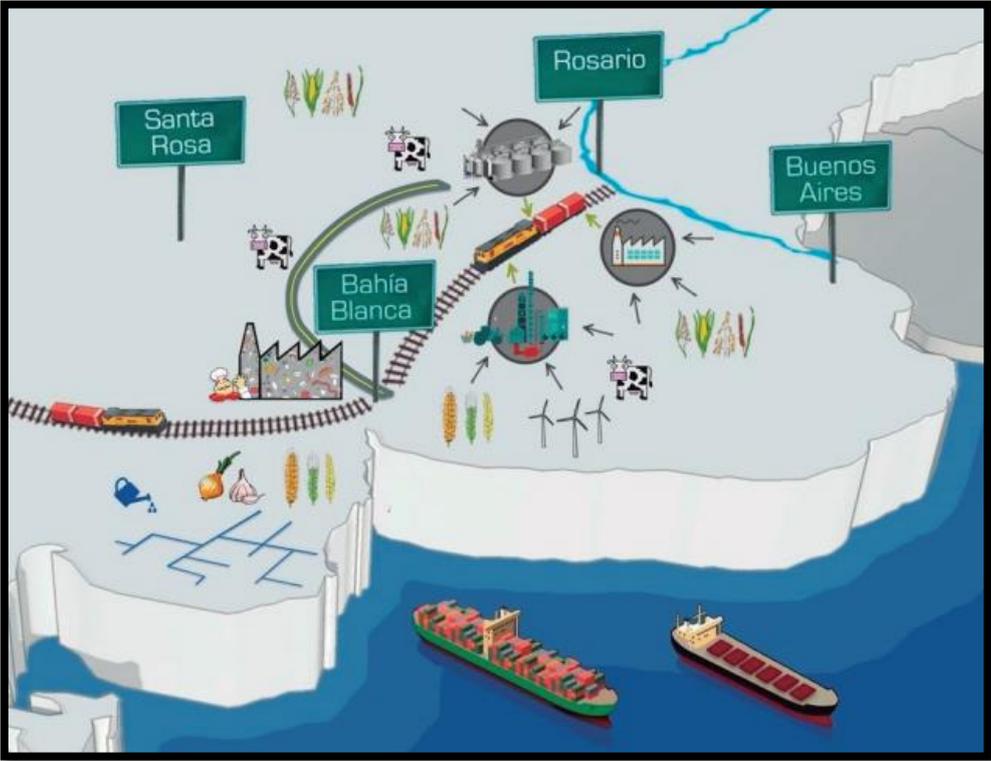
Figura 11: Balneario Galván 1970



(Fuente: Noceti e Irisarri, 2016)

Por otro lado, en lo que respecta la sociedad civil, una nueva organización vinculada al Plan Maestro del Puerto (más conocida como la visión portuaria), en tanto que busca que se convierta en un Puerto de alimentos, es el Clúster Alimentario, en adelante CAPBB, se trata de una asociación civil sin fines de lucro, que prevé la participación de empresas productoras de bienes y servicios que componen las distintas cadenas productivas regionales, empresas de desarrollo tecnológico e instituciones de formación y capacitación. El objetivo del Clúster es la creación de sinergias colaborativas que aumenten la competitividad de las organizaciones dedicadas al rubro en la región. A continuación, ofrecemos un gráfico elaborado por el CAPBB dónde se explicitan varios aspectos relevantes: la zona de influencia, los productos y cultivos, las comunicaciones. El Clúster adquiere relevancia en función de los objetivos portuarios de convertirse en un Puerto de alimentos.

Figura 12: Bienes y Zona de influencia del CAPBB



(Fuente: Gráfico elaborado por CAPBB; 2019)

En último lugar, en lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, podemos entender una relación con algunos aspectos a mejorar de los sindicatos (Sindicato Obreros Marítimos Unidos –SOMU- y Sindicato Personal Dragado y Balizamiento) con el Gobierno Nacional y Provincial, la misma es extensiva a las empresas privadas que operan en el Puerto.

Durante el macrismo, en el año 2016, la justicia intervino el SOMU debido a una presunta extorsión impulsada por empresarios navieros y otros dirigentes sindicales. Por otra parte, algunas empresas han manifestado que los gremios toman medidas excesivas en cuanto a las condiciones de contratación de personal y la exigencia de nuevos beneficios para permitir la operatoria normal en el Puerto. Este conflicto es relevante ya que podría afectar la operatoria, y como consecuencia la facturación de las empresas y el CGPBB.

Otro actor que se sumó a la conflictividad con el Gobierno es la Cámara de Pescadores Artesanales de White, cuando su presidente, Defilippis, declaraba en el 2009: "...Pasó lo que desde hace un año venimos advirtiendo que iba a pasar, por falta de responsabilidad de los gobiernos provincial y nacional y por la falta de profesionalismo de las fuerzas de seguridad...". Según la Revista Digital Puerto (revistapuerto.com.ar, 2009), desde ese entonces los pescadores de Ingeniero White no tienen trabajo porque, debido a la contaminación, los crustáceos y peces no son aptos para el consumo humano. Desde entonces reclaman a las autoridades nacionales y provinciales una solución: reconversión de la flota para poder salir de la zona contaminada; indemnización para los pescadores de mayor edad que dejarán la actividad; sanciones para quienes contaminan y tratamiento obligatorio de los efluentes.

En términos generales el CGPBB tiene muy buena reputación en lo financiero, al punto de haber logrado calificar como sujeto de crédito ante organismos transnacionales, como fue el caso de la CAF, sin aval alguno del Gobierno. A su vez, el Puerto está calificado como de primera línea a nivel mundial, y compite con otros situados en países desarrollados. También

se encuentra asegurado por una compañía británica, el TT Club - International transport & logistics insurance, en cuarenta millones de dólares. Todas cuestiones relativas a la confianza que existe en la administración del Ente.

Síntesis

El Puerto de Bahía Blanca cuenta con un posicionamiento estratégico a nivel regional de relevancia, es el puerto natural de una considerable región productiva de la Argentina, debido a la cantidad de cultivos que produce, por su intermedio se despacha el 21 % de los granos de la Argentina, aproximadamente, entre los más relevantes que comercializa están: la soja, el maíz y el trigo. Dentro de la Argentina, el Puerto de Bahía Blanca se constituiría como el Puerto natural de Vaca Muerta, cuyas operaciones podrían hasta cuadruplicar su operatoria.

El mismo cuenta con una muy buena reputación en términos financieros, tanto a nivel local, como internacional. Al punto que fue sujeto de crédito de la CAF, en el año 2012, y fue asegurado por una compañía británica, el TT Club - International transport & logistics insurance, en cuarenta millones de dólares.

En lo que respecta a su vinculación con la sociedad civil, tanto el puerto como el Gobierno, tienen una deuda, en el sentido de poder constituir estrategias que integren al puerto con un desarrollo armónico de la región.

Además, durante el periodo 2003-2019, por lo menos, se observa un distanciamiento entre el CGPBB y las oficinas estatales relativas a los asuntos portuarios, tanto a nivel nacional, como provincial, dato registrado en el Plan Maestro (2017) y relevado de las entrevistas realizadas. Desde el año 2003, el CGPBB ha tomado un nuevo e incipiente rol en la colaboración al desarrollo de la localidad de Ing. White y sus vecinos, que representó algunos beneficios para

la ciudadanía, se han invertido más de 500 millones de pesos, en distintas obras que se detallarán en el capítulo cinco de la presente tesis.

Retomando la cuestión anteriormente señalada sobre el desarrollo, el Puerto de Bahía Blanca no está integrado a un plan nacional ni regional, debido a que no existe en la Argentina, según sostienen Devlin & Moguillansky (2009), y así lo entienden desde el propio ente actualmente. Tampoco a políticas públicas consensuadas con el Estado, excepto la propia existencia del CGPBB. Si bien, la creación del Clúster Alimentario (en el año 2019) representa un buen e incipiente comienzo en la dirección de constituir sinergias colaborativas de desarrollo regional, es importante señalar que cuatro de las principales empresas que operan en el Puerto son de capitales extranjeros mayoritariamente, excepto Profertil SA, que es mitad argentina, mitad canadiense. Sumado a eso, el Directorio del CGPBB cuenta con una representación del 22% para el tercer sector, 22% para el Gobierno, y un 56 % para los privados, actores mayoritarios. Algunos de los datos anteriormente expuestos (sobre todo, la falta de alineación a un plan de desarrollo nacional) hace poco viable la gestión estratégica del estuario por parte del Estado.

A la hora de evaluar posibles políticas públicas, sobre todo de reducción arancelaria, es importantes considerar que un gran porcentaje de la operatoria del puerto es de tipo cautiva, en el sentido que las distancias existentes con los exportadores, facilitan su elección por sobre otros puertos. Este dato es relevante para analizar presuntas políticas de eficiencia portuaria. Si bien existe competencia, tanto Donadío (2020) como de Mendonça (2020) señalan la existencia de un importante mercado cautivo.

En lo que respecta a la región, del análisis de la conformación del CGPBB, puede entenderse que su institucionalidad y legitimidad en la zona es baja, dato que también fue ratificado por las entrevistas realizadas a funcionarios actuales y pasados del Ente.

Capítulo 3: Políticas Públicas en torno al Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y al neoliberalismo tardío en Argentina

Ya realizada una caracterización del Puerto, y sus principales actores, con el fin de reflexionar sobre el cambio epocal en Argentina y Bahía Blanca particularmente, nos hemos propuesto a lo largo de este capítulo detectar de qué manera se reflejaron cambios en la gestión del Puerto durante los dos modelos, definiendo y contextualizando cada uno de ellos, el neodesarrollismo, y el neoliberalismo tardío, vinculados a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) respectivamente. Así como también, identificar las principales consecuencias de ambos gobiernos en las políticas públicas que implicaron al Puerto de Bahía Blanca. ¿Existieron cambios significativos en la gestión del CGPBB durante el cambio epocal? ¿Esos cambios estuvieron alineados a esas dos grandes modelos? ¿En qué medida? ¿Cuál fue la política portuaria de Argentina y del CGPBB durante el período denominado neodesarrollismo y neoliberalismo tardío?

García Delgado entiende por “neodesarrollismo” a una nueva estrategia de gestión económica y política del desarrollo a nivel nacional: un modelo productivo-inclusivo:

A nivel nacional,...un modelo de acumulación cuyas prioridades centrales fueron la inclusión social, el fortalecimiento de la soberanía nacional y el protagonismo del Estado como principal agente de transformación. A nivel regional, por el viraje hacia un enfoque de integración más autónomo con aumentos de los intercambios comerciales de los países de la región y orientado a la configuración de un bloque. Y a nivel global, por el cambio del modelo de globalización unipolar imperante en las últimas décadas, por el multipolar, de bloques económico competitivos, de un poder más difuso, ya sin la anterior hegemonía (García Delgado, 2015; 66).

Una nueva concepción, que, manteniendo al mercado como un actor central de la economía, asigna al Estado Nacional un rol relevante en cuanto a la gestión de algunos indicadores como la inclusión social, la industrialización, el crecimiento, los derechos humanos, y en la definición de recursos y alianzas estratégicas. Este tipo de estrategia las adjudica al Kirchnerismo.

En cambio, al hablar de “neoliberalismo tardío” el autor se refiere al regreso a las formulas de la ortodoxia convencional, aquellas que apuntan a la apertura del comercio internacional, el achicamiento del Estado, la eficiencia (el respeto a los lineamientos del Consenso de Washington). Esta etapa la identifica con el triunfo electoral del Macrismo, en palabras del autor:

Aunque con algunas reformulaciones, se percibe en estos quince meses de gestión que el componente liberal (o más precisamente, neoliberal) caracteriza el rumbo macroeconómico del macrismo. Así, se promueve ampliar los mecanismos de mercado, restringiendo la participación estatal, en diferentes actividades y sectores de la economía. Ello se ve, especialmente, en el mercado laboral, donde el objetivo apunta a reducir los costos salariales y, con ello, potenciar la acumulación capitalista... Finalmente, la tercera dimensión analizada se refiere a la gran cantidad de CEO's y dirigentes empresariales que se han incorporado en puestos de conducción estatal. Creemos que esto es una verdadera novedad en la historia política de nuestro país, y que puede conceptualizarse como el surgimiento de un nuevo tipo de elitismo político, el empresarial...” García Delgado (2017; 200)

El análisis que hemos propuesto en este capítulo se centró en describir en qué consisten esas dos estrategias, y analizar si esos lineamientos se manifestaron en las políticas desarrolladas en el Puerto de Bahía Blanca. El mismo lo realizamos teniendo como principal marco conceptual los textos de Bresser (2007), el del García Delgado y Ruiz del Ferrier (2013) y García Delgado (2017).

Del neoliberalismo a un neodesarrollismo

A partir de la década de 1970, las transformaciones provocadas por la implementación de políticas neoliberales en la Argentina, instalaron nuevas problemáticas como el aumento de las desigualdades sociales, la precariedad laboral y la desocupación masiva, y modificaron las bases de su estructura social. La crisis del 2001 fue el reflejo de los aspectos negativos de ese proceso, el país entró en *default*, hubo una enorme crisis de representación política y descreimiento en las instituciones públicas y de la política en general: “que se vayan todos”.

Como señaló García Delgado (2017: 66), la crisis hegemónica del neoliberalismo se evidenció en los derrumbes financieros desde la segunda mitad de los '90 (desde el Tequila hasta Enron) y en la implosión de la lógica de especulación financiera, que demostró que se necesitaba al Estado para regular la economía, como así también algunas regulaciones internacionales. En segundo lugar, se puso también en evidencia a partir de los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York y la securitización de la agenda global. Además, se acentuó el cuestionamiento del rol de los organismos multilaterales en la medida en que, con su accionar y condicionamientos, muchas veces habían ayudado a profundizar las crisis (con, por ejemplo, recetas pro cíclicas) y a diluir los restos de soberanía de las naciones, más que a cumplir su papel de prestamistas de última instancia. En el año 2005 se dio la negativa de los presidentes del MERCOSUR a la propuesta del ALCA, con su reemplazo por otra nueva, la creación de UNASUR, con la cual el comercio interregional creció un 147 %. De esa manera se pasó de un esquema de comercio liderado por los países del centro, a otro dónde la periferia, tenía más protagonismo.

Es importante destacar que esta crisis se dio en el contexto del surgimiento de nuevos actores y poderes económicos como los BRICS, y el G-20. Se produjo el pasaje paulatino del poder global del Atlántico hacia el Pacífico (China, Asia). De una globalización unipolar hacia una multipolar, como destaca García Delgado (2015), se dio un viraje hacia un enfoque de integración más autónomo con aumentos de los intercambios comerciales de los países de la región y orientado a la configuración de un bloque, como el Mercosur. Y a nivel global, un mundo multipolar, de bloques económico competitivos, de un poder más difuso, ya sin la anterior hegemonía unipolar.

En ese marco nacional y regional, se da la asunción de Néstor Kirchner, quien gana la elección con muy baja legitimidad, ante la renuncia de Carlos Menem ante la eminente segunda vuelta. En la primera apertura de la asamblea legislativa, el entonces Presidente electo Néstor Kirchner (2003) dijo: "...En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de

reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. Basta ver cómo los países más desarrollados protegen a sus productores, a sus industrias y a sus trabajadores...”

Colocó como eje central de su política al Estado y habló de una necesidad de reconstruirlo. Además, señaló la idea de un capitalismo nacional frente a uno global, que regula, controla, protege (socialismo del siglo XXI¹⁹) y que tiene como objeto colocarse como el promotor de la movilidad social ascendente, concepto que se había perdido en el neoliberalismo. Así el Estado no solo interviene en cuestiones económicas sino en lo social también. Eligió el concepto de capitalismo para señalar que este sigue siendo el modelo elegido, pero frente a uno internacional, propuso uno nacional, con modificaciones: fomento del mercado interno, cuidado del empleo, favorecer la productividad, un tipo de cambio bajo que de competitividad a nuestros productos. Asignando al estado un rol central en el manejo de las variables económicas. Como los países más desarrollados, el entonces Presidente Kirchner, hizo mención a la necesidad de una reconstrucción del Estado, en la cual tuviera un rol más protagónico con respecto al mercado y al nuevo escenario global multipolar.

Este retorno al desarrollo puso énfasis en lo productivo, en la perspectiva ética que incorporó en el discurso y en la gestión de cuestiones como: la equidad, la justicia, y la distribución del ingreso. Como sostiene García Delgado (2017), en cuanto a la globalización y a la soberanía, se abrió el desafío de una inserción internacional distinta a la neoliberal, orientada al crecimiento económico con empleo de calidad e integración social, que rechace el argumento

¹⁹ Como sostiene Romo (2008), El socialismo del siglo XXI ha sido el término usado para definir la ideología de gobiernos y movimientos políticos progresistas que han gobernando una buena parte de América Latina durante los primeros quince años del siglo XXI. Según la autora se identifican con un proyecto en construcción, que es un planteamiento de la izquierda renovada, la búsqueda de un camino para salir de una realidad de gran desigualdad. El socialismo del siglo XXI, o nueva izquierda, se denomina así también por la necesidad de tomar distancias con el socialismo del siglo XIX o con los planteamientos de la izquierda en los siglos anteriores.

que esgrime que la fragmentación, la precarización y el debilitamiento de las autonomías de los Estados nacionales como sacrificios necesarios del presente para el desarrollo en el futuro.

En palabras de Bresser-Pereira (2007), el nuevo desarrollismo es un tercer discurso que se ubica entre el nacional desarrollismo²⁰ y el de la ortodoxia convencional. Este nuevo discurso se diferenció del imperialista globalista que mantuvo la derecha en América Latina, que respondió a los intereses de los Países centrales de neutralizar el desarrollo en los de industrialización tardía.

Esta nueva estrategia desarrollista, ve a la globalización como una ardua competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. Donde es fundamental fortalecer al Estado, que es quien debe brindar el marco a las empresas para poder competir internacionalmente, colaborando en la comercialización y promoción, señalando sectores estratégicos, apoyando empresas por medio de incentivos móviles, por ejemplo.

Como sostiene CEPAL (2015), hasta ahora, una buena parte de los objetivos del último cambio de gobernanza en puertos (descentralización de los años 90) se ha cumplido, pues se intentaba llegar al punto máximo de eficiencia de éstos, meta a la que, si bien no se ha llegado plenamente, se ha logrado una mejora sustantiva en la calidad y cantidad de prestaciones²¹. Ello ocurrió gracias a la reforma, la acción pública, la inyección de capital del sector privado, a la vez que la inserción de la competencia interportuaria, ha obligado a los operadores privados a invertir en grúas y otros medios requeridos para entregar un servicio de calidad. Sin embargo, los puertos requieren un cambio desde una visión unimodal a una integrada y

²⁰ Bresser-Pereira (2017) entiende que el desarrollismo nacional caracteriza a la revolución industrial y capitalista en los países periféricos como nacional-dependiente, es decir, países como Brasil y Argentina que no han logrado superar su dependencia de los países ricos (o de centro).

²¹ Según datos de la CEPAL, desde la década de los noventa, la cantidad de terminales portuarias operadas por grandes firmas internacionales creció, en América Latina y el Caribe, desde 11 en 1995 a 67 en 2014, llegando a casi 90 al considerar las firmas de capitales de origen regional.

sistémica, que incluya la integración con el hinterland, la logística, la producción, y los demás modos de transporte.

La nueva gobernanza, según Sánchez (2015) debe estar clara y contundentemente ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. En consecuencia, la visión sobre los puertos no debe centrarse de forma exclusiva en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región, lo cual deja nuevamente en la necesidad de abandonar las visiones parciales o modales y pasar a una nueva, integrada y sostenible.

El planteamiento de CEPAL, tiene mucho que ver con la estrategia neodesarrollista.

En detalle, Bresser Pereira (2007) clasifica los ejes de la estrategia Neodesarrollista, para los países periféricos, como:

- la existencia de un proyecto nacional;
- la distribución del ingreso;
- la estabilidad macroeconómica, una baja tasa de interés; y un tipo de cambio bajo, competitivo; flotante y administrado (no es proteccionista, descuida el mercado interno);
- el aumento de la tasa de inversión;
- la orientación de la economía hacia las exportaciones (bienes manufacturados de alto valor agregado, distinto al modelo de sustitución de importaciones, apunta a generar un nuevo valor, aplicando un nuevo proceso productivo);

- el rechazo a las ideas de crecimiento basadas en la demanda y el déficit público;
- el equilibrio fiscal (no por ortodoxo, sino que el estado es el instrumento de acción colectiva por excelencia, debe ser fuerte)
- el rechazo al endeudamiento externo;
- la infraestructura con un papel central;
- la promoción del ahorro forzado²²;
- la inversión en sectores estratégicos;
- la importancia del mercado (no con la fe irracional de la ortodoxia convencional);
- la orientación por las reformas, quiere un estado capaz y eficiente.

Por otro lado, Bresser Pereira (2007) entiende a la estrategia de la Ortodoxia Convencional como:

- la defensa del mercado como institución central en la sociedad, por sobre el Estado;
- la promoción del nuevo institucionalismo: garantizar la propiedad, los contratos, el buen funcionamiento de los mercados;

²² El ahorro forzoso representa a aquellos recursos que de forma obligada deben destinarse a una función o necesidad, generalmente destinado a cubrir cotizaciones sociales y pensiones.

- el Estado como oportunidad para reducir la carga tributaria: se entiende a las organizaciones estatales como ineficientes e ineficaces, a su vez, se considera que cuanto más chico el estado, mejor;

- la estabilidad macroeconómica como el control de la deuda pública y la inflación.

Etapas en la gestión del Puerto de Bahía Blanca

En ambas etapas existieron políticas públicas nacionales, provinciales y locales que afectaron los incentivos y percepciones de los distintos actores portuarios, así como incluso el movimiento de mercaderías, principal motor de los ingresos fiscales. Algunas tuvieron consecuencias directas, otras, indirectas, a continuación, detallaremos y ampliaremos aquellas que consideramos relevantes a fin de explicar los efectos del cambio epocal en el Puerto de Bahía Blanca.

Etapa kirchnerista: 2003-2015

En un primer momento, desde el año 2003, la soja ocupó un lugar central en relación a las exportaciones: se trataba de un cultivo que dejaba una amplia rentabilidad en poco tiempo, se dio lo que se denomina el boom de los commodities, debido al alto precio a nivel internacional, y la amplia rentabilidad que producía. En ese contexto, el Gobierno auspició el tipo de cambio que más favorecía su producción, priorizando la siembra de soja sobre otras actividades.

De esa manera el sector agropecuario, percibiendo ingresos en dólares, tenía la posibilidad de comprar en el mercado interno -a pesos devaluados- gran cantidad de bienes: utilitarios, maquinaria agrícola, insumos, entre varios.

A su vez, el gobierno, mediante sus medidas, impulsó la dinamización del mercado interno y con ello la creación de nuevos emprendimientos productivos: cooperativas, pymes, micropymes entre otras.

La política implementada en el primer gobierno kirchnerista se vio acompañada por un aumento constante del PBI, un crecimiento, que no fue solo para el sector agropecuario, sino para el empresario, durante el año 2007 y hasta el 2008 el PBI no paró de aumentar. Esos valores inéditos se registraron, en parte, debido al aumento del valor de las materias primas a nivel internacional, periodo de bonanza económica que duró desde 2002 hasta el año 2011, "los mejores términos de intercambio en un siglo", explicaba Jorge Katz. Según el CREEBBA²³ (2020) el crecimiento del valor exportado durante 2000-2009 fue del 70% entre puntas, a lo largo de la década (10% promedio anual), eso estuvo explicado en gran parte por una mejora sustancial en los precios de los bienes exportables argentinos, fenómeno asociado al rápido crecimiento económico de China e India, principales demandantes de alimentos a nivel mundial.

A lo largo de sus tres gobiernos, el kircherismo mantuvo una importante intervención en el sector económico, reguló precios, y nacionalizó varias actividades consideradas estratégicas: YPF, AFJP, Aerolíneas Argentinas, regulación de precios máximos, ampliación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, hasta proyectos de estatizar los puertos descentralizados en los años 90, estos dos últimos puntos son relevantes para comparar ambas estrategias. Cabe aclarar que los proyectos de estatización de los puertos no prosperaron, siendo Gobernador Scioli. El argumento central de la Provincia, fue el alto rédito de la operatoria en los estuarios, a favor de empresas multinacionales, dejando muy poca ganancia al Estado.

²³ Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina.

Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se decidió aumentar las retenciones al campo²⁴, en cifras que suscitaron un enfrentamiento directo con el sector. Desde agosto de 2007, según Arbia (2018), una presentación realizada por Losteau, Ministro de Economía, mostraba la posibilidad de una crisis financiera internacional, Argentina tenía que evitar una crisis en el 2009, el gasto público terminaría con el superávit fiscal. Lo que se discutía de alguna manera era el planteo de Rawls, si el estado debe redistribuir, o no, los ingresos o las riquezas generadas por privados. Como sostiene Pagani (2018), el 11 de marzo de 2008, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner estableció un sistema móvil para las retenciones a la soja, el trigo y el maíz, entre otros productos (esos son los tres cultivos principales que comercializa el Puerto de Bahía Blanca, según publicaciones del CGPBB del año 2020). En soja, la tasa movía el esquema del 35 al 44,1%, alcanzando después un tope del 48,7 por ciento. Los productores y las entidades del agro rechazaron por "confiscatoria" la medida y se desató un conflicto que duró más de 120 días, desde el 11 de marzo hasta el 17 de julio. Hubo paros de comercialización y piquetes en las rutas, el agro paró por más de 4 meses.

Por otro lado, lo que había sido una buena negociación de la deuda externa, durante el primer gobierno kirchnerista por medio del, en aquel entonces, Ministro de Economía Lavagna, no corrió la misma suerte durante la presidencia de Cristina Kirchner con el Club de París. Según la consultora DNI -Desarrollo de Negocios Internacionales (2014), el tardío arreglo con el Club de París, trajo como consecuencia la caída de las exportaciones a sus países miembros, de los 19 Estados solo 9 siguieron importando materias primas argentinas, lo que se sumó a un contexto de baja productividad del sector agropecuario y caída de los precios internacionales en el año 2009.

²⁴ Las retenciones agropecuarias, son un impuesto que recauda el Estado Nacional sobre las exportaciones del campo, sin coparticipar a las provincias. Se trata de presuntos derechos sobre las exportaciones, que suscitaron antagonismo, sobre su legitimidad, dependiendo de los importes y porcentajes, algunos las han considerado confiscatorias, eso desencadenó en un prolongado conflicto con el sector.

Como sostiene el CREEBBA (2020) el periodo 2010-2019, constituyó el punto de inflexión en la tendencia alcista de las exportaciones. Las mismas cayeron 18,5%, punta a punta, con cuatro años de caídas sucesivas del valor exportado seguidas de otros cuatro de estancamiento. Esos datos se explican por cantidades creciendo al 1,6% promedio anual y precios al 0,6%. De esta manera, el ciclo de precios altos de las commodities se había agotado, y las cantidades no pudieron revertir este fenómeno.

Esta dinámica se dio alrededor de una profundización en la inestabilidad macroeconómica e institucional (escalada inflacionaria, cambio de reglas del juego y esquemas impositivos contrarios al impulso exportador).

Es relevante destacar, que para interpretar los cambios en el movimiento de mercaderías en el Puerto de Bahía Blanca durante la etapa kirchnerista, hemos recurrido al análisis de políticas que repercutieron en lo local, son varios los especialistas – la Mg. Natalia Urriza, el Dr. Miguel Donadío, el asesor Jorge de Mendonça- que sostienen que la lógica prevaleciente durante esos años, fue la apatía por la gestión portuaria, en palabras de un funcionario del CGPBB, “...porqué el Gobierno Provincial se involucraría en una gestión exitosa...”, haciendo alusión a su propia gestión en el CGPBB. Recién a fines del gobierno presidido por Cristina Kirchner, durante el 2014, ya entrada la etapa recesiva, un ex funcionario sciolista, el Lic. Gabriel Mariotto, propuso estatizar los puertos de la Provincia de Buenos Aires, medida que quedó sin efecto. Según Infocampo (26/05/2014; “Mariotto presentará su proyecto para estatizar los puertos”), propuso que una ley dictada por el Congreso Nacional garantice el 50% de la carga para buques de empresas argentinas: para ello impulsaría una ley de financiamiento al sector privado nacional que quiera acceder a buques, que serían construidos en astilleros locales. Además, crearía un organismo de control de los puertos bonaerenses, que actualmente está controlados por empresas extranjeras, según el funcionario. Mariotto entiende que la Provincia, principal productora de bienes primarios y manufactura del país,

pierde unos 8.000 millones de dólares al año en gastos de transporte marítimo y logística portuaria para sus exportaciones a manos de esas compañías.

Otra medida a destacar, fue el Decreto 2229/15, que beneficiaba las exportaciones con embarques en los puertos de: San Antonio Oeste, Madryn, Comodoro Rivadavia, Puerto Deseado, San Julián, Punta Quilla, Río Gallegos y Río Grande y Ushuaia, con reembolsos de entre un 8 y 13 %. Esta medida afectaba negativa y directamente a todos los puertos competidores que no percibían el beneficio de zona patagónica, como fue el caso del Puerto de Bahía Blanca, convirtiéndolo en un Puerto más caro, y menos competitivo.

Desde lo local, es relevante destacar los siguientes hitos de gestión en la etapa neodesarrollista, representada, en parte, en las presidencias de Jorge Otharán y Hugo Borelli. Uno de los logros de la gestión fue la posibilidad de acceder a un crédito en la CAF por 60 millones de dólares (que permitió el dragado de la vía navegable), año 2012. Por otro lado, Borelli fue quien promovió el Programa Ciudad Puerto, iniciando el primer paseo costero con la reconocida obra del Balcón al Mar, junto con la creación de la Fundación para el Desarrollo Sostenible.

Etapa macrista: 2016-2019

En este caso, tanto la política nacional como la provincial tuvieron más injerencia en la gestión portuaria, se registró un mayor interés con respecto a la gestión kirchnerista, en el sentido que modificaron sus políticas de comercio exterior y se registraron algunas innovaciones en lo local. A su vez, existieron diferentes políticas macroeconómicas que indirectamente generaron consecuencias locales.

Durante esta etapa, se dio un contexto sustancialmente diferente al primer y segundo gobierno kirchnerista, con una economía en leve recesión, ya iniciada a fines del mandato de Cristina

Fernández de Kirchner, y un contexto internacional poco favorable, debido a la baja de los precios de los cereales a nivel internacional, principalmente, que venía repercutiendo en el mercado interno, con desempleo y baja del consumo.

Algunas de las principales medidas ejecutadas por el gobierno presidido por Mauricio Macri fueron: la eliminación de las retenciones a las exportaciones de cereales, la suba de las tasas de interés, el fin del cepo cambiario²⁵ –predominantemente en los cuatro años-, la eliminación de las Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación (DJAI), la búsqueda de “racionalidad” energética, y la baja de tarifas y tasas relativas a darle competitividad al comercio exterior.

En el año 2016 fue nombrado como Presidente del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca el Ing. Pablo Pussetto, quien era el gerente comercial de Profertil SA, y trabajaba en la firma desde 1999, se trata de una de las empresas más importantes que opera actualmente en el Puerto. Al respecto, se puede entender una superposición de funciones e intereses, sobre todo teniendo en cuenta que ambas gestiones, en el CGPBB y en Profertil SA, fueron muy cercanas en el tiempo. La Presidencia del ente debe representar a la Provincia de Buenos Aires, es difícil que eso suceda cuando la ejerza un alto funcionario de una multinacional que tiene intereses en el estuario en cuestión. Esta designación, realizada por la Provincia, representa un indicador de la política de Cambiemos. Las siguientes palabras ilustran dicha descripción:

La situación...en la Argentina, particularmente con el Gobierno neoliberal de Cambiemos y el advenimiento de las elites de CEOs¹ en la gestión, lleva a nuevos problemas de control y de regulación

²⁵ El cepo cambiario consiste en la disposición de diferentes medidas de política económica -desde el estado nacional- a fin de evitar la libre operatoria en lo que respecta a la compra-venta de moneda extranjera. Se trata de una política pública recurrente en los estados subdesarrollados, debido al estrangulamiento externo que sufren recurrentemente este tipo de países, como es el caso de la Argentina ante la carencia de dólares, su finalidad principal es frenar el aumento de la brecha cambiaria.

del interés público. Tanto por comportamientos de captura de la decisión pública en función de intereses privados, como de evasión, lavado y fuga de dinero. (García Delgado, 2019: 27)

Durante la Presidencia del Ing. Pusseto en el CGPBB, el Gobierno Nacional eliminó a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1199/16 el sistema de reembolso adicional para exportaciones de productos patagónicos con embarque en puertos ubicados al sur del Río Colorado, argumentando que la medida serviría para promover igualdad de competencia, y con ello mayor eficiencia portuaria. La eliminación de la subvención fue impulsada localmente por el equipo de gestión del CGPBB, y puede entenderse como un importante logro para el Puerto de Bahía Blanca, mejorando su competitividad.

Desde el año 2017 el ente público no estatal, fue presidido por el Dr. Miguel Donadío, que fue designado con el respaldo político del ex ministro de transporte Dietrich, el apoyo del Presidente Macri y la Gobernadora Vidal.

En diciembre de 2016, según El Cronista (17/01/2018; “Bajan hasta 40% las tarifas para operar en puertos y mejoran los costos logísticos”), el Estado Nacional, en el marco de su estrategia nacional de disminución de costos logísticos, puso en práctica una bonificación que representó -en promedio- un 20% de reducción. Esta medida es coherente con el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa por parte del Presidente Macri, achicando el Estado y agrandando el mercado.

Adicionalmente, y en concordancia con el Estado nacional y provincial, el CGPBB decidió aplicar una reducción adicional sobre ciertas tarifas a partir de noviembre de 2018. El ahorro estimado en la cadena logística en el año 2019 rondó los 140 millones de pesos aproximadamente, que benefició a las empresas privadas que operan en el estuario.

Según declaraciones del entonces Presidente del CGPBB Dr. Donadío, se trató de una señal para darle competitividad al Puerto, y para atraer potenciales inversores, tanto en actividades de carácter industrial / petroquímica, como agricultura, ganadería e industria alimenticia. La reducción de costos logísticos actuaría como incentivo a todas esas actividades incluidas en

el Plan Maestro del CGPBB (2017), para que el Puerto se transforme un uno de tipo alimentario que sume valor agregado a sus mercaderías.²⁶ Estas decisiones fueron complementarias a las políticas impulsadas por la Subsecretaría Nacional de Puertos y la Subsecretaría Provincial de Actividades Portuarias, durante el mismo período, tendientes a la reducción de costos operativos. En este caso puede notarse una alta alineación entre las políticas nacionales, provinciales y locales a través del ente público no estatal, el CGPBB, políticas acompañadas por el Municipio desde el Directorio del Ente. En este periodo el Municipio de Bahía Blanca estaba gobernado por un intendente del Cambiemos, el Sr. Héctor Gay.

Los principales incentivos fueron para tráficos marítimos entre puertos nacionales, con reducciones del 46% aproximadamente, una disminución del 15% para importaciones relacionadas a cargas sobre energías renovables e insumos para el desarrollo de Vaca Muerta. También una baja del 18% sobre las tasas a las cargas para los tráficos de exportación. Y una última e importante disminución del 45% para el removido terrestre, que generó un beneficio tangible en las empresas que actualmente operan en el Puerto, debido a la baja de los costos operativos que les ocasionó.

Estas reducciones arancelarias, no pudieron atraer mayores inversiones por el momento, si, fueron estratégicas en cuanto a que posibilitaron el aumento de las cantidades operadas en el Puerto de Bahía Blanca, registrándose indicadores record, que más adelante detallaremos con precisión. Sin embargo, en los términos del desarrollo (según la concepción de la CEPAL) no fueron medidas que generarn mayos sustentabilidad ni equidad social.

Un especialista en logística, conocedor de la operatoria portuaria bahiense, sostuvo que una reducción arancelaria por sí misma no representa una acción estratégica y un avance en la

²⁶ Como detalla el Plan Maestro del CGPBB (2017): “La población mundial estimada para el año 2050 es del orden de los 9.000 millones de habitantes. Por lo que también se proyecta que, el consumo mundial de alimentos aumentaría un 70 % entre 2010 y 2050. Esto resultaría en un incremento de la producción anual de cereales y de carne, las que alcanzarán 3.000 millones de toneladas y 455 millones de toneladas respectivamente (FAO, 2009). Esto significa que países como Argentina, décimo exportador de productos agrícolas del mundo en 2015 (según WTO), estarían en condiciones de ocupar una posición estratégica favorable en las próximas décadas en la provisión de alimentos.

competitividad, esas acciones serían estratégicas si por ejemplo hubiera una tarifa decreciente por completamiento de buques de granos, o si esas reducciones se realizaran acompañadas de arreglos comerciales con moliendas o comercializadoras, que garantice un nivel de reciprocidad con incentivos vinculados al desarrollo regional sostenible y equitativo. A su vez, mencionó que el Puerto de Bahía Blanca, desde hace años subvenciona al de Rosario, aspecto que considera central a la hora de mejorar la competitividad, según el asesor en intermodal, ingresan cargas por el Puerto de Bahía Blanca que tienen como destino el de Rosario, siendo el Puerto local quien asume la mayoría de los costos en términos proporcionales. En este caso, las decisiones del gobierno Nacional y Provincial, debieron ser acompañadas de otras acciones.

Otro aspecto relevante en materia de regulaciones, qué afectó al comercio exterior y al Puerto de Bahía Blanca, fue la quita de los valores de referencia de las exportaciones realizada durante el año 2017 por la administración Macrista²⁷. Los valores de referencia no pretenden fijar el precio al que el exportador le vende a su comprador, sino que son una herramienta que permite identificar operaciones de subfacturación de exportaciones que apuntan a reducir el pago de impuestos, un mecanismo utilizado para disminuir el ingreso de divisas al país²⁸. A su vez, durante el mismo año, mediante el decreto 893/2017, el entonces Gobierno Nacional, eliminó la obligación de liquidar en el mercado de cambios las divisas ingresadas al país producto de las exportaciones de bienes, servicios y materias primas. Las dos medidas descuidan el ingreso de divisas al País, requisito fundamental para el desarrollo, si bien representaron en lo local un aumento de las exportaciones.

²⁷ Pueden ampliar y corroborar esa información que se encuentra disponible en el diario La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/economia/exportaciones-la-aduana-restituyo-valores-referencia-aseguran-nid2400656/>

²⁸ Como indica Aronskind (2019), en reiteradas ocasiones las corporaciones multinacionales, que cuentan con sucursales en diferentes países, suelen alterar los valores detallados en la facturación, realizando ventas entre diferentes delegaciones de la misma empresa, para luego facturar los montos en los valores reales en sus casas matrices. De esta manera, los mayores aportes fiscales los realizan a los estados de dónde son oriundas.

Como detalla El Plan Maestro del Puerto de Bahía Blanca (2017), Vaca Muerta constituye un elemento fundamental del futuro energético del País, y potencialmente, de reactivarse su explotación, del desarrollo del Puerto. Se trata de 30.000 km², el mayor yacimiento de petróleo argentino, cuenta con una reserva recuperable de gas natural no convencional equivalente a 2,5 veces el consumo anual mundial, y petróleo equivalente a 2,4 veces el consumo anual europeo. A su vez, se planificó potenciar la explotación del yacimiento de manera estable, para llegar en 2025, a un incremento de 57 % respecto a 2016. Pero, la importación de gas, viaductos y buques gaseros continuará, y se generarán saldos remanentes en verano que podrán ser utilizados para para su proceso industrial y agregado de valor a través de la industria petroquímica.

De concretarse esa planificación, podrían aumentar -cuatro veces- las operaciones desde el Puerto de Bahía Blanca, según informó la Mg. Urriza (2020), jefa actual del área contable del CGPBB.

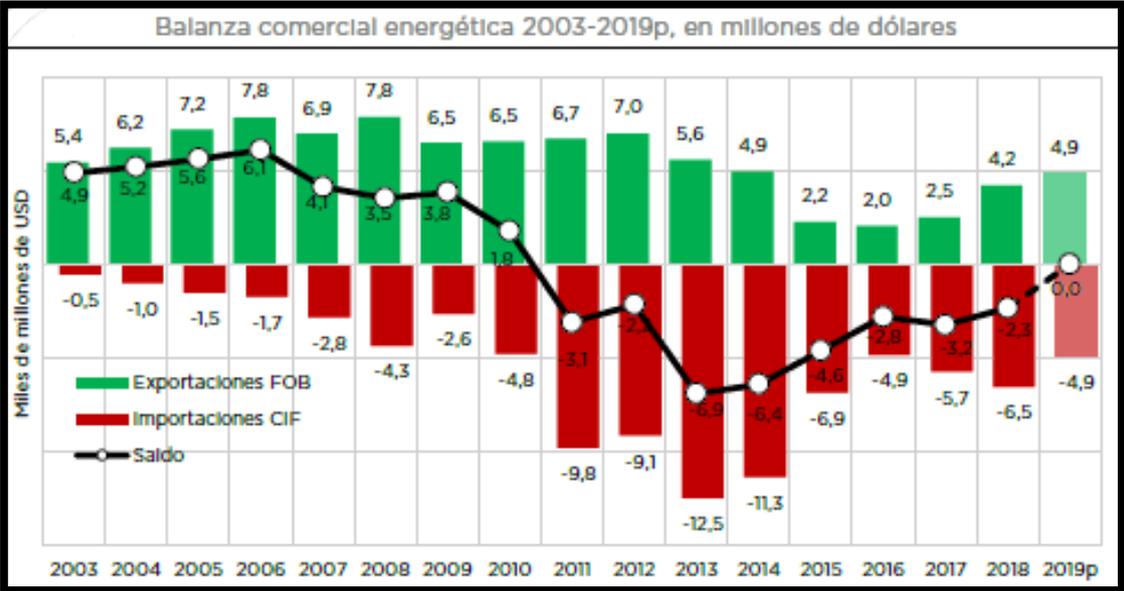
Vaca muerta representa una importante oportunidad para el Puerto, y a su vez una amenaza, como sostiene de Mendonça (2020), los puertos más importantes del mundo, operan con contenedor de distintos colores, de distintas empresas, diversifican su operatoria, lo que les da estabilidad, ante eminentes crisis. Es decir, que puede ser poco sustentable, concentrar la operatoria del Puerto principalmente en una actividad, la diversificación, siempre genera estabilidad.

Es importante destacar que la gestión energética en el Puerto de Bahía Blanca representó un cambio relevante implementado por la administración macrista. Esta política generó mayor movimiento en el Puerto, importación de insumos para aerogeneradores, y exportación de gas, representó la apertura inicial de un nuevo mercado, registrando su primera exportación de gas licuado. Como publicó Página 12 (7/06/2019; "YPF concretó la primera exportación de GNL"), la primera exportación argentina de gas natural licuado zarpó desde el puerto bonaerense de Bahía Blanca, lo anunció oficialmente la petrolera YPF: "Está zarpando el

barco con la primera exportación en la historia de la Argentina de gas licuado. La #energía producida por #YPF ya recorre el mundo"

Según el balance de gestión energética oficial, publicado en diciembre de 2019 por el Gobierno Nacional se dio una recuperación del equilibrio en la balanza comercial energética. El aumento de las inversiones en exploración y el desarrollo de los recursos no convencionales han redundado en una recuperación del saldo comercial del sector que, de haber alcanzado un superávit de 6,1 mil MMUSD en 2006, se había revertido hacia un déficit de 6,9 mil MMUSD en el 2013 (por las importaciones de gas de Bolivia, GNL, electricidad, petróleos crudos livianos y gasoil). En 2018 el déficit se redujo hasta 2,3 mil MMUSD y continuó disminuyendo durante 2019. Todo esto como consecuencia del incremento de la producción, la renegociación del contrato con Bolivia y las exportaciones de gas durante el verano.

Figura 13: Balanza comercial energética 2003-2019



(Fuente: Dirección Nacional de Escenarios y Planeamiento Estratégico – SSPE- Secretaría de Gobierno de Energía sobre la base de datos del INDEC; 2019)

En el gráfico puede observarse un cambio en la tendencia a la baja del saldo (entre exportaciones e importaciones de energía) desde el año 2006 –etapa kirchnerista- hasta el año 2013, momento en la que la tendencia comienza a revertirse visualizándose una pendiente positiva. En ese sentido parece tener continuidad una política implementada durante el gobierno de la ex presidenta Fernández de Kirchner hasta el final del mandato del expresidente Macri.

Al respecto, Espinaza (2017), señala que, en la última década, Argentina evaluó el potencial productivo de las formaciones de esquisto (shale) del país y lo convirtió en una prioridad para aumentar la producción de energía nacional. Desde la nacionalización de YPF en 2012, el país sancionó dos normas legislativas significativas. La primera, establecida por el decreto presidencial 929 el 15 de julio de 2013, fijó incentivos para la exploración del petróleo y el gas que eximen del pago de impuestos el 20% de la producción, del quinto año en adelante, a las empresas que presentan un plan de inversión y aportan US\$1.000 millones al sistema financiero argentino durante los primeros cinco años del proyecto. La segunda es la Ley 27.007 (de 2014), que contiene la modificación de la Ley de Hidrocarburos y representa un acuerdo clave entre el gobierno nacional y las provincias que integran la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). La nueva ley brinda un nuevo marco normativo para la exploración y la producción de hidrocarburos no convencionales y recursos offshore, con el fin de estandarizar las normas en el nivel federal y modernizar la legislación anterior. Además, reduce el monto de inversión mínimo para las empresas extranjeras, que pasó de US\$1.000 millones a US\$250 millones (artículo 19) y prolonga los plazos de las concesiones: a 25 años para los recursos energéticos convencionales, a 35 años para los de esquisto y a 30 años para los offshore (artículo 9, incisos a, b y c, respectivamente).

Principales cambios en los movimientos de mercadería y política portuaria– CGPBB

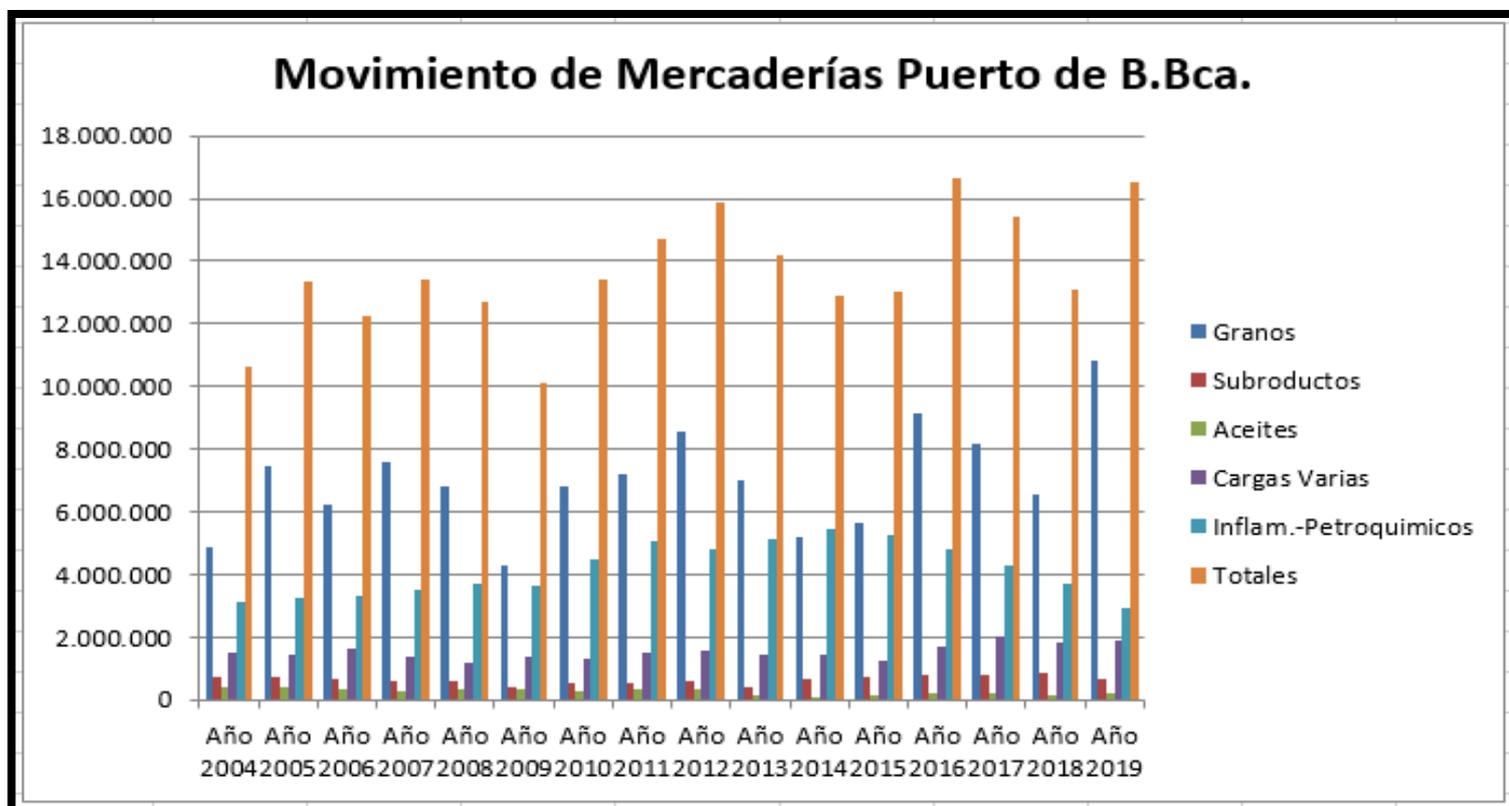
Figura 14:Tabla comparativa del movimiento de mercaderías 2004-2019

Las cifras resaltadas en amarillo son las de mayor tamaño, mientras que, en celeste, se destacan las de menores movimientos-Todas expresadas en toneladas.

| <i>Cifras en Toneladas</i> | Año 2004 | Año 2005 | Año 2006 | Año 2007 | Año 2008 | Año 2009 | Año 2010 | Año 2011 | Año 2012 | Año 2013 | Año 2014 | Año 2015 | Año 2016 | Año 2017 | Año 2018 | Año 2019 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Granos | 4.873.425 | 7.476.896 | 6.203.810 | 7.589.105 | 6.810.814 | 4.273.072 | 6.807.292 | 7.172.465 | 8.546.752 | 7.033.938 | 5.217.625 | 5.635.176 | 9.161.757 | 8.188.086 | 6.577.299 | 10.849.249 |
| Subproductos | 708.552 | 717.552 | 678.901 | 601.301 | 624.560 | 435.810 | 537.079 | 567.243 | 584.818 | 387.981 | 671.766 | 749.606 | 781.043 | 781.288 | 850.633 | 653.910 |
| Aceites | 394.075 | 401.208 | 376.261 | 294.024 | 352.215 | 371.040 | 278.849 | 367.779 | 362.150 | 142.006 | 111.280 | 147.245 | 214.604 | 197.534 | 155.363 | 191.105 |
| Cargas Varias | 1.534.195 | 1.471.823 | 1.637.868 | 1.385.521 | 1.157.323 | 1.375.813 | 1.292.862 | 1.529.921 | 1.581.373 | 1.440.243 | 1.414.849 | 1.244.442 | 1.731.535 | 2.014.865 | 1.801.704 | 1.879.628 |
| Inflam.-Petroquimicos | 3.152.967 | 3.255.261 | 3.321.096 | 3.539.247 | 3.731.396 | 3.638.977 | 4.492.507 | 5.091.039 | 4.799.743 | 5.158.180 | 5.487.234 | 5.243.453 | 4.780.054 | 4.261.744 | 3.713.959 | 2.917.147 |
| Totales | 10.663.214 | 13.322.740 | 12.217.936 | 13.409.198 | 12.676.308 | 10.094.712 | 13.408.589 | 14.728.447 | 15.874.836 | 14.162.348 | 12.902.754 | 13.019.922 | 16.668.993 | 15.443.517 | 13.098.958 | 16.491.039 |

(Fuente: tabla de elaboración propia - con datos publicados por el CGPBB-2020)

Figura 15: Movimiento de mercaderías 2004-2019



(Fuente: elaboración propia, 2020)

En lo que respecta a los movimientos de mercaderías en el ámbito de actuación del Puerto de Bahía Blanca, como podemos observar con detalle en los gráficos y cuadros previos, el año que más exportaciones totales se registraron en cantidad de toneladas, fue el 2016, representó el dato más elevado de los últimos 16 años. Registrando, exportaciones record en: granos, y subproductos (aceites, entre otros). Dato que puede explicarse por una cosecha record de más de 145 millones de toneladas, la baja de tarifas, el trabajo de articulación con los sectores graneleros, y la falta de la conflictividad. El año que le sigue en orden, en cuanto a cantidad de ventas, fue el 2019, dónde también registro cifras record en concepto de granos y cargas varias. Las dos marcas más grandes de exportaciones –en cuanto a cantidades- se registraron en la etapa macrista: 2016 y 2019, la más importante en cantidades totales se

registró en el año 2016, mientras que en lo que respecta al movimiento de granos se dio en el año 2019.

A su vez, los años con menor nivel de exportaciones fueron el 2004 y el 2009, ambos de un gobierno neodesarrollista. En el 2004 fueron dos los rubros que impactaron negativamente: granos, e inflamables-petroquímicos, mientras que en el 2005 inflamables-petroquímicos.

Otro dato a destacar de la tabla comparativa del movimiento de mercaderías 2004-2019, es que en cuatro años de gobierno de Mauricio Macri, logró diez indicadores positivos record, mientras que los gobiernos kirchneristas obtuvieron ocho indicadores record en 12 años. Proporcionalmente, los indicadores del macrismo, fueron mejores, siempre en cuanto a cantidades de toneladas exportadas. Sin embargo, este indicador es cuestionado, debido a la baja elasticidad que tienen los granos en el mercado internacional.

Es importante destacar, que más allá de todos los datos observados hasta el momento, y las conclusiones arribadas, destacando las diferencias en ambos periodos, a lo largo de estos, se mantuvo la principal política pública sobre el Puerto de Bahía Blanca, qué fue desde el proceso de descentralización, y sigue siendo, el Consorcio de Gestión del Puerto -CGPBB- un órgano integrado por actores privados en su mayoría, y gestionado por medio de asociaciones público privadas.

En el imaginario social del bahiense es imposible concebir la idea de un Consorcio con más presencia del Estado. Entienden que la inclusión de actores privados fue un logro local y están dispuestos a persistir en esa postura. Cualquier mención o intento de regulación o mayor protagonismo por parte del Estado es percibido como un atropello. Diferente es el pensamiento de una minoría whitense, quienes han experimentado consecuencias negativas de la descentralización de manera más directa (perdida de fuentes de empleo, espacios públicos, contaminación, entre otros).

Si bien durante la gobernación de Scioli -etapa neodesarrollista- se habló de un proyecto de reestatización, no se llevó a cabo. Por eso el CGPBB perduró como la principal política pública de ambas estrategias, el principal logro que se le atribuye a esta estrategia fue la atracción de inversiones privadas.

Cuadro comparativo de ambos modelos en la gestión del Puerto de Bahía Blanca
(Figura 16)

| Variables Modelos | NEODESARROLLISMO | NEOLIBERALISMO TARDIO |
|-------------------------------|--|--|
| CONTINUIDADES | | |
| Gobernanza Portuaria | Por medio del CGPBB. Propiedad Pública. Gestión Privada. | Por medio del CGPBB. Propiedad Pública. Gestión Privada. |
| Conformación del CGPBB | Misma integración mayoritaria por parte del sector privado. | Misma integración mayoritaria por parte del sector privado. |
| Ciudad-Puerto | Durante ambas estrategias han afirmado la necesidad de integrar el Puerto al | Durante ambas estrategias han afirmado la necesidad de integrar el Puerto al |

| | | |
|--------------------------------------|---|--|
| | desarrollo de la localidad y la región. | desarrollo de la localidad y la región. |
| Asociaciones Público Privadas | <p>Poca relevancia a la temática de APP.</p> <p>Régimen Nacional de Iniciativa Privada y al Régimen Nacional de Asociación Pública Privada, aprobados por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 966/05 y Nro. 967/05 del 16 de agosto de 2005.</p> | <p>Poca relevancia a la temática de APP.</p> <p>En noviembre del 2016 sancionó la Ley 27.328 sobre Contratos de Participación Público-Privada.</p> |
| Política Portuaria | Descentralización por medio de un Ente Público no Estatal. | Descentralización por medio de un Ente Público no Estatal. |
| D I F E R E N C I A S | | |
| Política Fiscal | Aumento de la recaudación por parte del Estado (retenciones, precios de referencia, por ejemplo) | Baja de las tasas y aranceles al sector privado (retenciones, tasas, por ejemplo) |

| | | |
|--|---|---|
| <p>Política del Comercio exterior</p> | <p>*Vigencia de los precios de referencia;</p> <p>*Obligación de liquidar divisas.</p> | <p>*Quita de los precios de referencia;</p> <p>*Abolición de la obligación de liquidar divisas.</p> |
| <p>Política Energética</p> | <p>*Nacionalización de YPF;</p> <p>*Sanción de la Ley 27.007/2014 (modificación de la Ley de Hidrocarburos).</p> | <p>*Se expresaron a favor de mantener las privatizaciones, y en contra de la Nacionalización de empresas.</p> |
| <p>Rol del Estado</p> | <p>Es considerada una institución central para el desarrollo: regulando, conduciendo, ej.: precios de referencia, obligación de liquidar divisas.</p> | <p>Es visto como ineficiente, e ineficaz: se busca la ampliación del sector privado, ej.: quita de tasa y aranceles.</p> |
| <p>Rol del Mercado</p> | <p>Se trata de una institución muy relevante, pero se entiende la existencia de fallas, que requieren la moderación y regulación del Estado, ej.: obligación de liquidar divisas.</p> | <p>El Mercado es la institución por excelencia. Cuanto menos regulaciones, tasas, aranceles, más se desarrollará el País, afirman la existencia plena de la teoría del derrame.</p> |

(Fuente: elaboración propia, 2022)

Síntesis

- Durante la etapa neodesarrollista no se evidenció un interés del Estado Nacional por gestionar estratégica y sinérgicamente con el CGPBB, más bien se dejó en manos del CGPBB su administración, sin mayor interferencia. Desde el Ente sostienen que nadie quería modificar una política que funcionaba bien. En lo referente al ingreso de divisas la estrategia neodesarrollista si jugó un papel decisivo en su cuidado. Recién al final del gobierno de la entonces Presidenta Fernández de Kirchner, desde la vice gobernación provincial surgió una propuesta de estatización –que no prosperó- por parte del funcionario Mariotto, quien denunciaba el excesivo control de las exportaciones por empresas multinacionales como: Cargill, Toepfer, Dreyfus, Glencore y ACA, en los distintos puertos provinciales. Otra medida relevante fue el otorgamiento de subvenciones a los puertos patagónicos, por parte del Estado Nacional (noviembre de 2015), justo antes de dejar el gobierno.
- Las medidas fiscales tomadas por la administración de Cristina Kirchner, en cuanto a la suba de las retenciones trajo aparentes consecuencias en la cantidad de exportaciones registradas en el Puerto de Bahía Blanca: si bien las medidas fueron del año 2008, su impacto puede visualizarse en el 2009, el año con menor cantidad de exportaciones de los últimos dieciséis. Se podría hipotetizar que la medida funcionó como un desincentivo a la actividad privada, dado que el resultado fue una menor cantidad de exportaciones y con ello menos pagos de tasas e impuestos al Estado. El fenómeno descrito está vinculado a tres variables principalmente: baja en la productividad del agro -a causa del conflicto-, pérdida de mercados internacionales – por ejemplo, el tardío arreglo con el Club de París-, y caída de los precios internacionales de las materias primas.

- Un tema importante y positivo de la etapa neodesarrollista fue la política relativa al comercio exterior en lo que respecta a las divisas. Obligando a los exportadores a liquidar luego de vender, y acordando valores de referencia para evitar la subfacturación, y con ello la fuga de dólares. Sería de interés vincular las políticas de desarrollo provincial a las del CGPBB, generando mayores capacidades del Estado.
- Otro aspecto relevante de la política neodesarrollista fue la implementada desde la nacionalización de YPF en 2012, el país sancionó dos normas legislativas significativas tendientes a la gestión estratégica del sector energético. Tal como sostiene Espinaza (2017), la primera, establecida por el decreto presidencial 929/2013, fijó incentivos para la exploración del petróleo y el gas. La segunda es la Ley 27.007/2014, que contiene la modificación de la Ley de Hidrocarburos y representa un acuerdo clave entre el gobierno nacional y las provincias que integran la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI). La nueva ley brinda un nuevo marco normativo para la exploración y la producción de hidrocarburos no convencionales y recursos offshore.
- Entre los cambios adoptados por el macrismo, una importante política implementada por el Estado Nacional durante el año 2016, fue la quita de las subvenciones a los puertos patagónicos. Decisión tomada luego de una judicialización de la cuestión iniciada por el propio CGPBB²⁹. La medida apuntaba a la libre competencia y a la mejora de la competitividad de los diferentes puertos.

²⁹ Por medio del decreto 1.199/2016.

- Otro aspecto central de la etapa neoliberal tardía fue la disminución y quita de retenciones a distintas producciones agropecuarias, baja de tasas y aranceles en el movimiento de mercaderías, exención de la obligación de liquidar divisas por exportaciones, impulso de la racionalidad y eficiencia energética- también trajeron relevantes consecuencias en cuanto a la cantidad de operaciones registradas en el Puerto de Bahía Blanca, aumentando notablemente las toneladas comercializadas. El 2016, fue el año con mayor cantidad de operaciones totales de los últimos dieciséis. Y el 2019 fue el que registró mayor exportación en lo que respecta a granos puntualmente.
- Las reducciones arancelarias, impulsadas por el CGPBB en conjunto con el Gobierno Provincial, desde el año 2016, representaron pérdidas por 140 millones de pesos para el ente público no estatal –CGPBB-. A su vez, según declaraciones de un actual asesor portuario, no atrajeron las inversiones deseadas. Como aspecto positivo, las reducciones, podrían explicar las exportaciones récord previamente detalladas, cuestión que compensó, por lo menos parcialmente, la pérdida de ingresos por parte del CGPBB.
- Según declaraciones del entonces Presidente del CGPBB Donadío (2020), el aumento en el movimiento de cargas fue causado por: una cosecha record de más de 145 millones de toneladas, la baja de tarifas, el trabajo de articulación con los sectores graneleros, y la falta de la conflictividad. Al respecto se entiende que debe haber incentivado el movimiento, pero es importante considerar que un gran porcentaje de la operatoria del Puerto es con clientes cautivos, es decir, por su cercanía, no es rentable exportar los granos por otro lugar. Entonces es evidente que esas

reducciones, en muchos casos, han operado como una subvención a la actividad privada: agropecuaria, y en lo que respecta a las cuestiones vinculadas al tema energético.

- Observamos que la estrategia neoliberal tardía de Cambiemos buscó cuidar el incentivo del sector privado por sobre la recaudación por parte del Estado y la redistribución, coincidente con su visión de un estado elefantístico e ineficiente, tendiendo a reducir sus ingresos por medio de la política fiscal. El argumento comunicado por el gobierno está vinculado al fomento del empleo genuino, sin embargo, el aumento de las exportaciones no vino acompañado de un aumento del empleo. En ese sentido, las reducciones arancelarias, son coherentes con la definición de García Delgado, de darle mayor importancia al mercado sobre el estado, con una visión peyorativa de la administración estatal, en la etapa neoliberal tardía.
- En un contexto recesivo, dados los antecedentes y la necesidad de dólares por parte del Estado, puede ser entendible el objetivo gubernamental de Cambiemos, de cuidar los incentivos del sector privado. En reiteradas oportunidades el Presidente Macri habló de la teoría del derrame, que, si bien puede generar aumentos en la productividad, no es necesariamente inclusiva una política que incentive al comercio exterior, debe ser acompañada por otras medidas de política pública, pensadas estratégicamente y coordinadamente, sobre todo con compromisos de reciprocidad protocolizados.
- Otro aspecto fundamental en materia de regulaciones, que afectó al comercio exterior y al Puerto de Bahía Blanca, fue la quita de los valores de referencia de las exportaciones, y la eliminación de la obligación de liquidar las divisas ingresadas al país producto de las exportaciones de bienes, servicios y materias primas. Las dos

medidas, tomadas por el Gobierno Macrista, durante el 2017, descuidaron el ingreso de divisas al País, requisito primordial para el desarrollo.

- Evidenciamos que la política de Cambiemos trajo como consecuencia el aumento de las cantidades comercializadas en el Puerto de Bahía Blanca.
- Desde lo local, son numerosos los defensores de la independencia y autogestión que posee el CGPBB. Al respecto, el Donadío (2020) sostuvo que el propio ente, es la mejor política pública que pudo haber implementado el Estado desde el año 1993.
- Si entendemos por política pública a todo aquello que el Estado decide hacer y no hacer, ambas estrategias –la neodesarrollista, y la neoliberal tardía-, han decidido en estos años resguardar la existencia del CGPBB, sin introducir reformas sustanciales.

Capítulo 4: El rol de las Asociaciones Público Privadas en el desarrollo del Puerto de Bahía Blanca

Este capítulo pretende analizar el rol que jugaron las asociaciones público privadas en el desarrollo del Puerto de Bahía Blanca, así como explicar algunos casos de éxito y fracaso ocurridos en el complejo portuario, en la implementación de asociaciones público privadas.

A su vez, buscaremos definir y señalar los beneficios y perjuicios potenciales de este tipo de políticas en el Puerto, para poder concluir detectando y señalando posibles planes de gestión que involucren asociaciones público privadas.

Como fuente, hemos recurrido a diferentes publicaciones y seminarios especializados del BID (2020), quien cuenta con una importante experiencia en la región, y hemos analizado algunos casos locales fallidos de asociaciones público-privada que tuvieron al Puerto de Bahía Blanca como referencia u actor involucrado, como el de Vale SA o el tren que uniría Vaca Muerta al Puerto de Bahía Blanca. Es relevante entender que estas asociaciones público privadas se concretan, en la mayoría de los casos, para acceder a recursos naturales y bienes estratégicos y públicos, por medio de infraestructura.

El CGPBB como asociación público privada (APP)

Según el BID (2020), desde los ´90, ALC pasó de un esquema donde los puertos de propiedad y operación estatal dominaban la industria portuaria, al modelo landlord, donde las autoridades portuarias mantienen la propiedad de la infraestructura, y ceden la operación al sector privado. Hoy en día, las asociaciones público-privadas (APP) entre autoridades portuarias y compañías privadas son el instrumento más común para operar puertos en la región.

El CGPBB es un ente público no estatal, según el Diccionario de la Real Academia Española, es un Sujeto con personalidad jurídica, creado mediante ley, que ejerce determinadas atribuciones de carácter administrativo-público, en virtud de lo cual se encuentra regulado por el derecho público, sin pertenecer a la estructura del Estado, y a la vez se rige por el derecho privado, conformando un régimen jurídico ambivalente.

Si nos preguntamos cómo surgen las APP en América Latina, Eduardo Engel (2020) sostiene que "...luego de la década perdida de los 80 en que en América Latina prácticamente no hubo crecimiento, luego de la crisis de la deuda llegamos a comienzos de los 90 y hay un gran déficit de infraestructura en la región..." Según el autor, el principal obstáculo para crecer es la falta de infraestructura, de carreteras, puertos, aeropuertos, muchas veces, también de escuelas y hospitales. Y en ese contexto emergen las APP como una opción, como una nueva alternativa, una alternativa que no requiere de que el Estado haga las cosas, sino que le da un mayor rol al sector privado en momento en que el Estado está muy debilitado.

¿Qué es una APP?

Como suele suceder con muchos conceptos, existen diversas definiciones de la expresión "Asociación Público-Privada". Actualmente, no hay una única definición aceptada de APP, y los países que han incorporado esta figura en sus legislaciones y procesos lo han hecho de manera diversa, incluso distintos gobiernos dentro de un mismo país lo han llamado de manera diferente.

El BID (2020) entiende por APP a un contrato a largo plazo entre un ente privado (Como por ejemplo el CGPBB) y una entidad gubernamental (el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) para proporcionar un activo y un servicio, en el que el ente privado asume de manera significativa los riesgos inherentes al proyecto, es responsable de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño.

¿Asociaciones Público Privadas o Participación Público Privada?

Según sostienen Brocanelli y Roza (2020) desde el año 2000, Argentina cuenta con un marco legal que regula las APP, uno es el Decreto N°1299 del año 2000 y el otro es el Decreto N° 967 del año 2005. Sin embargo, debido a los cambios en la economía internacional, estos instrumentos quedaron obsoletos, por lo que en 2017 se aprobó una nueva ley que se encarga de regular la aplicación de la PPP, la Ley N° 27.328 y su Decreto 118/2017. La diferencia entre este instrumento y los anteriores, es que el actual excluye o limita las prerrogativas de derecho público de la Administración como la capacidad de modificar de manera unilateral el contrato, imposibilitando al contratista privado la posibilidad de invocar el incumplimiento del Estado para suspender sus prestaciones, entre otros.

Además de las diferencias legales que traen aparejados ambos conceptos, la participación público privada (PPP), engloba a las asociaciones público privadas (APP), siendo esta últimas un tipo de PPP.

Los modelos de APP según el BID

En el documento de trabajo del BID, Alborta (2011), sostiene que a partir de dos décadas exitosas de experiencia con asociaciones público-privadas (APP) en otras regiones del planeta (Europa y Asia), América Latina empezó a interesarse por sus ventajas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. En virtud de la incorporación del sector privado, la región ha podido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías. Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone maneras nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo

para la provisión de infraestructura y servicios públicos. A partir de estos análisis realizaron las siguientes clasificaciones:

Tipos de activo (infraestructura pública a desarrollar y servicios a proveer)

Se trata de nuevos activos, denominados generalmente “**nuevos proyectos**” (**greenfield**), o **proyectos ya existentes (brownfield)**, en los que se transfiere, al ente privado, la responsabilidad de financiar y gestionar (diseñar, construir, rehabilitar, ampliar, operar, mantener, conservar y transferir) los activos nuevos o existentes, que servirán de apoyo para la prestación de servicios al ente gubernamental o al usuario final.

Funciones que asume el ente privado

Una característica central de un contrato de APP es que integra múltiples fases del desarrollo del proyecto. No obstante, las tareas de las que es responsable el ente privado varían y dependen del tipo de activo de infraestructura pública o servicio.

Figura 17: Número de terminales portuarias por tipo de uso y propiedad

| Tipo de terminal portuaria | No movilizan carga contenerizada | Movilizan carga contenerizada |
|---|--|---|
| | Número de terminales (porcentaje del total) Ejemplos de terminales | |
| Uso Privado | 263 (35%) American Port Company (Colombia) Cayo Arcas (México) TP Misky Mayo - Vale (Perú) | 14 (2%) Terminales privados |
| Uso público | | |
| Propiedad privada | 14 (2%) Ponta Da Madeira (Brasil) Puerto Caldera (Chile) | 18 (2%) DP World Santos (Brasil) Cabo Froward - Chile |
| Propiedad estatal / Operación estatal | 97 (13%) Rosales (Argentina) Santo Tomas (Guatemala) Nueva Palmira (Uruguay) | 38 (5%) Limón (Costa Rica) Acajutla (El Salvador) |
| APP: Propiedad estatal / Operación privada | 178 (24%) Santos TGG (Brasil) Transportadora Callao (Perú) | 119 (16%) Buenos Aires (Argentina) San Antonio TI (Chile) Callao Norte (Perú) |
| Total de terminales por tipo = 741. Total de terminales identificados = 751. | | |

(Fuente: BID, 2020)

En el cuadro que antecede se refleja la estadística latinoamericana en cuanto al uso y la propiedad de los puertos. Es interesante que la Argentina forma parte del 16 % de los puertos de propiedad estatal y operatoria privada, tal como lo es el caso del Puerto de Bahía Blanca, de forma similar sucede en Chile y Perú. Este tipo de gestión permite y auspicia el interés privado, pero sigue dejando lugar a la planificación estratégica por parte del Estado.

Figura 18: Número de terminales portuarias por tipo de uso, propiedad y operación en Argentina

| Uso privado | Propiedad privada | Propiedad estatal / Operación estatal | Propiedad estatal / Operación privada (APP) | Total país |
|-------------|-------------------|---------------------------------------|---|------------|
| 3 | 1 | 3 | 9 | 16 |

(Fuente: BID, 2020)

Figura 19: Tipo de Gestión de Terminales Portuarias en Argentina



(Fuente: elaboración propia en base a datos del BID, 2022)

Como puede apreciarse en el último gráfico, en la mayoría de los casos –nueve- se trata de puertos estatales con operación privada. Sin embargo, según las publicaciones del BID (2020) la Argentina es uno de los países con menor cantidad de APP de ALC, y los casos locales se remiten principalmente al Puerto de Buenos Aires.

En ese sentido, es importante analizar la siguiente cita, relativa al mismo informe, a fin de estimar las necesidades locales:

Las inversiones del sector privado en el sector han sido relevantes, aunque persisten altas necesidades de inversión. En total, a lo largo de las dos últimas décadas el sector ha recibido más de USD 26,000 millones por parte del sector privado en la región, a través del desarrollo de esquemas APP en terminales portuarias de América Latina y el Caribe, conformando la región del mundo donde mayor concentración de proyectos APP ha tenido lugar desde 1990 hasta la actualidad – más de 150 proyectos². Sin embargo, el subsector sigue enfrentando retos; procesar un contenedor en puertos latinoamericanos toma más de tres veces el tiempo que toma hacerlo, por ejemplo, en Singapur (Banco Mundial, 2018). La necesidad de seguir incrementando la competitividad del sector, unido a la falta de capacidad en algunas instalaciones, así como la obsolescencia de otras, generan necesidades de inversión superiores a los USD 246,000 millones antes del 2040, de acuerdo con la iniciativa del G20 Global Infrastructure Outlook³. Según CAF (2016), ALC tendrá un déficit en capacidad de manipulación de contenedores de 113 millones de TEUS al 2040, lo que generará necesidades de inversión superiores a USD 15,000 millones al 2025 y USD 50,000 millones al 2040. (Suárez-Alemán, Astesiano, y Ponce de León, 2020)

En ese sentido, es necesario seguir auspiciando la inversión privada, pero en marcos que garanticen ganancia para ambos sectores, público y privado. Si bien estas necesidades son importantes en términos de competitividad del sector, es relevante que se tutele el interés público. Para eso no se puede desconocer la puja que existe sobre la renta que genera el uso de estos recursos públicos.

La competencia y la disputa por la renta portuaria

A la hora de analizar la conveniencia de la inclusión de modelos de APP en la gestión de los puertos, y en el de Bahía Blanca en particular, es importante considerar cuáles son los principales conflictos en cuanto a las ganancias que brinda la operatoria en el Estuario, y cuáles son las estrategias utilizadas comúnmente por los diferentes actores.

Históricamente la disputa por la captura de la renta que se desprende de los recursos naturales, y quién será el que administrará y controlará la explotación sustentable y racional de esos recursos, constituyó un conflicto de intereses entre los distintos niveles de gobiernos, naciones extranjeras y el sector privado (grandes corporaciones transnacionales). Como detalla Carbajales (2018): en nuestro País, la titularidad del “dominio originario” de los recursos naturales está reconocida, con rango constitucional, a las provincias (cf. la reforma del art. 124 CN en 1994), de ello se suelen desprender -no siempre de manera pacífica para los

interesados- facultades de administración, gestión y control. Ese dominio se pone en cuestión al implementar estrategias de desarrollo que necesitan de capital y conocimiento para aprovechar los recursos naturales.

A fin de analizar como esa titularidad se pone en juego es relevante comprender la lógica centro periferia en la que participa nuestro País y sus ciudades, en la década de 1950, desde la CEPAL, el argentino Raúl Prebisch desarrolló este pensamiento. Los países en vías de desarrollo, como Argentina, se han insertado históricamente al comercio internacional como productores de materias primas. Reproduciendo la problemática centro-periferia, dónde los países de la periferia se quedan con la menor ganancia en la cadena de valor de sus productos, principalmente debido a que no tienen la posibilidad real de agregar valor a esas mercaderías o recursos. La causa principal es la falta de capital y de sistemas de financiamiento para poder aplicarles a esos recursos un proceso industrial. Se requiere de inversiones y de conocimientos especializado para poder hacerlo.

Es así como la soberanía de Argentina y de sus provincias en este caso, comienza a resquebrajarse. Los Estados que cuentan con ese capital y conocimiento (know how) son ávidos interesados en su explotación.

Por otra parte, es compartida la idea de que las ventajas comparativas son dinámicas, es decir que pueden cambiar, a partir de la consolidación de un proceso de industrialización que implique mecanismos de aprendizaje y creación innovadores. Eso no es justamente lo que sucede en los países en vías de desarrollo.

Estrategias soberanas de desarrollo

Carbajales (2018) considera que una manera de volver esta relación más compatible a la estrategia de desarrollo regional sería diseñar un andamiaje legal e institucional que permita

a las naciones latinoamericanas fijar criterios comunes a la hora de negociar vínculos con corporaciones extranjeras encargadas de explotar los recursos naturales en sus territorios. Como obstáculo, el autor, señala que en la práctica muchas de éstas compiten “a la baja” en desmedro de sus propios intereses, y en naciones como Argentina, ocurre lo propio entre las mismas provincias, las que negocian reducciones en las regalías y otros tributos que abonan las operadoras. De alguna manera esa estrategia es defendida por Bresser y Pereira (2015) quienes destacan la importancia de las alianzas regionales de estados para lograr el desarrollo (UNASUR, por ejemplo). A modo de ejemplo, el trato impositivo desigual a distintos puertos de nuestro país, podría jugar de manera muy negativa, dimensionando la presión a la baja que ejercen los operadores portuarios. Podría generar escenarios de disminución de los ingresos del Estado, para evitarlo, la estrategia debe ser coordinada por el estado nacional y los estados provinciales pertinentes.

Carbajales (2018) enfatiza en la necesidad de aumentar los niveles de autonomía relativa del Estado respecto del capital transnacional, a quien, por supuesto debe garantizársele rentabilidad, pero en condiciones de respeto por el ambiente y transferencia de tecnología y conocimiento.

Por otro lado, Schteingart y Coatz (2005) consideran que Argentina debe potenciar los recursos naturales y diversificar la matriz industrial. “...La trayectoria productiva propuesta requiere esfuerzos compartidos, no sólo por parte de las firmas, sino también del sector público y los trabajadores. Para eso, es imprescindible contar con un entramado institucional que no sólo fomente, sino también agilice y guíe el diálogo entre las partes involucradas...”.

Los autores sostienen que la política industrial a nivel global parece desarrollarse sobre la base de dos pilares: articulaciones público privadas, y un rol dual, primero, una faceta estratégica que fomente la innovación, y segundo, una defensiva que consiste en sostener firmas y puestos de trabajo. Ese rol dual es también sostenido por Bresser y Pereira (2015)

como ejes del desarrollo en el caso de los BRICS, principales modelos para los países en vías de desarrollo.

El andamiaje legal necesario y el CIADI

En búsqueda de un modelo económico presuntamente más estable, abierto y liberalizado, orientado hacia América Latina, nace en 1989 el llamado “Consenso de Washington”³⁰, donde se trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desarrollo), que pudieran asistir a estas naciones ante la inminente crisis de deuda en muchas de ellas, estableciendo, supuestamente, un ambiente de transparencia y estabilidad económica.

En ese contexto, se diseñó todo un andamiaje legal -aún vigente- para proteger estas inversiones externas de la regulación de los estados (Tratados Bilaterales de Inversión o TBI), y especialmente una institución internacional, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), a cargo de intervenir en disputas derivadas entre Estados nacionales y corporaciones extranjeras, creada por el Banco Mundial.

Muchas de las controversias elevadas a intervención del CIADI tienen que ver, precisamente, por diferencias entre corporaciones extranjeras a cargo de la explotación económica de los recursos naturales de un país, y las denuncias de ese Estado -dueño de los recursos- por desinversión o contaminación.

Como sostiene Carbajales (2018), en el seno del CIADI, las empresas privadas litigan en igualdad de condiciones con las Naciones soberanas. Una recorrida del curso de sus

³⁰ Como señala Irisarri (2020), Estados Unidos estaba preocupado por el pago de la deuda, por eso Williamson redacta el Consenso de Washington.

sentencias indica que de los 231 fallos cerrados del CIADI al 2014, sólo cinco son contra países industriales, uno con Alemania, otro con España y tres contra Estados Unidos. El resto son contra países en desarrollo y emergentes. El que más casos cerrados tiene es la Argentina, con 24; seguido por México, con 13 y Ecuador con 11.

Esta lista de demandas y los fallos del organismo, en su mayoría contra los Estados, ubica al CIADI como una institución más propensa a beneficiar a las corporaciones multinacionales para litigar contra países en desarrollo y proteger sus ganancias frente a políticas económicas que las limitan o ponen en riesgo. En este contexto es que cobra relevancia el rol del estado, y su respectiva representación en los entes de administración de los recursos naturales tutelados por las provincias, como es el caso del Estuario de Bahía Blanca.

Atender a los desafíos que plantea la soberanía integral de los recursos naturales involucra aspectos regulatorios, fiscales y de manejo macroeconómico, planificación estratégica, formulación e implementación de políticas públicas y gestión de conflictos socio ambientales, entre otras funciones de gobierno. Todo ello demanda innovación institucional y fortalecimiento de la capacidad de gestión pública para aprovechar al máximo el beneficio social de la explotación de estos recursos.

Esos diferentes andamiajes legales pueden determinar el grado de participación pública en la explotación y/o utilización de recursos naturales considerados estratégicos. Al respecto, sobre los aspectos legales y la interacción público privada en el caso del Puerto de Bahía Blanca, hemos sintetizado algunos análisis que citamos a continuación.

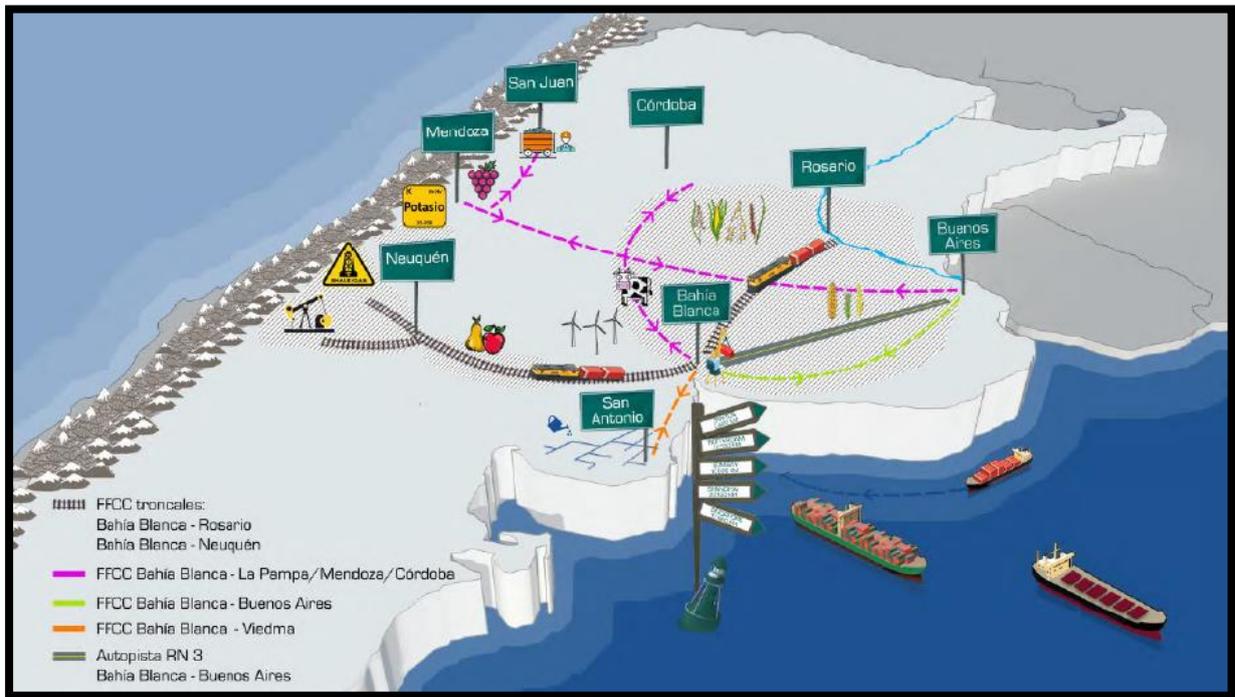
Problemáticas y diagnósticos sobre el Puerto de Bahía Blanca

Hemos recurrido a varios diagnósticos técnicos de especialistas de la realidad portuaria de Bahía Blanca, que nos parece relevante mencionar debido a que, mayoritariamente, son concordantes con las conclusiones generadas sobre las estrategias de desarrollo del Puerto, y todas hacen foco en una misma dirección.

Como de Mendonça –asesor de intermodalismo del CGPBB- sostuvo en el año 2016, al Puerto podrían llegar el triple de camiones sin generar congestión, una problemática importante del mismo, atañe a una de sus principales funciones logísticas, sostiene que el complejo no tiene un problema de capacidad en los accesos portuarios, sino una crisis de inserción de actores públicos y sociales en la planificación de las redes y del uso de las mismas, es decir, da a entender la falta de coordinación estratégica por parte del Estado. Esta falta de coordinación, también fue resaltada por el expresidente del CGPBB, Hugo Borelli, quien entiende que debería existir, ineludiblemente una planificación por parte del Gobierno Provincial, que le de armonía al desarrollo del Puerto, con el desarrollo de la Provincia, sobre todo entendiendo que se trata de un recurso público y provincial.

Por otro lado, el mismo año, el ingeniero Pussetto - ex presidente del CGPBB- sostuvo que había tres cuestiones donde el Puerto debía mejorar, una era el costo de la actividad de los buques, otra la competitividad de los servicios de tierra y el tercer desafío pasaba por la conectividad de los puertos con las zonas productivas.

Figura 20: Conectividad del Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: visión portuaria, CGPBB, 2017)

La cuestión de la conectividad fue también señalada por Lauría (2016), gerente operativo de la Cámara de Permisarios y Concesionarios del Puerto de Bahía Blanca: “el gran anhelo es que el Puerto local esté mejor conectado, tanto por rutas como mediante redes ferroviarias y, así, generar una mayor efectividad del transporte, reduciendo gastos, optimizando plazos y siendo más ambientalmente amigable.”

Varias de las debilidades del Puerto tienen en común la falta de planificación estratégica por parte del Estado. Según la visión portuaria (2017) del CGPBB las principales son:

*Deficientes accesos terrestres (viales y ferroviarios) y/o en mal estado.

*Matriz de carga del ferrocarril desbalanceada.

*Falta de tierras preparadas (de magnitud, 50 Ha o más) para la instalación de nuevas terminales portuarias, centros logísticos y/o o de distribución.

*Zonas logísticas y de servicios fragmentadas.

*Desequilibrio del desarrollo con la comunidad de Ingeniero White.

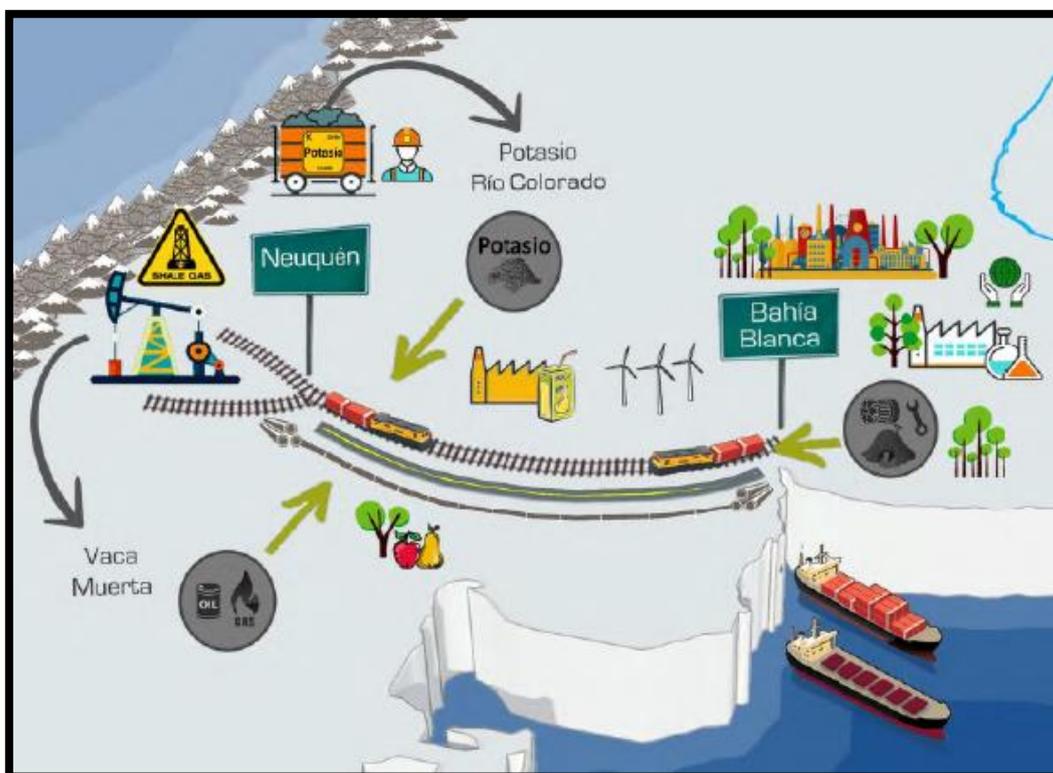
*Ubicación próxima a una zona ambientalmente protegida.

*Descargas cloacales cercanas sin tratamiento.

*Escasa sinergia entre la Zona Franca y las terminales y empresas del Polo.

A su vez, en la visión portuaria para el año 2040, se destacan esas comunicaciones como los ejes del futuro desarrollo del estuario, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Figura 21: Conectividad Proyectada en el Puerto de Bahía Blanca 2040



(Fuente: visión portuaria, CGPBB, 2017)

Las asociaciones público privadas y el desarrollo

¿Funcionan las APP? Cristini (2020) –analista Senior de FIEL- se pregunta de dónde provienen las críticas negativas con este tipo de instrumentos, y afirma, que en general, provienen de un conjunto de académicos y ONG que están viendo que las APP no han dado los resultados que se pensaba en las economías más pobres; y en las economías en desarrollo con más debilidades institucionales.

Otros países, que no tienen las mismas necesidades de infraestructura que Argentina, también pueden oponerse a este tipo de alianzas y soluciones, justamente porque pudieron solucionar esas necesidades usando las APP, es el caso de Inglaterra, España, entre otras naciones desarrolladas según sostiene Cristini (2020).

Las unidades de análisis en políticas públicas son únicas e irrepetibles, no puede entenderse lo mismo en el caso español, que en el argentino. Dadas las reiteradas circunstancias de estrangulamiento externo, que suele atravesar el Estado Argentino, por el déficit de la balanza comercial, y considerando que la inversión es el único camino posible para lograr realizar un proceso de industrialización mejorador, las asociaciones público privadas adquieren muchísima relevancia.

Las APP fueron importantes desde los años 90 en el caso del Puerto de Bahía Blanca, y lo seguirán siendo, por lo menos hasta que Argentina logre realizar la adquisición de tecnología suficiente, para participar de mejor manera en la cadena de valor mundial, es decir, hasta obtener mayor rentabilidad y ganancia de su inserción en el comercio internacional. La principal problemática que tienen los países subdesarrollados es que, debido a su bajo nivel de industrialización, los productos que exporta no cuentan

con mucho valor agregado, lo que genera menor rentabilidad en la cadena de comercialización a nivel mundial.

En particular, en el caso del Puerto de Bahía Blanca, con su descentralización, se dio lugar a una gestión por medio de concesiones, vinculando lo público con lo privado, a través de la creación del CGPBB. Ese tipo de gestión trajo mejoras en su patrimonio (muelles, tierras, plantas) y en el desarrollo de esos espacios.

Es innegable que el Puerto de Bahía Blanca mejoró su infraestructura y aumentó su operatividad y ganancias, al cabo de los últimos 25 años, por lo menos duplicó el dinero que tienen en depósitos bancarios, mucho más sucedió con sus muelles e infraestructura. Por ejemplo, durante el 2008 Louis Dreyfus Commodities (LDC) firmó un convenio por 30 años, con el CGPBB, de una fracción de terreno de 16,5 hectáreas y un espejo de agua de aproximadamente 24.000 metros cuadrados, en el sector denominado Cangrejales. La inversión inicial fue de alrededor de 40 millones de dólares y comprendió la puesta en marcha de un muelle para operaciones y una torre de manipuleo (CGPBB, 2020).

La comunicación entre el Ente y la Provincia de Buenos Aires, es un aspecto que podría mejorar, por otro lado, no hay un plan de desarrollo regional ni un instrumento de gestión conjunta, como tampoco están acoplados sus planes y proyectos, sabiendo que deberían ser socios estratégicos.

Por otro lado, con la idea de fomentar un desarrollo sostenible e inclusivo, resulta necesario ampliar la participación de los actores centrales, en el caso del Puerto de Bahía Blanca, los Intendentes de la sexta sección podrían estar representados, el

puerto no es solamente del Partido de Bahía Blanca, lo mismo sucede con otros sectores de la economía que están poco representados, o su participación no es clara: agropecuarios, industriales, como principales, más allá de las organizaciones intermedias que los representan en el Ente.

Vale SA en el Puerto de Bahía Blanca: la A.P.P. que no pudo ser

Durante el año 2012 la empresa brasileña Vale S. A. anunció que instalaría una planta de procesamiento de potasio en el Puerto de Bahía Blanca, a fin de tratar la producción de la mina de Río Colorado - Mendoza. Un año después, la firma suspendió la inversión, según explicó, por el aumento de los costos de la obra.

Según Telefe Bahía Blanca (“La inversión que no fue: La historia frustrada de Vale S. A. en Bahía Blanca”, 2019), la llegada de la minera a nuestro país había generado grandes expectativas en las autoridades gubernamentales. Luego de firmar el acuerdo con la empresa, la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner lo calificó como “el emprendimiento minero más grande del mundo”.

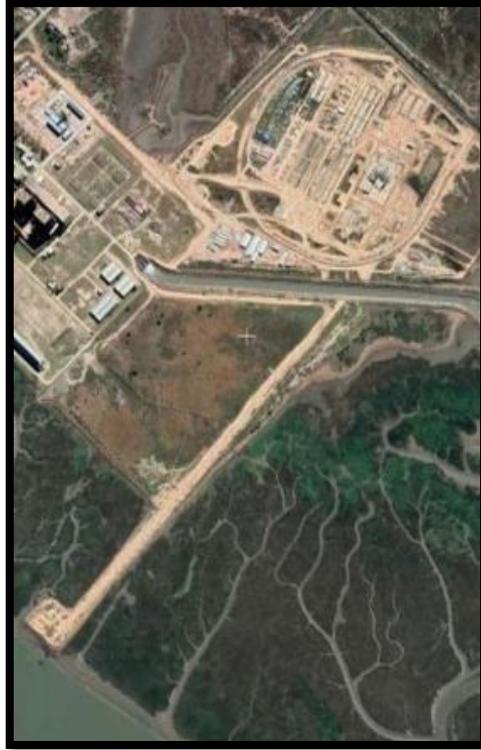
En un principio, la empresa tenía previsto invertir 6 mil millones de dólares para la instalación de una planta de extracción de cloruro de potasio en Malargüe, una planta de acopio y un muelle para exportar la producción en Bahía Blanca, y la restauración de la vía ferroviaria entre la localidad mendocina y nuestra ciudad. Los trabajos, que comenzaron en el Puerto de Bahía Blanca, demandaron la participación de 2 mil trabajadores aproximadamente.

Sin embargo, los avatares de la macroeconomía, y particularmente, la baja del precio del potasio, según informaron en el CGPBB, hicieron que los costos iniciales se duplicaran proporcionalmente.

Luego de intensas reuniones entre representantes de la minera con miembros de los gobiernos nacionales y provinciales, solicitando apoyo económico, la firma brasileña decidió paralizar sus trabajos en 2013. La explicación de Vale fue que los costos iniciales se habían duplicado y que la inversión había pasado de los 6 mil millones de dólares iniciales, a 12 mil millones de dólares; lo que la volvía inviable. Después de varios intentos, en el año 2016 anunció su retiro definitivo. De esta manera, las inversiones que se llevaron a cabo entre Malargüe y Bahía Blanca, por casi 2000 millones de dólares, quedaron abandonadas, y con ello se perdieron aproximadamente 6 mil puestos de trabajo futuro.

A continuación, se puede observar una foto satelital del predio abandonado por Vale SA en el Puerto de Bahía Blanca, el cual quedaría como propiedad del CGPBB, de no regresar la minera, como se entiende que sucederá, sumado a la multa que la empresa debió pagar por abandonar el contrato, según sostuvo el Jefe Legal del CGPBB, Colace (2020).

Figura 22: Foto satelital del predio abandonado por Vale SA



(Fuente: foto satelital tomada del portal del CGPBB, 2020)

Según algunas fuentes consultadas, de actuales y ex funcionarios del CGPBB, esos costos, no previstos por Vale, estaban vinculados a diferentes pedidos económicos realizados por las reparticiones públicas por donde hubiese pasado el tren comunicador entre Mendoza y Bahía Blanca. Sumado a eso, según nos comunicó el especialista en intermodal Jorge de Mendonça, quien trató directamente con la empresa, en representación del CGPBB, el principal motivo fue un error en los cálculos de costos por parte de la empresa Vale, reconocido, puertas

Es importante destacar que el CGPBB dispuso de un andamiaje legal pertinente, por medio del cual cuidó y tuteló los intereses del Puerto de Bahía Blanca. El CGPBB logró capitalizar distintas multas económicas realizadas a la empresa por incumplimiento del contrato, y principalmente los 2 mil millones de dólares en infraestructura montada dentro del predio,

como puede visualizarse en la foto satelital anteriormente detallada. Lo que no se pudo capitalizar son los empleos y la efectiva implementación del contrato, cosa que fue responsabilidad principal del Gobierno Provincial por no colaborar en la implementación de un proyecto tan relevante, en particular en la articulación con los gobiernos locales.

Síntesis

Es importante retomar algunas de las conclusiones de la OCDE, quienes sostiene como principales beneficios de un proyecto de APP (asociación público-privado) los siguientes: la capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo, la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y garantizar buenos niveles de prestación durante largos períodos, una gestión más eficiente de los riesgos del proyecto, atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios, y que en algunos casos, la estructuración financiera de un proyecto puede traccionar recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como una obra pública tradicional.

Por otro lado, desde el BID (2020) entienden que es importante aclarar que las APP, no son recomendables para todo tipo de proyectos, dependiendo de cada caso, de la construcción y el análisis de una adecuada matriz de riesgos y de la naturaleza misma del proyecto. A su vez, es necesario que el Estado, en cualquiera de sus niveles, cuente con equipos especializados, con capacidad técnica, para poder arribar a acuerdos y contratos que favorezcan a los dos sectores (público y privado), defendiendo los intereses de la sociedad, por medio de políticas participativas. En su defecto, todas esas virtudes (de las APP), pueden verse opacadas en políticas que solo sirven al enriquecimiento del sector privado, descuidando el patrimonio y el interés público.

En el plano local, el Puerto de Bahía Blanca tiene en la expansión de Vaca Muerta la posibilidad de una ampliación sin precedentes que podría cuadruplicar sus operaciones. Tanto el sector empresario del Puerto, como el de Vaca Muerta tienen la necesidad de realizar inversiones en infraestructura para poder ampliar la rentabilidad y productividad de sus bienes y servicios. A su vez, esas necesidades muestran, según el plan estratégico del Puerto (como detallamos anteriormente) y los analistas económicos especializados en Vaca Muerta, una alta compatibilidad, entendida en términos de que la conexión por medio de un tren (Bahía Blanca- Añelo) sería un objetivo compartido, por ejemplo.

Las asociaciones público privadas (APP) podrían permitir el financiamiento de las inversiones en infraestructura que requieren tanto el Puerto de Bahía Blanca y el Gobierno, como las empresas que en el operan, junto a las petroleras vinculadas a Vaca Muerta. Financiamiento que actualmente no puede facilitar ni el gobierno nacional ni el provincial, debido al estrangulamiento externo que atraviesa la Argentina (déficit en la balanza comercial), y al gran tamaño que representan esos proyectos.

La política empresarial -a nivel global- parece desarrollarse sobre la base de dos pilares: articulaciones público privadas, y un rol dual, primero, una faceta estratégica que fomente la innovación, y segundo, una defensiva que consiste en sostener firmas y puestos de trabajo. Ese rol dual es sostenido por Bresser y Pereira (2015) como ejes del desarrollo en el caso de los BRICS, modelo para la Argentina. En estos casos de APP puede verse la necesidad y la carencia de este tipo de políticas.

Por el momento, el proyecto del tren Bahía Blanca-Añelo, que permitiría bajar los costos de transporte de la arena³¹ se encuentra detenido, debido a que las empresas privadas no se

³¹ Como detalla Mottura (2020), "...Las arenas que llegan a la planta de YPF representan un insumo clave para el fracking o fractura hidráulica, que junto con el agua son esenciales para la realización de pozos no convencionales en Vaca Muerta..."

comprometen con el monto necesario para la inversión, siendo los principales oferentes dos empresas públicas, el Puerto de Bahía Blanca e YPF.

Las administraciones privadas, en general, evidencian temores a los cambios de políticas (según sostuvo Urriza, 2020). La posibilidad de un cambio de autoridades, fue uno de los motivos de la caída de las APP, según sostienen desde el CGPBB.

Consideramos que el desafío pasa por generar políticas públicas consensuadas que gocen de estabilidad y que tutelen los intereses del sector público (quien subsidia actualmente la actividad y descentraliza la prestación y explotación de recursos estratégicos) y el sector privado (quien cuenta con los capitales suficientes para realizar las inversiones necesarias). Sería importante el desarrollo de alianzas público privadas que prioricen capital nacional, diversificando riesgos de forma sostenible y recíproca. A tal efecto, sería fundamental incluir un nuevo apartado en la política de desarrollo provincial, con la creación de entes e instituciones que guíen y fortalezcan ese proceso.

En ese sentido, la creación del Consorcio fue una política pública oportuna que pudo atraer importantes inversiones, entendemos relevante el antecedente del Consorcio como una forma de asociación público-privada exitosa en ese aspecto. Que a su vez debería ser fortalecida con una mayor participación regional (tanto del sector público como privado), para brindarle mayor estabilidad, sustentabilidad y crecimiento³². Otro aspecto relevante, como punto de mejora, es el de ampliar su participación en políticas vinculadas al desarrollo inclusivo, el crecimiento ocurrió, la inclusión³³ aún no. El rol del CGPBB, podría ser muy relevante en el desarrollo de la Localidad de Ing. White, y Bahía Blanca, en la mejora de las conexiones al

³² En la medida que en el CGPBB se reúnan los intereses de más actores regionales, será más difícil (para cualquier nuevo actor político) cambiar las reglas de su institucionalidad, apuntalando la estabilidad, la inversión y el crecimiento.

³³ Cuando hablamos de desarrollo inclusivo lo hacemos refiriéndonos a la capacidad de generar oportunidades del crecimiento y equidad para el conjunto poblacional implicado. Lo diferenciamos principalmente del desarrollo entendido como crecimiento económico.

Puerto, y en el fomento de sinergias público privadas, tendientes a generar valor agregado a los productos de exportación.

Capítulo 5: Gobernanza y desarrollo inclusivo en el Puerto de Bahía Blanca

Como hemos mencionado, de acuerdo a la Ley 24.093, los consorcios deben estar representados por todos los interesados en el quehacer portuario. Al respecto Irisarri (2016) señala que la desigualdad fue un eje transversal que recorre todo el proceso de creación y desarrollo del Consorcio porque supone que unos sectores están incluidos y otros no, en base a criterios de acceso y permanencia que no están estipulados por ley pero que se resuelven en la práctica, generando conflictos entre los distintos actores sociales.

En este capítulo, hemos buscado detectar y describir los instrumentos y las políticas que fueron configurando los distintos actores a lo largo de este periodo (2003-2019), en particular, los relativos a la gobernanza portuaria y el desarrollo inclusivo, a fin de describir la interacción de sus principales actores en la materia: el Gobierno Provincial, Nacional, y el CGPBB. Como hemos visto en el capítulo anterior la gobernanza tiene importantes consecuencias en la gestión del estuario y en su desarrollo. Según Laxe (2015) es posible entender que la gobernanza portuaria es el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento del puerto en el seno de una cadena logística, un conjunto de mecanismos, procesos y reglas a través del cual se ejerce la autoridad sobre dicha actividad, y se refiere a la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella. Según el autor, la gobernanza puede ser vista, en este sentido, como el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no, actuando en dicho proceso el conjunto de mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formalmente o informalmente por las instituciones. Con respecto a la gobernanza portuaria, desde CEPAL, entienden que el proceso de descentralización iniciado en los noventa fue oportuno para atraer inversiones del sector privado, sin embargo pregonan la necesidad de un nuevo reequilibrio entre centralización y descentralización, sobre todo en las funciones de planificación por parte del Estado.

El crecimiento económico registrado en el Puerto de Bahía Blanca desde su descentralización, ¿es motivo suficiente para considerar que existió un desarrollo inclusivo? ¿El CGPBB tiene políticas de desarrollo inclusivo? ¿Cuáles son? ¿El Puerto colabora con un desarrollo armónico en la Localidad de White? –Plaza dónde se encuentra radicado una parte del estuario- ¿Existieron cambios significativos de la etapa neodearrollista a la neoliberal tardía? Esos son algunos de los interrogantes que daremos respuesta a lo largo de este capítulo.

Desarrollo en el Puerto de Bahía Blanca

En acuerdo con la definición de desarrollo de la CEPAL, descrita en el marco teórico, entendemos que se requieren cambios en la estructura productiva que favorezcan la innovación, el crecimiento económico equitativo y sostenido. Es en ese sentido que hemos considerado la noción de desarrollo del Puerto de Bahía Blanca, que a su vez es coherente con el enfoque neodesarrollista descrito por García Delgado (2013). Es por eso que para poder evaluar su desarrollo hay que considerar distintas variables: su infraestructura interna, la conectividad y logística, su contribución al Estado en concepto de tasas, sus exportaciones, su aporte al desarrollo territorial local.

El crecimiento en infraestructura portuaria

Figura 23: Foto satelital del Puerto

(comparativa 1993 – 2019)



(Fuente: foto satelital facilitada por el CGPBB, 2019)

Si bien existen fuentes -empleados que trabajan actualmente en el Puerto- que afirman que la idiosincrasia bahiense no permitió el correcto desarrollo que debería tener, las fotos muestran algunos de los resultados de la decisión de política pública de descentralizar la gestión del Puerto de Bahía Blanca en el año 1993.

Es indiscutible que el Puerto de Bahía Blanca mejoró su patrimonio, conclusión espontanea al ver las dos fotografías, en las anteriores imágenes pueden visualizarse notables cambios y contratos, basta con contabilizar sus muelles.

Según Conte (2003), como ejemplo basta mencionar que esta ciudad fue la que recibió la mayor cantidad de inversiones directas de la Provincia de Buenos Aires entre 1995 y los primeros ocho meses del 2000. Estos capitales llegaron para colocarse casi en su totalidad en industrias del tipo petroquímico, radicadas en el sector portuario. Según el autor, este crecimiento fue tan explosivo que motivó a sectores locales a denominarlo como una “Tercera Fundación. Dos de éstos emprendimientos, Profértil y MEGA, bastaron para convertir radicalmente el panorama portuario. Gracias a ellos se ganaron 110 hectáreas al mar, de la zona antes conocida como “Cangrejales”.

En lo que respecta al movimiento de mercaderías –operatividad- a modo de ejemplo, Conte (2003) señala que en 1994 resultó el principal Puerto exportador del país en lo que respecta a cereales y subproductos, con una salida de tres millones de toneladas, sobre un total cercano a los once millones. Un año más tarde, la primera cifra lograba un crecimiento superior al 12%, mientras que, en otros rubros como la carga general, el incremento era de casi un 20%.

Más allá de esos primeros datos iniciales, al analizar el periodo 2003-2019, hemos detectado datos desde el año 2005, donde sumaron un total de 13.322.740 toneladas, mientras que en el 2019 ascendieron a 16.491.039, representó un aumento del 23 % aproximadamente, diferente sería la comparación con el año 1993, en ese caso, dónde el cambio fue de 3 a 16 millones de toneladas, que representan un aumento del 540% ³⁴.

³⁴ Como publicó el CGPBB (2013), “...Nuestro puerto califica en los primeros lugares del país exportando el 40% de la producción petroquímica nacional, el 20% de los productos del agro, en 2012 volvió a marcarse un récord de cargas con 27.300 millones de toneladas con una contribución de más de 4.500 millones de dólares al comercio exterior de la Nación, desde 1992 a la fecha hemos crecido 112% en la superficie portuaria pasando de 208 a 440 hectáreas y ahora con otras 70 en proceso de expropiación que ya tiene media sanción de Diputados de la. Que la superficie portuaria en exportación pasó de 75 hectáreas en 1992 a 262 hoy, 250% de crecimiento, que la cantidad de sitios de atraque pasó de 18 a 23 con casi el 30% de aumento, que la capacidad de almacenaje pasó de 450 mil toneladas en 1992 a un 1.124.000 en este momento, 144% de crecimiento, que la capacidad operativa de granos y sus productos era de 7 millones de toneladas en 1992 y hoy es de más de 20 millones de toneladas, 185% de aumento, el movimiento portuario solo en Ingeniero White excluyendo las mono boyas de Puerto Rosales. En 1992 el movimiento marítimo del puerto era de 670 buques, en el 2012 superamos los 1200 buques en el año, en estos 20 años 10 terminales invirtieron más de 885 millones de dólares que sumados a los más de 30 millones que invirtió el propio Consorcio en infraestructura, tecnología e instalaciones supera los 900 millones de dólares y

En esos 14 años (2005-2019) el aumento de operaciones no fue importante, representó un 23 %, mientras que el aumento en la exportación de cereales en la Argentina fue del 28.9 % solo considerando el periodo 2016-2019, (según publicaciones del Gobierno Nacional, 2019). Cabe aclarar que el principal ingreso del Puerto es justamente de tasas que cobra a quienes operan y pasan, es decir, distintas alícuotas por carga, descarga, ingreso y egreso de mercaderías entre otros servicios que presta. En este sentido, las declaraciones de las fuentes consultadas son corroboradas con la estadística.

Por otro lado, según fuentes del CGPBB, al cabo de los últimos 25 años duplicó el dinero que tienen en depósitos bancarios, de 12 millones de dólares pasó a tener un stock arriba de los 25 millones aproximadamente, con los fondos ahorrados, el CGPBB podría operar por dos años, sin necesidad de generar nuevos ingresos.

Desarrollo poco armónico de la Localidad

Ese crecimiento evidenciado en estadísticas favorables para el CGPBB, desde el año 1993 en adelante, entra en un claro contraste con la realidad registrada en la Localidad de White. En la fotografía ubicada en Análisis del Mapa de actores (Capítulo 2), tomada en febrero de 2020 en Ingeniero White, localidad donde se encuentra instalado el órgano administrativo del Puerto y la mayoría de las zonas portuarias que conforman el complejo de Bahía Blanca, podrán apreciar, tanto las viviendas particulares, como las veredas y las calles, se encuentran en situación de abandono, todo parece en ruinas. No se trata de una calle en particular, predominantemente, esas son las circunstancias de la Localidad.

Desde el año 2003 al 2019 hemos detectado la existencia de algunas iniciativas del CGPBB para contribuir a un desarrollo inclusivo. La principal, es relativa al Plan White 2020, que trata

este año vamos a invertir otros 60 millones de dólares en la profundización que todos ustedes conocen y que llevará parte de nuestro canal de navegación y los sitios a alcanzar casi los 50 pies de profundidad...”

de distintas obras y proyectos de políticas participativas impulsadas por el CGPBB, es un programa de urbanismo portuario, que viene llevando adelante desde hace varios años, modificando su nombre, e incluye al programa Ciudad-Puerto.

En ese sentido, este programa tomó notable impulso desde el año 2017. Se iniciaron obras relevantes como Dasso (luego financiada en partes iguales por el Municipio de Bahía Blanca y el CGPBB)³⁵, o el Muelle de Elevadores, el arquitecto Zingoni (2019), junto a su equipo, presentaron el proyecto que se realizará en el ex Muelle de Elevadores, luego de haber ganado un concurso nacional de ideas para la revalorización del sector. Como sostiene el CGPBB (2019), el plan recoge la riqueza histórica y edilicia que posee nuestro puerto a través de una significativa remodelación y puesta en valor del muelle, para que se constituya en un nuevo y anhelado paseo portuario. Pero también se incluye al paseo portuario y obras de no tanta relevancia de infraestructura o de inversión pero que, si tienen un valor muy importante para los vecinos como podrán observar a continuación³⁶:

- JUNTA VECINAL EL SALADERO: Cercos perimetrales del predio y ampliación y finalización de la sede con una superficie total de 28m². Plazo de ejecución: 120 días. Inicio: 06/05/2019.
- SUM JARDIN N° 953 PUERTO ESPERANZA: Ampliación del salón de usos múltiples que permite sumar 38m².
- TALLER PRENDE EN MUSEO FERROWHITE: Sistema de calefacción general, intervención en el edificio para generar más espacios disponibles para el taller y construcción de baños en el sector.
- TERCER ETAPA PASEO PORTUARIO: Ampliación de espacios públicos portuarios: nuevas zonas de descanso y recreación con modulo sanitario y cámaras de seguridad.

35 Video muestra de la obra futura disponible en: www.youtube.com/watch?v=s3qQ7H7dcq4

36 Puede visualizar el detalle de las obras de "WHITE 2020" en los siguientes links: www.youtube.com/watch?v=s8YDi2ZJN9M&feature=youtu.be, y www.youtube.com/watch?v=BLPtTnm5oY&feature=youtu.be.

- PLAZOLETA DNVN: Plaza inclusiva en el sector portuario con juegos integradores interviniendo un área de 420m².
- CLUB DEPORTIVO WHITENSE: Playón de básquet con terminación de hormigón y dos canchas de básquet 3 profesional de piso sintético. El proyecto prevé realizar modificaciones generales para optimizar el quehacer cotidiano del club.
- AVENIDA DASSO: Puesta en valor del ingreso/egreso de Ingeniero White y sus barrios aledaños. La superficie a intervenir abarca 800m, con intervención total de doble calzada, ciclovías y veredas hacia ambos lados, espacio verde y mejoramiento de servicios.
- JARDIN DE INFANTES N° 932 DE BOULEVARD: El proyecto propone la construcción en dos ámbitos: un arenero en el patio de juegos y un depósito.
- CALLE RECONQUISTA: Veredas, pavimento, iluminación y la construcción de una acequia para canalizar aguas pluviales entre la Ruta Nacional N° 3 y el acceso a la Escuela N° 40. También se construirán veredas sobre la calle paralela: Juan B. Justo.
- ACCESO FERROWHITE: Construcción de un parque de acceso vehicular y peatonal y sector de estacionamiento, entre la Ruta Nacional N° 252 y el Museo Ferrowhite.
- CLUB HURACÁN: Equipamiento lumínico y cerco perimetral de las canchas para el uso de las divisiones infantiles.
- SEDE PROGRAMA ENVIÓN: Remodelaciones edilicias con pintura interior, recambio de placas, reparación de aberturas, provisión de rejas, arreglo de cloacas, cercos de frente y contrafrente.
- APOYO AL PROYECTO TEXTIL DEL PROGRAMA ENVIÓN: Provisión de insumos, máquinas de coser y remalladoras para taller de mordería y costura.
- MUELLE DE ELEVADORES: Elaboración del proyecto de remodelación y puesta en valor del muelle, post Concurso Nacional de Ideas, organizado con el Colegio de Arquitectos local. Luego se realizará la licitación para que se constituya en un nuevo y anhelado Paseo Portuario.

Según Donadío (2020), expresidente del Consorcio, la suma invertida en RSE por el CGPBB fue de aproximadamente 500 millones de pesos, lo que equivaldría a 8 millones de dólares aproximadamente, de aquél momento. Si la inversión corresponde a los últimos cuatro años, serían 2 millones de dólares al año.

Cuando le consultamos a otros actores del Puerto por la anterior gestión al 2016, dijeron que la actividad del CGPBB se destacó por la obra del balcón al mar, durante el 2014, etapa kirchnerista, con Borelli a cargo de la Presidencia del Ente. En el año 2015, fue Hugo Borelli quien puso en marcha la “Fundación para el Desarrollo Sostenible” quien buscaba establecer la responsabilidad social empresaria, como una política estable del ente, que tenga vigencia y fondos estables, más allá de quien ejerza el gobierno circunstancialmente. La iniciativa no fue continuada por los posteriores funcionarios. Otro hito destacado de su gestión fue la puesta en marcha del Programa Ciudad-Puerto.

Otros datos que son relevantes para inferir el aporte de la actividad del Puerto a la ciudadanía son los pagos de ingresos brutos, que representan aproximadamente 20 millones de dólares al año, según afirmó Víctor Colace durante febrero 2020.

- CONTRIBUCION MENSUAL PROMEDIO EN IIBB CGPBB: 1.666.000 dólares por mes 0.31% del total de la recaudación mensual publicada por ARBA de IIBB - 536.390.977 de dólares- (diciembre 2019).

Según declaraciones de actuales funcionarios del CGPBB, son reiteradas las discrepancias con la Provincia por las diferencias en sueldos, equipamientos, instalaciones, entre los empleados del Ente y los de la Provincia. Dadas estas características, y tratándose de ingresos percibidos por medio del uso de un recurso público provincial, sería de interés buscar alguna manera de socializar esas ganancias, un aspecto importante sería la generación de nuevas fuentes de empleo, generando nuevas oportunidades de desarrollo para el Puerto, por

ejemplo, en temas muy poco explotados hasta el momento y de muchísima relevancia estratégica, como la economía del conocimiento en la actividad portuaria.

Figura 24: Gráfico de participación del CGPBB en IIBB



(Fuente: grafico de elaboración propia, en base a los datos publicados por ARBA en diciembre de 2019 y cifras aportadas por el CGPBB, 2020)

Si bien en el total que recauda la Provincia de Buenos Aires, un 0.31 % no es un porcentaje significativo, 20 millones de dólares al año representan un sin número de obras por hacer, o sueldos por pagar. En este caso, el problema del desarrollo armónico de la zona portuaria continúa sin resolver. Según Hugo Borelli (2023) es indispensable la creación de una Ley Bonaerense de Actividades Portuarias que regule la creación de un fondo para el desarrollo de infraestructura portuaria, así como contribuciones destinadas a la RSE.

Como hemos destacado anteriormente, el CGPBB está creciendo desde hace muchos años, a continuación, incluimos una fotografía (2020) de las nuevas instalaciones del ente.

Figura 25: Ampliación de oficinas del CGPBB



(Fuente: fotografía propia, febrero de 2020)

El CGPBB ha crecido mucho en todos los aspectos, también en su stock de dólares. Resulta relevante asignarle un nuevo rol como motor del desarrollo, canalizando por su intermedio políticas portuarias que estén asociadas a la diversificación de la matriz industrial de la región, el Clúster Alimentario es un comienzo.

Las estrategias de desarrollo y el Puerto de Bahía Blanca

En concordancia con el pensamiento de quienes enfatizan el rol del Estado como regulador y estratégico para fomentar el desarrollo, consideramos ilustradoras las siguientes palabras:

El nuevo paradigma presupone la articulación necesaria entre el Estado, mercado y sociedad, no la eliminación del mercado, sino su regulación y aún más, su mayor competitividad, así como el sector

empresarial comienza a percibir la necesidad del Estado para su propia sobrevivencia frente a la competencia global. Que una vinculación distinta entre trabajadores y empresarios es posible y necesaria en la búsqueda simultánea de distribución y competitividad en todos los sectores. (García Delgado, 2013: 79).

Hemos adherido también a la postura de Schteingart y Coatz (2005), quienes recomiendan la estrategia de potenciar los recursos naturales y diversificar la matriz industrial, en casos como el de la Argentina, es decir, en casos de países en vías de desarrollo con alto valor de sus recursos naturales, y bajo nivel de industrialización, la Argentina se encuentra en el número 40, con respecto a sus riquezas naturales, arriba de muchas potencias.

En la línea de potenciar sus recursos naturales es consecuente la estrategia desarrollada por el neoliberalismo tardío, de ampliar mercados, y recuperar algunos como es el caso de la carne, a su vez, la baja impositiva, y la anulación de la obligatoriedad en la liquidación de divisas de exportación, son todas medidas con altos incentivos a la producción privada y la exportación.

Sin embargo, no debe entenderse que la expansión de esos sectores traerá desarrollo con inclusión de forma automática. La teoría del derrame, a la que Macri se refirió en reiteradas oportunidades, no funcionó tal como se la pregona, el rol del Estado como agente redistribuidor y estratégico, en busca del desarrollo inclusivo y la movilidad social ascendente debe existir. No puede ser un grupo económico, o un ente en particular el que planifique estratégicamente el desarrollo del País, es una responsabilidad que le compete al Gobierno Nacional y Provincial.

Durante su gobierno, el macrismo, no dio muestras de compartir esta postura, tratando de disminuir el rol estatal en la economía, y liberalizando los mercados, solo al final de un gobierno con poca legitimidad cambió sus políticas. Recién después de la gran devaluación

sufrida por la Argentina a mediados del 2019, decidió dejar sin efecto la quita de retenciones al campo, por dar un ejemplo.

Otra medida fue tomada por la administración macrista en noviembre del año 2017. El gobierno derogó una serie de normas relativas al mercado de cambios, algunas vigentes desde hace 53 años atrás. Eliminó la obligación de liquidar en el mercado de cambios las divisas ingresadas al país producto de las exportaciones de bienes servicios y materias primas³⁷. Por medio de esa disposición, se dio de baja el artículo que obligaba a negociar en el mercado único de cambio el contravalor en divisas de la exportación de productos nacionales.

El Presidente argumentó que se trataba de una adecuación a las nuevas circunstancias en la materia, a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones argentinas, flexibilizar las condiciones de financiamiento y mejorar la previsibilidad financiera. El plazo máximo para la liquidación había sido reducido a 30 días durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en mayo de 2012 al calor de la creciente estrechez de divisas originada entre otros motivos por los millonarios pagos de deuda e intereses y por la salida de capitales. El retorno a la restricción externa profundizó la presión a obtener divisas de exportaciones. El macrismo extendió ese plazo de 30 a días a 5 años, y posteriormente volvió a extenderlo a 10 años antes de la eliminación total de la obligación dispuesta en noviembre de 2017.

Recién al final del mandato, en septiembre de 2019, dio marcha atrás declarando que: "...ante diversos factores que impactaron en la evolución de la economía argentina y la incertidumbre provocada en los mercados financieros, el Poder Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad de adoptar una serie de medidas extraordinarias tendientes a asegurar el normal funcionamiento de la economía, sostener el nivel de actividad y empleo y proteger a los

³⁷ La disposición fue dispuesta mediante el decreto 893/2017, firmado por el expresidente Mauricio Macri, el exjefe de gabinete, Marcos Peña, y el ex ministro de hacienda Nicolás Dujovne.

consumidores...". Ahora la medida traería la misma certidumbre financiera que se buscaba con su contraria.

Volviendo sobre la segunda recomendación de Schteingart y Coatz (2005), que consiste en diversificar la matriz industrial, con ese tipo de decisiones macroeconómicas, sumado a medidas que alentaron la especulación financiera³⁸ y desalentaron al sistema productivo, es imposible lograr ese segundo objetivo estratégico. En ese sentido, las condiciones macroeconómicas anteriores al 2016, alentaron en mayor medida el desarrollo de la matriz productiva, propiciando diversas líneas de inversión productiva –en todos los bancos– destinadas a las empresas, podían comprar utilitarios, camionetas, cosechadoras, construir galpones, instalar oficinas comerciales a tasas que significaban menores ganancias para las entidades financieras. Sin embargo, las mismas estaban obligadas por el Estado a colocar por lo menos el 5% de sus depósitos bajo esas condiciones.

Claro que es interesante la posibilidad de expandir mercados y buscar nuevas alianzas, pero la actitud de Donald Trump, Presidente de Estados Unidos, (pos G20) sosteniendo que es un hombre de aranceles; y de Emmanuel Macron, Presidente de la República Francesa (durante el G20), protegiendo al sector agropecuario francés, deja en evidencia que el comercio internacional sigue la lógica de la política internacional, en el sentido de que se rige por la ley del más fuerte. Ellos protegen sus mercados, sus trabajadores, sus empresas. Ese es el rol defensivo del que hablan Schteingart y Coatz (2005).

Por último, hemos detectado una iniciativa del CGPBB y la Cámara de Cereales del Bahía Blanca, una nueva organización, conectada con el Plan Maestro del Puerto (Visión portuaria), en tanto que busca que se convierta en un Puerto de alimentos, es el Clúster Alimentario, en

³⁸ Un sistema económico con tasas de interés que promediaron el 50% anual, un sistema cambiario que permitió a los privados hacer diferencias económicas muy importantes sin la necesidad de apostar a la inversión productiva, con plena libertad de acción, recién a mediados del 2019, con un dólar que crecía a pasos agigantados dispusieron el cepo cambiario.

adelante CAPBB, se trata de una asociación civil sin fines de lucro, que prevé la participación de empresas productoras de bienes y servicios que componen las distintas cadenas productivas regionales, empresas de desarrollo tecnológico e instituciones de formación y capacitación. El objetivo del clúster es la creación de sinergias colaborativas que aumenten la competitividad de las empresas de producción y elaboración de alimentos de la región. En ese sentido, el CAPBB podría ser un aliado estratégico a la hora de diversificar la matriz industrial de la Provincia y la Región.

Gobernanza en el Puerto de Bahía Blanca

Como afirma CEPAL (2020), posiblemente se requiera un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, en particular relacionadas con el planeamiento y desarrollo territorial, el uso de las herramientas regulatorias, la defensa de la competencia, y las estrategias productivas.

Figura 26: Evolución de los modelos de gobernanza portuaria



(Fuente: Ricardo Sánchez, CEPAL, 2016)

Al analizar a que se refiere CEPAL cuando habla de gobernanza 2.0 se visualizan varias de las cuestiones que mencionaron especialistas y protagonistas actuales de la realidad portuaria: eficiencia social³⁹, mejora de la competitividad, la existencia de capital privado y público, una visión de los puertos integrada y sistémica.

Según indica CEPAL (2020), la nueva gobernanza debe estar clara y contundentemente ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. La visión sobre los puertos no debe centrarse en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región, en Bahía Blanca, su región aledaña estaría caracterizada por la producción de soja, trigo y maíz, así como la existencia de un polo petroquímico, lo cual deja nuevamente en la necesidad de abandonar las visiones parciales o modales y pasar a una nueva, integrada y sostenible.

Para ello, posiblemente se requiera un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, en particular relacionadas con el planeamiento y desarrollo territorial, el uso de las herramientas regulatorias y la defensa de la competencia, y las estrategias productivas.

En el sentido de una nueva gobernanza, varios expresidentes del Ente han señalado la necesidad de incorporar la sexta sección electoral al GCPBB. Esta necesidad, puede ser percibida por sus actores centrales como una amenaza o como una oportunidad. Cuando hablamos de andamiajes institucionales pertinentes, esta reforma, dotaría al CGPBB de estabilidad y previsibilidad. Uno de los temores que tienen tanto las empresas privadas como el propio Ente, es que la decisión de una Autoridad Gubernamental termine o modifique la manera de gestionar el Puerto, y con ello con su prestigio y credibilidad. Al incorporar más actores y convertirlos en protagonistas, por más potestad legal que tenga el Estado, dotaría

³⁹ Según Mokate 1999, INDES (2002), aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. En ese sentido, la eficacia social, es el logro de los objetivos sociales.

al Ente de mayor estabilidad, credibilidad y fuerza. El Puerto es de la región, incorporarla, más allá del liderazgo estratégico de la ciudad de Bahía Blanca, sería una forma de ampliar su legitimidad. Actualmente en el Directorio del CGPBB, la única localidad representada es la de Bahía Blanca, por medio de un representante local, tal como indica la norma.

Por otro lado, cuando se refieren a una gestión sistémica e integrada podríamos decir que en 58 años perdió el 64,2% de sus vías ferroviarias a razón de 150 km por año. En el mismo lapso, sus puertos perdieron 17 ramales de acceso. Cómo es posible que el Consorcio tenga más rentabilidad y mejores balances económicos mientras que sus propios accesos –rutas- se encuentren en un creciente estados de abandono, como a continuación podrán observar.

Figura 27: Pérdida de ramales ferroviarios en la Provincia de Buenos Aires

| Pérdidas de kilómetros y ramales ferroviarios en la Provincia de Buenos Aires desde 1961 | | | | |
|---|----------------------------|--------------------------|---------------|------------|
| Tramo más corto | 3,5 | 9,4 | 2,0 | Km |
| Tramo más largo | 390,0 | 282,0 | 363,0 | Km |
| Tramo promedio | 79,7 | 80,5 | 55,4 | Km |
| Tramos | 99 | 13 | 90 | Cantidad |
| Porcentaje de la red en PBA | 56,7% | 7,5% | 35,8% | Porcentual |
| Kilometraje total en la PBA | 7.895 | 1.046 | 4.988 | Km |
| 13.929 | Km Levantados/A bandonados | Km en riesgo de abandono | Km operativos | |

(Fuente: Asociación Intermodal de América del Sur. 2019)

Al ver estos datos podemos entender la falta de atención en algunos asuntos estratégicos relevantes para la competitividad de nuestra región. Claro está que esa no era ni es una

A continuación, incluimos una fotografía de un camión accediendo al Puerto de Bahía Blanca, quien decide tomar el carril prohibido del acceso (el izquierdo) debido a los enormes pozos del asfalto.

Figura 27: Camión en contramano debido al estado de los accesos del Puerto de Bahía Blanca



(Fuente: fotografía propia, acceso al CGPBB, febrero de 2020)

La inversión en infraestructura es relevante para que la Provincia de Buenos Aires se desarrolle. Son reiterados los actores que consideran que deberían generarse instrumentos que integren al CGPBB con los objetivos de la Provincia, en lo que a infraestructura vial se refiere, los cuales deben estar regulados para mejorar políticas vinculadas al Puerto, de manera directa o indirecta, Hugo Borelli, Jorge Otharan, Miguel Donadio. Se trata de presidentes del entre, de diferentes gestiones, sin embargo, coinciden en este aspecto.

Síntesis

Desde el año 1993 el Puerto de Bahía Blanca ha registrado un crecimiento muy significativo de su infraestructura, en cuanto a territorios, plantas, muelles y oficinas. La descentralización permitió el interés e involucramiento del sector privado.

En lo que respecta a su crecimiento en ingresos, el aumento del 23 % de sus operaciones en los últimos 14 años no es un número sobresaliente, pero si suficiente para afirmar la existencia de una pendiente positiva y demostrable de operaciones, y con ellas, de los ingresos que percibe el Ente.

En cuanto a la existencia o no de un desarrollo inclusivo, entendemos que durante el macrismo se tomaron medidas tendientes a la baja de tasas y la eliminación de la obligatoriedad de liquidar las divisas provenientes de las exportaciones, representan aspectos negativos de la gestión. Con ello, el Estado percibió menos ingresos, y se fueron dólares, insumo fundamental para el desarrollo y la industrialización⁴⁰.

Como contracara a estas últimas medidas, durante la etapa neodesarrollista, fueron justamente lo contrario. En ese sentido la estrategia fue cuidar la divisa y no subvencionar al sector exportador y a las empresas multinacionales que operan en el complejo portuario.

Por otro lado, durante ambas estrategias, faltó vincular al sector privado que opera en el Puerto, debido a que sus políticas de responsabilidad social empresaria se vinculan principalmente a sus empleados, y a los requisitos de seguridad para operar, no a la comunidad vecina de Ing. White.

⁴⁰ Como sostiene Crespo (2019) no es posible el desarrollo económico sin industrialización, y no viable industrializar un país sin dólares, para lograr innovación, debemos importar: insumos y/o maquinarias, así como conocimiento.

Otro aspecto relevante es la necesidad de incorporar a la sexta sección electoral al Puerto, e integrar los planes del CGPBB a los de la Provincia. Los especialistas recomiendan la existencia de un Estado presente asociado al sector privado, para que generen oportunidades en un mundo globalizado y altamente competitivo, dónde las empresas más exitosas son socias de los estados en donde tienen su casa matriz. Resulta necesario ampliar la participación de los actores centrales, todos los Intendentes de la sexta sección deberían estar representados, el Puerto no es solamente de la Ciudad de Bahía Blanca, lo mismo sucede con otros sectores de la economía que están poco representados, o su participación no es clara: agropecuarios, industriales, principalmente. Una mayor participación de la región, sería equivalente a más democratización del Puerto, y con ello, mayor estabilidad institucional, como ya hemos sostenido anteriormente.

Como indica CEPAL (2020), los puertos, requieren una nueva gobernanza, que debe estar ligada a objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, a cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía, fuente única para aquella transformación. Estas apreciaciones generalistas, son coincidentes con el caso local. La visión sobre los puertos no debe centrarse en las mejoras de la inserción internacional, como ocurrió en Bahía Blanca, durante la etapa neoliberal tardía.

Se debe tener una nueva mirada, integrada y sostenible. Para ello se necesita un reequilibrio entre centralización y descentralización, con el regreso a la centralización de cierto tipo de decisiones, (relación del CGPBB, con el Gobierno Provincial).

En el caso del Puerto de Bahía Blanca, adquiere relevancia la postura de Schteingart y Coatz (2005), quienes recomiendan la estrategia de potenciar los recursos naturales y diversificar la matriz industrial, el Clúster Alimentario podría jugar un rol muy relevante a la hora de construir sinergias para diversificar la matriz industrial, agregando valor a los productos exportados.

CONCLUSIONES GENERALES

En uno de nuestros objetivos, nos propusimos **identificar y describir las políticas públicas más relevantes en torno al Puerto de Bahía Blanca durante el neodesarrollismo y el neoliberalismo tardío**. A continuación detallamos nuestros hallazgos.

Durante la etapa neodesarrollista y neoliberal tardía, desde el año 2003 hasta el 2019, no se evidenció un interés del Estado Nacional ni Provincial en gestionar de forma asociada al CGPBB, más bien se dejó en manos del Ente su administración, lo cual constituye una política en sí misma.

Por otro lado, **en la etapa neodesarrollista (2003-2015)**, si hubo decisiones relevantes de política pública, acciones estratégicas que afectaron notablemente su operatoria, se trata de aquellas relativas al comercio exterior y la macroeconomía. Las medidas macroeconómicas tomadas por la administración de Cristina Kirchner, en cuanto a la suba de las retenciones trajo consecuencias en cuanto a la cantidad de exportaciones registradas en el Puerto de Bahía Blanca: si bien las medidas fueron del año 2008, su impacto pudo visualizarse en el 2009, el año con menor cantidad de exportaciones de los últimos dieciséis, es importante mencionar que el campo estuvo de paro por aproximadamente cuatro meses. Entonces, en este caso, la política funcionó como un desincentivo a la actividad privada, el resultado fue menor cantidad de exportaciones y con ello menor recaudación del Estado. El fenómeno descrito se debió a tres causas principalmente: baja en la productividad del agro -a causa del conflicto que duró cuatro meses aproximadamente-, pérdida de mercados internacionales –por ejemplo, el tardío arreglo con el Club de París-, y caída de los precios internacionales de las materias primas. Si bien el aumento de las retenciones apuntaba a cubrir un eminente déficit público, debido a la crisis de las hipotecas del 2008, y a la caída de los precios internacionales de los cereales, a causa de oposición del sector, quien entendía la medida como confiscatoria, no tuvo el resultado deseado. Por otro lado, cabe destacar la existencia

de dos normas de comercio exterior de un enorme impacto en materia económica: la vigencia de la obligación de liquidar divisas provenientes de las exportaciones y la existencia de valores de referencia, evitando la subfacturación de exportaciones. Ambas políticas apuntaban a generar mayor stock de dólares por parte del Gobierno, en ese caso, si fueron exitosas y relevantes, en cuanto a la capacidad otorgada al Estado en la redistribución de recursos. Estas medidas son concordantes con el pensamiento de García Delgado (2013), en cuanto a que la estrategia neodesarrollista le otorga un papel relevante al Estado, como garante de derechos por medio de la redistribución económica.

Por otro lado, **en la etapa neoliberal tardía**, se registraron algunas modificaciones. Una política implementada por el Estado Nacional durante el año 2016, fue la quita de las subvenciones a los puertos patagónicos. Decisión tomada luego de una judicialización de la cuestión iniciada por el propio CGPBB. La medida apuntaba a la libre competencia y a la mejora de la competitividad de los diferentes puertos. Otro aspecto central de esta etapa fue la disminución y quita de retenciones a distintas producciones agropecuarias, baja de tasas y aranceles en el movimiento de mercaderías, exención de la obligación de liquidar divisas por exportaciones, trajeron relevantes consecuencias en cuanto a la cantidad de operaciones registradas en el Puerto de Bahía Blanca, aumentando notablemente las toneladas comercializadas. El 2016, fue el año con mayor cantidad de operaciones totales de los últimos dieciséis, el 2019 fue el que registró mayor exportación de granos específicamente.

Las reducciones arancelarias, impulsadas por el CGPBB (implementando políticas nacionales y provinciales), desde el año 2016, representaron, en algún aspecto, pérdidas por 140 millones de pesos para el ente público no estatal –CGPBB-. Esos subsidios indirectos al sector privado, no atrajeron las inversiones deseadas. Sin embargo, el aumento en el movimiento de cargas fue causado por: una cosecha record de más de 145 millones de toneladas, la baja de tarifas, el trabajo de articulación con los sectores graneleros, y la falta de la conflictividad. Al respecto, se entiende que la medida incentivó la exportación en algún porcentaje. Es

importante considerar que una gran parte de la operatoria del Puerto es con clientes cautivos, es decir, que, por su cercanía, no es rentable exportar los granos por otro lugar, como podría ser por el Puerto de Rosario o de San Antonio Este. Entonces, es evidente que esas reducciones, en muchos casos, han operado como una subvención a la actividad privada agropecuaria.

Observamos que la estrategia neoliberal tardía de Cambiemos buscó cuidar el incentivo del sector privado por sobre la recaudación por parte del Estado y la redistribución, coincidente con su visión de un estado elefantiásico e ineficiente. El argumento comunicado por el Gobierno está vinculado al fomento del empleo genuino, el aumento de las exportaciones no vino acompañado de un crecimiento del empleo. En ese sentido es coherente con la definición de García Delgado (2013), de darle mayor importancia al mercado sobre el Estado. En un contexto recesivo, dados los antecedentes y la necesidad de dólares por parte del Estado, puede ser entendible el objetivo gubernamental de Cambiemos, de cuidar los incentivos del sector privado a fin de aumentar las exportaciones. En reiteradas oportunidades el Presidente Macri habló de la Teoría del Derrame, si bien puede generar aumentos en la productividad, no es necesariamente inclusiva una política que incentive el comercio exterior, debe ser acompañada por otras medidas de política pública, pensadas estratégicamente y coordinadamente, sobre todo con compromisos de reciprocidad protocolizados.

Otro aspecto fundamental en materia de regulaciones, durante la etapa neoliberal tardía, que afectó al comercio exterior y al Puerto de Bahía Blanca, fue la quita de los valores de referencia de las exportaciones, y la eliminación de la obligación de liquidar las divisas ingresadas al país producto de las exportaciones de bienes, servicios y materias primas. Las dos medidas, tomadas por el Gobierno Macrista, durante el 2017, descuidaron el ingreso de divisas al País, requisito primordial para el desarrollo por medio de la industrialización e innovación.

Por último, en la etapa del gobierno de Cambiemos, bajo la Dirección del CGPBB a cargo de Donadio (2017-2019), se tomaron medidas tendientes a priorizar a la comunidad de la Localidad de Ing. White (alrededor de 500 millones de pesos en obras para la comunidad whitense). Sin embargo, el Programa Ciudad-Puerto, tuvo lugar desde la presidencia de Hugo Borelli, generando varias iniciativas con propuesta de valor para la ciudadanía en general, por lo tanto, esta línea de acción data desde el año 2003 aproximadamente. Sería relevante vincular a esta política al sector privado que opera en el Puerto, debido a que sus gestiones de RSE se dirigen principalmente a sus empleados, y a los requisitos de seguridad para operar, no a la comunidad vecina de Ing. White.

Por otro lado, al **analizar el rol de las asociaciones público privadas en el desarrollo de las políticas públicas en el Puerto de Bahía Blanca**, es muy importante destacar, que, desde su creación, el Ente constituyó la principal APP, por medio de la cual se operó un puerto público por medio de empresas privadas.

Desde ese entonces, se gestionaron distintas asociaciones público privadas (por medio de concesiones) que trajeron resultados positivos y negativos para el desarrollo del Puerto. Por dar algunos ejemplos, en el 2008 el CGPBB firmó un convenio por 30 años con Louis Dreyfus Commodities (LDC), la inversión inicial fue de alrededor de 40 millones de dólares; el caso de Cangrejales, también fue notorio, debido a que se ganaron 120 hectáreas al mar. El arribo de la minera Vale SA, si bien en algunos aspectos es positivo, debido a la multa que debió pagar la empresa y la inversión realizada en el complejo, en otros, pueden objetarse cuestiones de falta de estrategia y comunicación con el Gobierno, uno de los principales problemas del organismo. Con la salida de la empresa, abandonando la inversión, se perdieron más de 6.000 puestos de trabajo (número similar al aporte en cantidad de empleos que actualmente realizan las empresas radicadas en el complejo al Partido de Bahía Blanca), más todos los que potencialmente se crearían, junto a una facturación anual para el CGPBB de 6 millones de dólares.

Otra política de relevancia, en cuanto a la generación de asociaciones público privadas, es la vinculación del Puerto con Vaca Muerta. Tanto el Gobierno como las empresas privadas que operan en el Puerto de Bahía Blanca, así como potenciales operadoras, tienen la necesidad de realizar inversiones en infraestructura para poder ampliar la rentabilidad y productividad de sus bienes y servicios. A su vez, esas necesidades muestran, según el plan estratégico del Puerto, y los analistas económicos especializados una alta compatibilidad con Vaca Muerta, que el crecimiento económico sería bien recibido por las comunidades de Ing. White y Bahía Blanca, en tanto generen empleo. Las asociaciones público privadas podrían permitir el financiamiento de las inversiones en infraestructura que requieren. Es relevante aclarar que, si bien Vaca Muerta puede representar una oportunidad para el Puerto, también constituye una amenaza, los principales puertos del mundo diversifican su operatoria.

En un tercer momento nos parece relevante describir el proceso de **caracterización de los principales actores que participaron en la gestión del Puerto de Bahía Blanca entre 2003 y 2019**, hemos podido describir sus roles e intereses, hallando las siguientes conclusiones.

A la hora de evaluar posibles políticas públicas, sobre todo de reducción arancelaria, es importantes considerar que un gran porcentaje de la operatoria del Puerto es de tipo cautiva, en el sentido que las distancias existentes con los exportadores, facilitan su elección por sobre otros puertos. Este dato es relevante para analizar presuntas políticas de eficiencia portuaria. Si bien existe competencia, tanto Donadío (2020) como de Mendonça (2020) señalan la existencia de un importante mercado cautivo. Las reducciones arancelarias en este sentido no parecen ser estratégicas para el Estado.

En lo que respecta a la región, del análisis de la conformación del CGPBB, puede entenderse que su institucionalidad y legitimidad en la zona es baja, dato que también fue ratificado por las entrevistas realizadas a funcionarios actuales y pasados del Ente.

Retomando la cuestión del desarrollo, el Puerto de Bahía Blanca no está integrado a un plan nacional ni regional, debido a que no existe en la Argentina, según sostienen Devlin & Moguillansky (2009), y así lo entienden desde el propio ente actualmente, así como varios expresidentes del CGPBB. Tampoco está vinculado a políticas públicas consensuadas con el Estado, excepto la propia existencia del CGPBB. Si bien, la creación del Clúster Alimentario (en el año 2019) representa un buen e incipiente comienzo en la dirección de constituir sinergias colaborativas de desarrollo regional, es importante señalar que cuatro de las principales empresas que operan en el Puerto son de capitales extranjeros mayoritariamente, excepto Profertil SA, que es mitad argentina, mitad canadiense. Sumado a eso, el Directorio del CGPBB cuenta con una representación del 22% para el tercer sector, 22% para el Gobierno, y un 56 % para los privados, actores mayoritarios. Algunos de los datos anteriormente expuestos (sobre todo, la falta de alineación a un plan de desarrollo nacional) hace poco viable la gestión estratégica del estuario por parte del Estado.

En lo relativo a la vinculación del CGPBB con la sociedad civil, tanto el Ente, como el Gobierno, tienen una deuda, en el sentido de poder constituir estrategias que integren el Puerto con un desarrollo armónico de la región. Además, durante los últimos ocho años, por lo menos, se observa un distanciamiento, y una comunicación con aspectos a mejorar entre el CGPBB y las oficinas estatales relativas a los asuntos portuarios, tanto a nivel nacional, como provincial, dato registrado en el Plan Maestro (2017) y relevado en las entrevistas realizadas. Desde el año 2003, el CGPBB ha tomado una línea de acción en la colaboración al desarrollo de la Localidad de Ing. White y sus vecinos, que representó algunos beneficios para la ciudadanía, esa política fue iniciada desde la etapa neodesarrollista y tuvo continuidad en la neoliberal tardía.

Por último, en lo que respecta a nuestro objetivo de **detectar y describir la existencia de políticas que favorecieron a la conservación de la dirección estratégica del Puerto en manos del Gobierno o privados**, si bien al final del último Gobierno neodesarrollista se habló

de re estatización del CGPBB, ambas estrategias mantuvieron la descentralización realizada en el año 1993, sus políticas relativas al comercio exterior y macroeconómicas, fueron sustancialmente diferentes. Sin embargo, en cuanto a la gestión directa del Puerto de Bahía Blanca, ambos usaron la misma política, una forma de asociación público-privada denominada Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, la cual entendemos con un oportuno diseño de política pública, y parte del patrimonio público y estatal, más allá de los aspectos deficitarios detallados. En este sentido, es importante aclarar que es muy fuerte la resistencia a pensar el Puerto desde un lugar de mayor centralización, por eso, aunque algunos sectores en la etapa neodesarrollista quisieron imprimir modificaciones en la política, se vislumbra que la continuidad del Ente tal como en su origen, fue la política posible.

En cuanto al rol del Estado, y considerando que estas asociaciones público privadas pueden asumir distintas características, sería relevante la existencia de una tutela, sobre todo estratégica, de parte de los estados provinciales asociados a los planes del Gobierno Nacional.

La política empresarial -a nivel global- parece desarrollarse sobre la base de dos pilares: articulaciones público privadas, y un rol dual, primero, una faceta estratégica que fomente la innovación, y segundo, una defensiva que consiste en sostener firmas y puestos de trabajo. Ese rol dual es también sostenido por Bresser y Pereira (2015) como ejes del desarrollo en el caso de los BRICs. En estos casos de APP puede verse la necesidad y la carencia de este tipo de políticas. Es en ese rol dual que debería asumir el Estado, donde se encuentran las principales dificultades.

Por el momento, la APP del tren Bahía Blanca-Añelo, se encuentra detenida, debido a que las empresas privadas aún no se han comprometido con el monto necesario para la inversión - siendo los principales oferentes dos empresas públicas. Las administraciones privadas, en general, evidencian temores a los cambios de políticas. La posibilidad de un cambio de

autoridades, fue uno de los motivos de la caída de las APP, según sostienen desde el CGPBB (2019).

Algunas recomendaciones: acciones e iniciativas

En la búsqueda de colaborar en la toma de decisiones de política pública sobre el Puerto de Bahía Blanca, a fin de generar una gestión tendiente al desarrollo inclusivo y productivo del Estuario:

1. Consideramos que el desafío pasa por generar políticas públicas consensuadas que gocen de estabilidad y que tutelen los intereses del sector público descentraliza la prestación y explotación de un recurso estratégico de carácter provincial- y el sector privado -quien cuenta con los capitales suficientes para realizar las inversiones necesarias-. Sería fundamental el **desarrollo de alianzas público privadas que prioricen capital nacional**, diversificando riesgos de forma sostenible y recíproca. Un antecedente relevante en el CGPBB fue la adquisición por parte el Ente (durante el último periodo macrista), del equipamiento para testear el nivel de arena en el canal, lo que permitió negociar los honorarios de la empresa de mantenimiento de dragado en mejores condiciones: en este caso la adquisición de tecnología sirvió para tutelar los intereses del Estado.
2. Estas asociaciones se dan en el contexto de un tipo de normas, procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores. Respecto de la gobernanza en el Puerto de Bahía Blanca, consideramos como una necesidad la **incorporación de mayor cantidad de actores**, como los intendentes de la sexta sección electoral, e integrar los planes del CGPBB a los de la Provincia. Se observaron aspectos de mejora en la comunicación y gestión de la actividad portuaria por parte del Estado: se necesita un Estado presente asociado al sector privado, para señalar y desarrollar de forma conjunta nuevos nichos estratégicos. Con respecto a la incorporación de nuevos

actores al CGPBB, es relevante comprender que el Puerto no es solamente de la Ciudad de Bahía Blanca, una mayor participación de la región, sería equivalente a más democratización del Puerto, lo que traería, mayor estabilidad institucional. La incorporación de la sexta sección electoral al GCPBB, puede ser percibida por sus actores centrales como una amenaza o como una oportunidad. Cuando hablamos de andamiajes legales e institucionales, esta reforma dotaría al CGPBB de mucha estabilidad y previsibilidad. Al incorporar más actores y convertirlos en protagonistas, por más potestad legal que tenga el Estado, dotaría al Ente de mayor estabilidad, credibilidad y fuerza. El Puerto es de la región, incorporarla, más allá del liderazgo estratégico de la Ciudad de Bahía Blanca, sería una forma de ampliar su legitimidad, y sumar sinergias para el desarrollo.

3. El Puerto de Bahía Blanca requiere una nueva gobernanza, **que debe estar ligada a los objetivos de desarrollo nacional y regional, de manejo territorial, a cambios en los modelos de desarrollo con inclusión y mejoras en la productividad de los factores de la economía**, fuente única para aquella transformación. La visión sobre los puertos no debe centrarse exclusivamente en las mejoras de la inserción internacional de las economías de la región (lo que sucedió, en parte, durante el gobierno macrista). En este caso, otorgar la **acción de oro**⁴¹ al Presidente del CGPBB, podría ser una alternativa a evaluar, a fin de que el Estado pueda ejercer un liderazgo estratégico, sin la necesidad de estatizar la gestión del recurso.
4. Finalmente, estamos de acuerdo con la postura de Scheingart y Coatz (2005), quienes recomiendan la estrategia de potenciar los recursos naturales y **diversificar la matriz industrial**. En el caso del Puerto, el **Clúster Alimentario** podría jugar un rol muy relevante a la hora de construir sinergias para diversificar la matriz industrial,

⁴¹ La acción de oro, es aquella que ofrece a su poseedor el derecho de veto sobre los demás accionistas en ciertas operaciones. Un derecho que se concede siempre, aunque solo posea, por ejemplo, el 1% del capital social, en el caso del Puerto se trata del 22% por el sector Público.

agregando valor a los productos, siempre y cuando se acompañe de una política de comercio exterior que cuide las divisas del Estado y los incentivos del sector privado. Esto debería hacerse en coordinación con el Estado Nacional y Provincial, para que esa diversificación esté en coherencia con los planes estratégicos.

5. Los trabajos de Rodrik (2005), Bresser (2007), Devlin & Moguillansky (2009), García Delgado (2013) y Narodowski (2011), hacen referencia, de forma directa e indirecta, al rol del Estado como agente regulador, estratégico y promotor del desarrollo. En ese sentido adherimos a la tesis de los autores, y a su vez entendemos que es una de los aspectos más débiles del caso del Puerto de Bahía Blanca, sus ganancias y proyectos deben estar asociadas a la Provincia y la Nación, siempre manteniendo la autonomía del CGPBB. Ahora bien, ¿qué sucede si la Provincia y la Nación no cuentan con planes de desarrollo? **Sería relevante promover el diseño de estrategias sinérgicas,** considerando los postulados de Devlin & Moguillansky (2009), sobre las asociaciones público privadas, en este caso los que adquieren más relevancia son los siguientes: **asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades portuarias y económicas de desarrollo; promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo** (sobre todo en el Estado, las cámaras y entes asociados); construir un servicio civil caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica; la eficacia del CGPBB debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente los incentivos, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico.
6. En el mapa de actores y en el Plan Maestro se puede evidenciar una relación con cuestiones a mejorar con respecto a la comunidad whitense, así como una relación débil con el Gobierno Nacional. En ese sentido entendemos que **el Gobierno Provincial debería generar una mesa de diálogo con representantes de esos actores a fin de integrar los planes del Puerto a los de la Provincia y la Nación, así como generar un espacio institucional para poner en marcha una política permanente de responsabilidad social empresaria** (como fue el caso de la iniciativa

del Expresidente del Ente Hugo Borelli “La Fundación para el Desarrollo Sostenible”). Estas acciones no deben estar en manos del Gobierno de turno, sino que deben ser normadas e institucionalizadas por medio del CGPBB, generando incentivos para los privados que participen.

7. Compartimos las afirmaciones del Expresidente del Ente, Hugo Borelli (2023), quien entiende la necesidad imperiosa de **crear una Ley Bonaerense de Actividades Portuarias, así como un fondo permanente para infraestructura portuaria y responsabilidad social empresaria.**
8. Consideramos de relevancia **crear una “Oficina” Nacional de Asociaciones Público Privadas en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación - desarrollo productivo-**, dotarla de presupuesto y equipo, a fin de generar un área experta que pueda replicar el modelo a nivel provincial, trabajando de forma coordinada en la evaluación, implementación y coordinación de estrategias de APP. El modelo de Registro Nacional de Articuladores de Economía del Conocimiento podría ser un caso ejemplo para conformar uno nuevo de especialistas en asociaciones público-privadas.

Como última aclaración, queremos manifestar que entendemos de algunas cuestiones que no han podido ser abordadas con la suficiente profundidad en el presente trabajo, en varias oportunidades hemos querido acceder a información que no fue suministrada por ser considerada de carácter confidencial.

BIBLIOGRAFIA

- Alborta, G., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Inter-American Development Bank.
- Astarita, M., & De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial. *EL NEOLIBERALISMO TARDÍO*, 187.
- Barbero, A., Noceti, B., & Cattaneo, C. (2017). Interacciones, conflictos y nuevas formas de gobernanza en el estuario de Bahía Blanca-Monte Hermoso. In Presentation at XXXI ALAS Congress, Uruguay.
- Beier, L. S., Clavé, S. A., & Vigier, H. P. (2021). Dinámicas de urbanización turística en el litoral de Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Turismo*, (47), 103-130.
- Beteta, H., & Moreno-Brid, J. C. (2012). El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía Unam*, 9(27), 76-90.
- Bresser Pereira, Luiz. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517-550.
- Bresser Pererya, Luiz Carlos (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela.
- Carabajales (2021). "Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020): De la centenaria YPF a las actuales SABIE". EDUNPAZ. Página 492.
- Carbone e Irisarri (2015). "Balances y desafíos de una década larga (2001-2015): aportes y debates desde la Sociología". *Jornadas de Sociología*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Conte, Claudio (2003); "Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca: La primera década, 10 años de logros"; Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Edición digital, Bahía Blanca.
- Costa, A. M., Brieva, S. S., & Iriarte, L. (2006). Nueva institucionalidad en el sistema portuario argentino: vinculación público/privada en la organización y gestión del puerto Quequén. *Economía, Sociedad y Territorio*, (20), 753-779.
- Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1(1).
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista Cepal*.
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2010). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. *Cepal*.
- Engel, E. (2020). Asociaciones Público-Privadas: retos, lecciones aprendidas, y soluciones innovadores en America Latina y el Caribe. BID.
- Espinaza, R., Balza, L., Hinestrosa, C., Sucre, C., & Anaya, F. (2017). Dossier energético: Argentina. México: Inter-American Development Bank.
- Faletto, Enzo (1989). "La especificidad del Estado en América Latina". *Revista de la Cepal*, n° 38, agosto. Disponible <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/faletto/2.3.pdf>
- Fajnzylber, Fernando (1992) "Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío», Nueva Sociedad NRO.118 Marzo- Abril 1992, PP. 21-28
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). "El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal". *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. ISSN 2310-550X pp 64-81

- García Delgado, D., & Gradín, A. (2017). Documento de trabajo No 5. El neoliberalismo tardío: teoría y praxis.
- Gorenstein, S. (2005). Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina: Los casos de Bahía Blanca y Rosario. *EURE (Santiago)*, 31(92), 105-122.
- Guerrero, De Batista, M. A. R. I. A. N. E. L. A., & ESTRADA, (2018). XII Biental del Coloquio Transformaciones Territoriales. 523-530.
- Heredia Chaz, E. (2014). De la responsabilidad a la contaminación social empresaria: la ingeniería social del Polo Petroquímico de Bahía Blanca. 64-69.
- Heredia Chaz, E. (2018). La "tercera fundación" de Bahía Blanca: la ciudad en la transformación neoliberal. *Universidad Nacional del Sur*. 512-519.
- Irisarri, M. J., Noceti, M. B., & Carbone, D. (2016). ¿Desigualdad en el acceso al espacio del estuario?: el Directorio del Consorcio General del Puerto de Bahía Blanca. In IX Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2016 Ensenada, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Narodowski, P. (2011). El péndulo de Diamand. Una actualización post-estructuralista. Pablo I. Chena, Norberto E. Crovetto, Demian T. Panigo (coords.) "Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional". Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.
- Noceti, M. B., Irisarri, M. J., Barbero, A., & Cattaneo, C. (2016). Políticas y conflictos por el acceso y la utilización de recursos marítimo-costeros en el Estuario de Bahía Blanca. In IX Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2016 Ensenada, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El trimestre económico*, 37(145 (1)), 83-100.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*, 531-565. O'Donnell, G. (1977). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. *Revista mexicana de sociología*, 9-59.
- Prebisch, R. (1949) *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas* (New York: United Nations, 1950)
- Rodrik, D. (2005), "Nuevos enfoques en la economía mundial", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boletín Informativo Techint, n° 318, Buenos Aires.
- Salvatierra, P. N. (2017). Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas. *Derecho & Sociedad*, (49), 321-337.
- Sánchez, R., & Pinto, F. (2015). El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado. Edición No. 337 - Número 1. 1-9.
- Schteingart, D. y Coatz, D., ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? Buenos Aires, Boletín Informativo Techint N° 349, mayo-agosto 2015. Disponible en file:///C:/Users/atrin/Downloads/6327_QumodelodedesarrolloparalaArgentina.pdf.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores claves. Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal. CONICET, 2.
- Trujillo, L. A. (2006). El puerto de Bahía Blanca tras la reforma del Estado: desregulación, descentralización y transformación. *EdiUNS*.
- Vilas, C. (2001). El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. *Foro Internacional*, 41(3 (165)), 421-450.

Zeller, N. (2007). Políticas públicas: Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina: SGP INAP.

INTERNET, PUBLICACIONES EN PERIÓDICOS

www.dpej.rae.es/lema/ente-p%C3%BAblico-no-estatal Definición de Ente Público No Estatal.

Diccionario de la Real Academia española. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/ente-p%C3%BAblico-no-estatal>

www.puertobahiablanca.com/estadisticas.html

www.cronista.com/finanzasmercados/Eliminan-la-obligacion-de-liquidar-las-divisas-por-exportaciones-20171102-0079.html Eliminan la obligación de liquidar divisas por exportaciones. El gobierno eliminó una serie de normas relativas al mercado de cambios, algunas de ellas vigentes desde hace 53 años.

www.infobae.com/2015/09/12/1754891-por-que-se-termino-la-bonanza-economica-americ-latina/