

Puerto Inerte. La producción del espacio en el Puerto de Santa Fe en la década de 1990.

Camila Blanc.

Cita:

Camila Blanc (2017). *Puerto Inerte. La producción del espacio en el Puerto de Santa Fe en la década de 1990. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/443>

Puerto Inerte. La producción del espacio en el Puerto de Santa Fe en la década de 1990.

Lic. Camila Blanc.

Eje 8 | MESA 75 | Territorios, políticas habitacionales y centralidades urbanas

Universidad Nacional del Litoral (UNL).

camilablanc@hotmail.com

Resumen.

La presente ponencia forma parte de la investigación desarrollada en el marco de mi tesis de grado en la carrera de Sociología en la Universidad Nacional del Litoral. En la misma, se procuró comprender la transformación de las configuraciones sociales que producen el espacio-puerto en Santa Fe en relación a tres dimensiones analíticas: el tipo de regulación estatal, los agentes socio-económicos intervinientes y su vinculación socio-económica con la ciudad de Santa Fe. Para ello, se realizó un recorte típico ideal de la transformación del espacio-puerto, dividiéndolo en tres grandes momentos: “puerto funcional” (1910-1993); “puerto inerte” (1993-2003); y “puerto urbanizado” (2003-actualidad).

Aquí, nos proponemos presentar algunas líneas en relación a la producción del espacio en el momento del “puerto inerte”, fundamentalmente a partir de la creación en 1994 del Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (EAPSF) bajo la figura de “ente público no estatal”. De este modo, indagaremos respecto al modo en el cual fueron modificados el tipo de agentes intervinientes en la producción del espacio en el Puerto de Santa Fe, el modo de vinculación entre dichos agentes, y su ligazón con el contexto histórico en el cual tuvo lugar la creación del EAPSF.

Palabras claves.

Puerto de Santa Fe – Producción del Espacio – Agentes Socioeconómicos Dominantes– Regulación – Estado Neoliberal.

Introducción.

La década de gobierno menemista se constituyó como una etapa muy particular en la historia de nuestro país. Los problemas heredados de la política económica implementada por el gobierno *de facto* de la última dictadura militar, concluyeron en la implementación de un modelo neoliberal y el acatamiento sin precedentes de los consejos del gobierno de Estados Unidos y de los más acérrimos defensores de sus intereses, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Gambina (2001) sostiene que la forma en la cual las teorías económicas ortodoxas se ganaron el lugar de modelos económicos indiscutibles a seguir fue producto del proceso histórico mundial que les precedió y de las condiciones socioeconómicas argentinas a partir de la década de 1950. Si en el periodo 1950-1970 las políticas de corte “populista” primero y “desarrollistas” después lograron imponerse, para 1985 el intento de aplicación de políticas keynesianas de crecimiento ya estaba

cerrado y paulatinamente “se retoma[ro]n los mecanismos de transformación regresiva de la estructura económico-social que había iniciado la Dictadura Militar (76/83) en la tríada expresada por la apertura de la economía, la subsidiariedad del Estado y la desregulación de los mercados” (Gambina, 2001: 188).

Fue éste el contexto en el cual el gobierno central de nuestro país decidió implementar, con gran firmeza a partir de la década de 1990, el plan de descentralización y reforma del Estado. El mismo incluía la provincialización de los puertos argentinos más importantes y la transferencia de la gestión de los mismos a organismos públicos no estatales. Esta medida fue la que dio lugar a la creación, por parte del gobierno provincial, del Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (EAPSF), hito que tomamos como punto de entrada a nuestro segundo momento, que hemos denominado como el momento del “Puerto Inerte”. Esta característica de “inerte” induce a que éste sea pensado como un momento de transición entre un primer momento de actividades exclusivamente portuarias e íntimamente ligadas al modelo de desarrollo económico, donde el puerto era el canal de salida de productos primarios, en el periodo 1910-1993; y un tercer momento, que se constituye a partir de la urbanización de los terrenos del puerto y su destino para usos turísticos y comerciales, en un proceso que comienza en 2003 y continúa en desarrollo, donde su impacto e inserción social y económica en la ciudad toman una forma completamente distinta a la que presentaban en el primer momento.

En el presente trabajo nos proponemos indagar respecto del proceso que dio lugar a la creación del EAPSF mediante la Ley Provincial N°11.011 y las implicancias que tuvo en el espacio portuario. En primer lugar, intentaremos insertar la creación del Ente dentro del contexto histórico en el cual se desarrolló. Luego, realizaremos un recorrido sobre los principales puntos de discusión que tuvieron lugar durante la sanción de la Ley Provincial N°11.011; así como el modo en el cual la misma modificó el modo de intervención de los agentes estatales y de los agentes socioeconómicos dominantes (en adelante, ASED) en relación a la producción del espacio en el Puerto de Santa Fe, el tipo de vinculación entre ambos tipos de agentes y la relación puerto-ciudad.

I. El nuevo rol estatal: las teorías de la neoliberalización.

La gran crisis socio-económica a nivel mundial en la década del ‘70, la denominada “crisis del petróleo”, hizo flaquear la creencia en el Estado de bienestar keynesiano como garante incuestionable de crecimiento, inclusión social y prosperidad. En consecuencia, proliferaron una variedad de teorías que vendrían a proponer los caminos a tomar en busca del crecimiento económico. Estas teorías se dedicaron a analizar los límites del Estado de Bienestar, a explicar su crisis y a reflexionar acerca de las transformaciones necesarias y los nuevos roles que debía asumir

el Estado. Las más importantes de ellas, pueden enmarcarse en tres grandes corrientes de pensamiento: las (neo)marxistas, las (neo)institucionalistas y las (neo)liberales¹.

El neoliberalismo se constituyó como el gran triunfador, conquistando la mayor propagación y aceptación dentro de los ámbitos políticos e intelectuales hegemónicos, y ganando un lugar central en los programas de reforma y descentralización estatal que se expandieron a partir de los años '70. Como señalan Cao y Vaca (2007), la descentralización pondría fin a un centralismo decisorio que era considerado responsable de variados males sufridos por la sociedad; “se esperaba que la descentralización disparara circuitos virtuosos de involucramiento de la sociedad, lo que redundaría en una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado” (Cao y Vaca, 2007: 252).

Fernández (2001) sostiene que en la periferia el desarrollo estratégico y la gran inserción institucional que tuvo el enfoque neoliberal estuvo fuertemente relacionado con el rol que cumplieron por aquella época los organismos de financiamiento internacional –BM y FMI–. En la década del '80, las políticas de dichos organismos estuvieron orientadas al otorgamiento de créditos extraordinarios a los países del Tercer Mundo, posible gracias a la enorme liquidez remanente de la crisis del petróleo. Al convertirse en sus grandes acreedores, les fue posible imponer sus planteamientos prácticamente sin cuestionamientos, volviéndose orientativos de las políticas a desarrollar por gobiernos ávidos de recursos. El keynesianismo fue acusado de ser el gran responsable de las crisis en el Tercer Mundo, y las recetas neoliberales fueron llamadas a salvar dichas economías. El Consenso de Washington (1989) pasó a designar casi inmediatamente una receta simple de política económica: moneda fuerte y libertad de mercado, incluida la liberalización del comercio y la privatización de empresas del Estado (Fernández, 2001).

Los programas económicos promovidos por el BM y el FMI fueron asumidos como la única opción válida por las elites políticas y económicas argentinas. El neoliberalismo tuvo la particularidad de presentarse como una teoría científica basada en hipótesis y supuestos que lo dotaron de cierta coherencia interna que contribuyó a su efectividad: “sus propuestas políticas logran ser presentadas como verdades universales y objetivas, en la medida en que son apoyadas por un conjunto de herramientas propias de la economía que les dan apariencia de verdades científicas” (Beltrán, 2005:29). El Consenso de Washington se estableció como una teoría científica, como un conjunto de recetas y lineamientos necesarios de llevar a la práctica acerca de cómo implementar el neoliberalismo; donde se remarcaba la necesidad no sólo de medidas que garantizaran la estabilización en el corto plazo, sino también de cambios estructurales imprescindibles para sortear los desequilibrios de las “economías en desarrollo”.

¹ Para mayores especificidades sobre el tema, ver Fernández (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*.

Las reformas propuestas estaban destinadas, teóricamente, a la estabilización de la economía, en un primer momento, para dar lugar al crecimiento económico, en un segundo momento. El desarrollo promovido presentaba una gran preferencia por el capital privado, en desmedro del sector público y apuntaba a una nueva funcionalidad del Estado como garante de las mejores condiciones para el desarrollo de los capitales transnacionales (Gambina, 2001).

II. Descentralización y reforma del Estado argentino.

En consonancia con el nuevo paradigma neoliberal, durante la década del '90 en nuestro país se puso en práctica una reestructuración del Estado que consistió, siguiendo a Maristella Svampa (2005), en una gran reducción del gasto público, en la descentralización administrativa, en la desregulación –fundamentalmente en el mercado laboral– y en la privatización de las empresas del Estado. La sumatoria de medidas de este tipo conllevó un cambio radical en las percepciones acerca del rol que el Estado debía cumplir dentro de la sociedad y en relación a la economía, “lo cual trajo como correlato la consolidación de una nueva matriz social caracterizada por una fuerte dinámica de polarización y por la multiplicidad de las desigualdades” (Svampa, 2005: 35). A su vez, las nuevas formas introducidas en la organización del trabajo decantaron en un proceso de flexibilización y precarización laboral crecientes, así como un alto crecimiento de los niveles de desempleo. En este contexto, es posible pensar que la reforma del Estado se llevó a la práctica a partir de dos grandes tipos de políticas: la descentralización administrativa y la privatización de empresas estatales.

La descentralización administrativa estuvo dada fundamentalmente en relación a la transferencia de competencias desde el Estado central nacional hacia los Estados provinciales y municipales, como fue el caso de la salud pública y de la Ley Federal de Educación².

La privatización de empresas estatales fue una política implementada a partir de la Ley N° 23.696/89 de Reforma del Estado; la cual habilitó la venta y la concesión total o parcial de empresas del Estado. En consecuencia, numerosas empresas que eran estratégicas para la economía nacional fueron vendidas a capitales privados, en su mayoría extranjeros. Este proceso incluye la venta de la empresa telefónica (Entel), del transporte aéreo nacional (Aerolíneas Argentinas) y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); la red vial, canales de televisión, radios, áreas petroleras, polos petroquímicos y líneas de ferrocarriles. También se privatizaron el servicio eléctrico, gasífero, de

² Se realizó el intento de profundizar respecto al tema de la descentralización administrativa de la salud y la educación llevada adelante durante el gobierno de Menem. Sin embargo, los vastos escritos acerca de las políticas neoliberales implementadas en nuestro país en los años noventa a los que tuvimos acceso, hacen foco en las cuestiones más generales de la influencia que tuvo el contexto internacional en dicho proceso y en las privatizaciones de empresas del Estado. A los límites de la presente investigación, llegado un momento, decidimos poner fin a la búsqueda de las lecturas sobre el tema y limitarnos sólo a nombrar la descentralización implementada en salud y educación.

agua y cloacales, las firmas siderúrgicas, alrededor de 500 edificios públicos, la red de subterráneos de las ciudad de Buenos Aires, algunos hoteles, fábricas militares, la junta nacional y los elevadores portuarios de granos, el mercado de hacienda y el hipódromo” (Margueritis, en Svampa, 2005: 39). También fue reformado el sistema de seguridad social, y transferidos el transporte marítimo y la caja nacional de seguro.

En una primera etapa se desarrolló una gran resistencia social y conflictos, pero en una segunda etapa las movilizaciones en contra mermaron notoriamente; por un lado, porque el Estado realizó negociaciones con los sindicatos y prometió a los mismos participación en la distribución de acciones. A su vez, el neoliberalismo fue legitimado por lograr respuesta a la hiperinflación, un problema que azotaba a la sociedad argentina desde los últimos años del gobierno de Raúl Alfonsín. Si bien en los hechos la crisis hiperinflacionaria no encontrará su fin hasta la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991, como señala Gambina (2001), el temor hiperinflacionario generaría las condiciones, tanto económicas como en el imaginario social, para disciplinar al conjunto de la sociedad de cara a las políticas de ajuste que se vendrían. Así, para 1991, habiendo logrado detener la inflación y al mostrar el modelo signos de estabilización, el discurso crítico en relación a la intervención Estatal y la adhesión al Consenso neoliberal lograban consentimiento en vastos sectores sociales.

En el primer lustro de la década, el caso argentino era tomado por el BM y el FMI como el modelo vivo de que el neoliberalismo funcionaba tal como pregonaban sus teóricos. Paradójicamente, al mismo tiempo, nuestra sociedad se hundía de modo progresivo en un proceso de creciente polarización social. El paisaje nacional se poblaba con cientos de empresas que cerraban, ante la incapacidad de competir con los productos importados que ingresaban sin cesar a causa de la paridad cambiaria con el dólar, convirtiendo a sus trabajadores en desocupados y condenando a millones de familias a formar parte de los índices de una pobreza creciente, que ahora llevaba el adjetivo de *estructural*.

Resulta sencillo suponer que los puertos del Estado no hayan sido una excepción en un contexto como el que estamos describiendo. En consonancia, en junio de 1992 el gobierno nacional aprobó una nueva ley portuaria.

III. La descentralización de los puertos nacionales.

La intervención del Estado nacional en el proceso de transferencia de los puertos a las provincias estuvo marcada por una doble caracterización, siendo posible pensar el caso de los puertos como un punto intermedio entre el proceso de descentralización del Estado Nacional y el de privatizaciones. La Ley N°24.093 puede pensarse dentro de las políticas de descentralización, debido a que una de

las cuestiones más importantes que la misma establece es el traspaso de las administraciones y explotaciones portuarias de las ciudades de Buenos Aires, Bahía Blanca, Santa Fe, Rosario y Quequén a sus respectivas jurisdicciones provinciales. En este sentido, la transferencia de los puertos es un proceso análogo al del sistema educativo y de salud que implicó el traspaso a la órbita provincial de las escuelas y hospitales nacionales.

Sin embargo, al mismo tiempo, al establecer la cláusula que obligaba a crear entes públicos no estatales o sociedades de derecho privado, las provincias quedaban impedidas de ejercer directamente la administración y/o explotación de las instalaciones que les eran transferidas. De este modo, en la medida en que habilitaba el poder de decisión al ámbito privado se asemejaba a una concesión o privatización, ya que significaba que quienes compusieran su Consejo Directivo no se constituyeran –de derecho– como Funcionarios Públicos y que las acciones de dichos entes o sociedades quedaran dentro de la órbita no del derecho administrativo sino del derecho privado. Así, se establecía un tipo de traspaso que en la práctica llevó a los puertos a tener un funcionamiento más parecido al de una empresa privada que al de un organismo del Estado, siendo mínima la capacidad de injerencia estatal en el accionar de estos entes.

IV. La Ley Provincial N°11.011 y la creación del Ente Administrador del Puerto de Santa Fe.

Como hemos señalado, la Ley N°24.093 establecía que para la administración y/o explotación de los puertos transferidos a las provincias, las mismas debían constituir sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales. De modo que en la provincia de Santa Fe fue necesario crear para tal fin organismos especiales que tomaran a cargo los puertos de Rosario y de Santa Fe. En consecuencia, a pedido del Poder Ejecutivo provincial –gobernado entonces por Carlos Reutemann– el 10 de junio de 1993, la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe realizó el tratamiento y aprobación de la Ley N°11.011, que fue luego aprobada en el Senado provincial el 1° de julio del mismo año. Dicha normativa dio acta de nacimiento al Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (EAPSF), bajo la figura de ente público no estatal. En el presente apartado nos referiremos a la discusión que tuvo dicha Ley en la Cámara de Diputados, debido a que fue allí donde tuvo lugar el gran debate en torno a las decisiones e implicancias que la misma significaba. El Senado, por el contrario, sólo se limitó a aprobar lo que había sido tratado en la Cámara Baja.

Toda la información fue tomada del debate parlamentario de la ley 11.011 en la Cámara de Diputados, con fecha del 10 de junio de 1993 y disponible en el Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Luego de las elecciones de 1991, la Cámara–compuesta por cincuenta miembros– había quedado constituida por 28 diputados por el Partido Justicialista (PJ), 16 por la Unión Cívica Radical (UCR),

4 diputados del Partido Socialista (PS) y 2 por el Partido Demócrata Progresista (PDP). A continuación realizaremos un análisis de los discursos pronunciados por los legisladores en el debate por la Ley, en torno a los temas más importantes de discusión por ellos enunciados.

El primero de los ejes que hemos construido está relacionado con la **administración estatal** del puerto. Los diputados parecían coincidir en 1993 en que la administración estatal nacional había sido completamente deficitaria en los veinte años previos y que había llevado, por un lado, a la decadencia de los puertos nacionales y, por el otro, a la creación de puertos de funcionamiento privado que enterraron aun más los puertos del Estado. Cabe señalar que desde 1970 funcionaba la figura de los “puertos específicos”, habilitados ese año por las Leyes N°22.080 y N°22.108, que prestaban servicios de carga por empresas privadas y serían la antesala de la Ley N° 24.093. No obstante, esta situación no conducía necesariamente a los legisladores a condenar todo lo que provenga del Estado, tal como aclaraban varios de ellos a lo largo del debate.

En consonancia con lo dicho, el Diputado Zabalza (PS) declaraba:

“nadie tiene dudas de la flaqueza de la administración central del Estado Nacional sobre los puertos (...) [pero] reiteramos nuestra posición de no coincidir tampoco con este criterio, diríamos superficial, de pensar que todo lo que es estatal no sirve o de pensar que la única forma de mejorar el Estado es la privatización y el desprenderse del manejo del patrimonio del Estado” (ALP, 153³).

Favario (PDP), sin embargo, sí realizaba su embestida directamente contra la administración estatal y otorgaba un veredicto poco alentador en relación al futuro de los puertos estatales. Sostenía que el desarrollo y la expansión de los puertos privados en la década previa al momento de tratamiento de la Ley estaban marcados, fundamentalmente, por la ineficiencia del Estado para administrar sus propios puertos. Por ello, consideraba que la Ley surgía “como consecuencia del desarrollo de los puertos privados, en contraposición al consiguiente fracaso de la administración del Estado en los puertos nacionales” (ALP, 155). En cuanto a las expectativas generadas en relación a la creación de los entes, las posturas fueron variadas. Hubo quienes creían que lo deficiente era la administración estatal y que por tanto la creación del Ente podía ser un mecanismo de salvación de los puertos; mientras que otros postulaban que el problema, más allá de quién administrase los puertos, era la falta de inversiones, por lo que el traspaso de la administración y explotación de los puertos a este tipo de entes constituía un vano esfuerzo ante la decadencia inminente de los puertos estatales.

³ Todas las citas que insertaremos a continuación provienen de las intervenciones de los diputados en el debate de la ley provincial N° 11.011 en la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, el día 10 de junio de 1993. A fin de aminorar la lectura, reduciremos las citas a la sigla ALP (Archivo de la Legislatura Provincial). Los números de páginas con que se citan las intervenciones corresponden con el número página de la transcripción taquigráfica del debate, disponible en el Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Los legisladores, en general, planteaban una gran desconfianza frente a la creación del EAPSF como una salvación a la actividad portuaria estatal, relacionada directamente con la falta de inversiones en los puertos y con el horizonte poco prometedor que los legisladores veían en cuanto a que pudieran aparecer inversores dispuestos a arriesgarse en los puertos del Estado, ya que quienes podían tener interés directo para hacerlo ya se encontraban, en 1993, instalados en los puertos privados aledaños a Rosario.

En cuanto a la **persona jurídica de los entes**, tal como señalamos, la Ley Nacional N°24.093 habilitaba a las provincias dos opciones para los entes: la creación de entes públicos no estatales o sociedades de derecho privado. Tanto el dictamen de mayoría como el primer dictamen de minoría optaban por el ente público no estatal.

El tema fue llevado a debate por el diputado López (PJ), quien reclamaba al Estado Nacional el hecho de no haber dejado posibilidad a que los puertos puedan ser administrados o explotados directamente por el Estado Provincial; y a su vez, al propio Estado Provincial por no haber realizado ningún reclamo a Nación para que ello sea posible. López argüía que el motivo por el cual estaba en contra de la creación de un ente estatal era que consideraba que el único sector que invertiría dinero en el puerto sería el Estado Provincial, mientras que las regalías serían para las empresas privadas. Su propuesta, en cambio, era la de crear un ente privado, para que no sólo las ganancias sino también la inversión corriera por cuenta de los empresarios (ALP, 48).

El diputado Zabalza (PS) consideraba que el ente público no estatal contenía la posibilidad de que coexistan en la administración de los puertos tanto el Estado como el interés privado, que representaba pensar una reforma del Estado de modo distinto y plantear la superación de un Estado anacrónico en lo que hacía a la administración de los puertos, que había determinado su obsolescencia, no funcionamiento, pérdida de rentabilidad y sobre todo llegando al punto de no poder operar los puertos beneficiando a puertos privados (ALP, 153/4).

El debate en relación a la opción por la persona jurídica del Ente se encontraba íntimamente ligado a la preocupación de algunos de los diputados por el tema de la **inversión en los puertos**. A López (PJ) le preocupaba que la provincia estuviera entregando el patrimonio que le era otorgado por ley desde nación a los empresarios privados y que no se asegurara que en dicho espacio fueran a realizarse inversiones de ningún tipo, lo cual implicaría una gran pérdida para el patrimonio provincial. El único aporte para estos Entes, sostenía el legislador, era el que hacía la Provincia al entregar como capital el patrimonio que le era transferido desde Nación.

Zabalza (PS) concordaba de alguna manera con el planteo de López, pero no creía que debiera entregarse a manos privadas el patrimonio estatal. Así, señalaba su discordancia con el rechazo

imperativo hacia lo estatal y reafirmaba su defensa a la posesión estatal del patrimonio portuario, sosteniendo:

“nosotros creemos que en este momento no tenemos un proyecto de Nación, porque todo lo que hace al esquema superficial de privatizaciones, ha significado nada más que cambiar de manos, pero no se ha modificado nada que determine alguna seguridad que los argentinos podamos tener y que cuando cambien determinadas coyunturas internacionales, no se nos agrave la situación en forma violenta y nos demos cuenta que no manejamos más ninguno de los elementos que necesitamos para tener un futuro cierto como Nación” (ALP, 153).

No obstante, expresaba que consideraba que no existía ninguna posibilidad desde el Estado de propiciar que los puertos pudieran salir de la situación en la que se encontraban –al menos no el corto plazo–, debido a que era muy compleja la atracción de capitales de los sectores que integraban el Puerto de Santa Fe.

Malaponte (UCR), más agudo aún, sostenía que no había por parte de ningún sector de la provincia confianza alguna en que el Ente vaya a asegurar al Estado santafesino y sus ciudadanos el éxito en la administración de puertos; y sostenía su desconfianza en que se estuviera institucionalizando “la agonía económica de una actividad muerta en Santa Fe y en Rosario”. Y agregaba, “ésta es la Argentina dramática, la Argentina del capitalismo sin capitales, la Argentina descapitalizada de capitales de riesgo que inviertan en la confiabilidad de un país” (ALP, 160).

Por último, Macheroni (UCR) aclaraba:

“Los puertos están totalmente desmantelados e inactivos. (...) Si el Estado encara la reactivación del puerto flotaría el fantasma de que el Estado es ineficaz. Reitero el compromiso de los sectores vinculados al quehacer portuario. Estamos haciendo el paso inicial, si a partir de ahora los puertos no funcionan no va a ser responsabilidad directa del Estado” (ALP, 162).

Finalmente, en la discusión en particular del artículo 1º, quedó establecido que se creaban los entes administradores de los puertos de Rosario y Santa Fe como personas jurídicas públicas no estatales. En relación a la **redacción de los estatutos**, la ley otorgó a los Entes la potestad de dictarse sus propios estatutos de funcionamiento.

Por último, se discutió en torno a los **miembros del Consejo Directivo del Ente** y la **representatividad de cada uno de los sectores involucrados**. El dictamen por mayoría y el primer dictamen por minoría coincidían en que el mismo debía ser integrado por la cantidad de nueve miembros, quienes representen a la provincia, al municipio en cuestión, a los importadores, exportadores, empresas de transporte por agua, concesionarios de terminales, prestadores de servicios y trabajadores; asegurando de esta manera la representación de todas las partes involucradas, tal como estableciera la Ley Nacional N° 24.093.

Frente a dicha composición, el diputado López (PJ) presentaba una crítica, ya que consideraba que tanto el sector gremial de trabajadores como el Estado quedaban sub-representados frente a la participación empresarial. Este tema llevó a un gran debate, pero debido a que cambiar la distribución estaría en contradicción con la Ley Nacional y con el Decreto Reglamentario. No obstante los debates, el artículo 2º fue votado y aprobado de manera que la composición del Consejo Directivo quedó integrada por un representante de la Provincia, uno de cada respectivo municipio y uno de cada uno de los sectores de actividades vinculadas al quehacer portuario con personería jurídica o gremial, conforme lo establecía el artículo 12º de la Ley Nacional.

En cuanto a la **presidencia** se estableció que sería el miembro de la provincia quien ejercería la presidencia del Ente.

Del extenso debate que implicó la sanción de la Ley 11.011 consideramos valorable destacar, a modo de cierre, las concepciones más importantes acerca del Estado, los ASED y el puerto allí puestos en debate. La conclusión a la que es posible arribar se relaciona, en primer lugar, con una imagen sobre el Estado como un administrador ineficiente –lo cual se condice con el paradigma dominante de la época–, pero a la cual no se contraponen una idea sobre los ASED como agentes susceptibles de convertirse en la salvación frente a la ineficiencia estatal. Los legisladores presentan una visión completamente pesimista acerca del rol que puedan jugar los ASED a partir de la creación del Ente, no porque crean que el sector privado no sea capaz de otorgar eficiencia a una actividad como la portuaria, sino porque observan que los grandes capitales que podrían interesarse en el Puerto de Santa Fe habían migrado con anterioridad de sus propios puertos privados. De todos modos, varios de los legisladores expresaban coincidir en la excesiva representación que la Ley N° 11.011 les otorgaba en el directorio del EAPSF.

La conjunción de esta mirada sobre las capacidades estatales y de los ASED trae como consecuencia este diagnóstico lapidario que se construye acerca del puerto, donde ya no tiene lugar el cuadro donde el mismo se erige como la fuente de progreso de la ciudad característica de la primera etapa de la actividad portuaria (nuestro momento “Funcional” del puerto, en el período 1910-1993) y queda, entonces, relegado a convertirse en un espacio inerte y disfuncional.

V. El Ente Administrador del Puerto de Santa Fe: composición y funcionamiento.

La creación del EAPSF, cambió notablemente el funcionamiento de la actividad portuaria. Tal como se establece en la Ley N°11.011, su Consejo Directivo se constituye con nueve miembros, de los cuales dos representan el sector estatal (un representante de la provincia –quien además ejerce la presidencia– y uno por el municipio), un miembro es representante de los trabajadores portuarios y

seis son representantes de los diferentes sectores empresarios que realizan algún tipo de actividad dentro del puerto. El Ente cuenta, además, con un veedor, miembro representante de la BCSF.

La creación, para la administración del puerto, de un organismo como el EAPSF marca un gran cambio en la forma de administrar un espacio que desde su creación y hasta ese momento había sido explotado exclusivamente por el Estado, provincial primero y nacional después. Con el Ente, el tipo de relaciones que se tejen allí entre el Estado y los ASSED se torna completamente diferente, dando un cambio cualitativo muy importante en el modo de regulación imperante.

Durante el período del “Puerto Funcional”, particularmente luego de su traspaso a jurisdicción nacional en 1950, tanto la administración de los servicios portuarios como la mediación con las empresas que utilizaban sus servicios, era realizada directamente desde el Estado.

Por tomar un ejemplo, en el caso del producto que más salida tenía a través de los puertos –argentinos en general y del puerto santafesino en particular–, mediante el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), el Estado nacional ejercía una gran regulación sobre la comercialización de granos. Como señala Ricardo Sidicaro (2010) el IAPI funcionó durante el primer peronismo como una entidad estatal que monopolizaba las exportaciones de granos y permitía la traslación de ingresos desde el sector agropecuario hacia otros sectores de la producción –en especial, el industrial–, que sin dicha intervención los agricultores no hubieran realizado por su cuenta. De este modo, el Estado, a través del monopolio de los puertos, de los ferrocarriles, de sus organismos reguladores, etc.; ejercía un fuerte control sobre la producción nacional y los ASSED, generando un tipo de regulación estatal que involucraba en conjunto al régimen de acumulación, a los sectores productores y a los trabajadores.

Este tipo de entidades se establecieron a partir de los años de 1930, época en la cual numerosos autores⁴ coinciden en dar nacimiento al Estado intervencionista en nuestro país. Funcionaron a lo largo del siglo XX y fueron desmanteladas en la década del '90. En contraparte, se crearon un nuevo tipo de entidades, más afines a la idea de *gobernanza* con la participación directa de los agentes de la sociedad civil en las instituciones del Estado. Sin embargo, no debe pensarse este involucramiento de la sociedad civil en los términos en los que lo planteaba Gramsci⁵. David Harvey (2007) sostiene que en los tiempos en los cuales el neoliberalismo se impuso como el modelo hegemónico de Estado, se desarrolló a la vez una idea de la sociedad civil como elemento

⁴ Al respecto, puede verse Ricardo Sidicaro (2010), “Capítulo 1: La construcción del Estado intervencionista (1930-1943)”.

⁵ La concepción gramsciana de Estado Ampliado se erguía en contraposición al esquema dual de Marx en el cual estructura y superestructura se enfrentaban; y donde el Estado formaba parte de la superestructura y la sociedad civil de la estructura. Para Gramsci, en cambio, tanto la Sociedad Política como la Sociedad Civil forman parte del Estado que, por tanto, es “ampliado”. Para ampliar el concepto de Estado Ampliado de Gramsci ver Gramsci (1930-1932), *Cuadernos de la Cárcel*, Gramsci (1949) *Notas sobre Maquiavelo* ó Carnoy (1992), *El Estado y la Teoría Política*.

central para la formulación de políticas opositoras. “La idea gramsciana como una unidad de la sociedad política y la sociedad civil deja paso a la idea de la sociedad civil como un centro de oposición, si no como fuente de una alternativa, al Estado” (Harvey, 2007: 88).

Lo que se da, entonces, durante el neoliberalismo no es simplemente un achicamiento de los Estados, sino además un traspaso desde el poder estatal en sí mismo –gobierno– a una configuración más amplia del Estado que incluye dentro de sus instituciones, organismos corporativos representantes de los ASED –gobernanza–. Con el Ente, la administración del puerto ya no es monopolizada por el Estado, sino que es compartida con los sectores sindicales –subrepresentados en el Consejo Directivo– y con toda una serie de organizaciones corporativas, representantes de los ASED, que en conjunto poseen una amplia mayoría dentro del mismo. De allí, a su vez, que la regulación ya no tendrá una forma “descendente” desde el Estado sobre los ASED; sino que se da una relación de tipo más bien “horizontal” donde el Estado se corre de su rol monopólico como regulador, y donde los ASED se convierten en reguladores, a la vez que continúan siendo objetos de regulación. Es decir, que este tipo de entidades permitirá que sean las propias empresas las que se establezcan sus marcos normativos de acción dentro del espacio del puerto. Esta introducción de los ASED como miembros componentes de entidades como el EAPSF es coherente con la premisa neoliberal de la necesidad de introducción de eficiencia en los organismos del Estado y con la afirmación de que siempre el mercado “en su libre funcionamiento” es más eficiente que aquel, con lo cual la disminución de la intervención estatal a la mínima posible, es el ideal deseable. La institución del EAPSF habilitará un tipo de administración de los bienes estatales que impactará notoriamente en la etapa posterior del espacio-puerto.

VI. El puerto inerte.

Reconsiderando las ideas expuestas a lo largo del presente trabajo, es menester recordar que para 1990, el puerto de Santa Fe provenía de una década de declinación. El Estado Nacional se había descomprometido desde hacía años del mantenimiento y dragado del Río Paraná, situación que afectaba especialmente al canal de acceso al puerto de Santa Fe, que quedaba completamente intransitable para una gran variedad de embarcaciones. Esta situación se vio profundizada con el traspaso del puerto a la administración del Ente, ya que los recursos disponibles para ello se vieron reducidos de modo notable. Las condiciones técnicas del espacio en el cual este puerto se encuentra ubicado, fundamentalmente los costos del mantenimiento del canal de acceso sumado a la diferencia en pies de profundidad que posee respecto a los puertos del Gran Rosario, limitaban (y limitan) la oferta portuaria que se podía realizar desde Santa Fe a los productores exportadores de granos.

No obstante ello, durante la administración del Ente se logró reactivar, aunque de un modo muy modesto, las actividades portuarias específicas, que en el quinquenio 1995/1999 lograron una curva ascendente, superando los dos quinquenios anteriores⁶. Empero, la capacidad de competencia del puerto de Santa Fe con los puertos rosarinos para el transporte de cereales era prácticamente obsoleta; al mismo tiempo que muy inferior a los volúmenes transportados en la época dorada, cuando desde Santa Fe se llegaron a exportar más de 2.5 millones de toneladas anuales.

En el transcurso de la década, con la actividad portuaria en decadencia, el espacio del puerto fue corriendo la misma suerte, convirtiéndose en un espacio inerte. Los edificios entraban en un profundo proceso de abandono, con las paredes invadidas por el moho, los vidrios rotos y los interiores convertidos en depósito de todo lo que no tenía espacio en la ciudad. Los pastos, yuyos y madre selvas avanzaban por todo el predio, completando un paisaje agonizante. Javier Fedele (2011) señala que con el decaimiento de las actividades el paisaje se fue perfilando de un modo ambiguo y resbaladizo, que se distanciaba de su pasado pero sin abrirse a un futuro preciso. Aquel espacio, que había sido la imagen viva del progreso de la ciudad, se convertía en una más de las postales sin vida que las consecuencias del modelo neoliberal iban dejando a lo largo y a lo ancho el territorio nacional.

Cabe preguntarse si las únicas actividades específicamente portuarias que podían desarrollarse en el espacio que analizamos, si el único sector al que valía la pena volver a seducir, era el agropecuario. De ser así, los administradores del puerto estuvieron en lo correcto al asumir la derrota frente a las ventajas que ofrecían los puertos del Gran Rosario a los grandes exportadores cerealeros. Nos queda la duda, no obstante, si la única alternativa frente a esa realidad era declarar el acta de defunción de este puerto, o si hubiera sido posible apostar al desarrollo de otro tipo de productos a los que sí se podrían haber realizado buenas ofertas —el caso de los productores lácteos, como sostienen algunas voces afines al tema⁷.

La creación del Ente y el cambio en el modo de articulación de los agentes estatales y corporativos en el espacio portuario no tendrá grandes consecuencias en este segundo período. Es decir que, desde nuestro punto de vista, las transformaciones introducidas en la administración portuaria

⁶ Las exportaciones de cereales, fueron creciendo desde 1994 (60.648 t.), logrando en 1995, 74.545 t., pero dando un salto importante en 1996, cuando se exportaron 213.504 t., hasta concluir en 1997 con 246.391 t. Sin embargo, los volúmenes de granos exportados en el puerto de Santa Fe eran mínimos comparados con el volumen total de cereales exportados en 1998 en los puertos de Rosario, que fue de 7.076.387 t. (Fuente: Anuario Portuario y Marítimo 1999).

⁷ Sobre las posibilidades alternativas que podrían haberse instalado en el Puerto de Santa Fe, no nos queda más que plantearlo como interrogante, por escapar el tema completamente a los límites de nuestro conocimiento. Conocemos, aunque de modo informal, algunas voces provenientes de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas-UNL que sostienen que este puerto podría haber seguido funcionando si hubiera decidido renunciar a la atracción de commodities y apostado a trabajar con productos propios de la economía regional.

durante la década menemista no produjeron grandes cambios en la cotidianeidad inmediata del puerto. Pero en Santa Fe se sentenció que este espacio portuario ya no servía como tal; y que, por tanto, era necesario un plan de reconversión que lo volviera a posicionar como una opción competente en la actividad. Esta idea de decadencia será uno de los factores que ayudará a los agentes estatales y empresariales representados en el Ente Portuario a legitimar las nuevas opciones que se irán desarrollando en contraposición a la actividad puramente portuaria. La ecuación es simple: si dicho espacio ya no era adecuado en función de los fines para los cuales había sido creado, las nuevas propuestas se presentarán como salvadoras y la aceptación social de las mismas resulta la única opción en el horizonte.

En consecuencia, a partir de 1999 comenzaron a pensarse nuevos destinos para el puerto de la ciudad y a hablarse de un Plan Director, que consistía en dos grandes proyectos: por un lado, el traslado del puerto de Santa Fe a la costa del Río Paraná y la construcción allí de un gran puerto de ultramar que formaría parte del corredor bioceánico; por el otro, la urbanización y reconversión de las actuales instalaciones portuarias en un distrito de la ciudad destinado a usos comerciales y turísticos.

Con estos proyectos y la nueva perspectiva, que deja de lado la concepción del puerto como un espacio de uso exclusivamente portuario y que da lugar a su apreciación como espacio urbano, irá abriéndose paso la valorización del suelo por su potencialidad inmobiliaria. Este hecho implicará la mirada sobre el puerto por parte de un nuevo sector empresarial y el reposicionamiento de algunos de los agentes que ya formaban parte de su directorio, cuyo rol asumirá una indefectible transformación, al formar parte ellos mismos del sector empresarial inmobiliario.

El Plan Director fue el principal precedente al Master Plan, el gran proyecto que da acta de inicio a la formidable transformación que el Puerto de Santa Fe ha atravesado a partir de 2004, que habilitó la urbanización de los terrenos portuarios y su destino para usos turísticos y comerciales.

Consideraciones finales.

Como señalamos, este trabajo forma parte de una investigación mayor, que se centra en el proceso iniciado en 2004. Sin embargo, las modificaciones institucionales producidas en el década del '90 fueron una bisagra fundamental que habilitaron las transformaciones del espacio a partir de la urbanización de los terrenos portuarios.

La creación del EAPSF posibilitó que la administración portuaria ya no fuera monopolizada por el agente estatal. La administración de la entidad pasó a manos de un Consejo Directivo, en el cual las decisiones sobre los destinos del puerto pasaron a ser compartidas entre el Estado, los sectores sindicales y las organizaciones corporativas representantes de los ASSED, gozando éstas últimas de

una gran mayoría dentro de dicho cuerpo colegiado. De este modo, el tipo de relación entre el Estado y los ASSED deja de privilegiar al primero y se instituye un tipo de relación en la cual los segundos comienzan a vincularse de un modo horizontal con el Estado en la toma de decisiones sobre el espacio portuario. Esta introducción de los ASSED como miembros integrantes del EAPSF, no tendrá grandes consecuencias en un primer momento, pero se convertirá en un elemento clave una vez implementado el Máster Plan cuando, a partir de la urbanización de los terrenos del puerto, los ASSED, que ya venían ganando injerencia desde la constitución del EAPSF, se reposicionarán en la producción del espacio-puerto y lograrán, hacer prevalecer sus intereses e introducir lógicas de la gerencia empresarial en el manejo de estos terrenos públicos.

Bibliografía:

- Beltrán, Gastón (2005) “Apuntes sobre la identidad empresarial. Conjeturas, ausencias e interrogantes”; en Revista Apuntes de Investigación del CECyP N°7 – Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H.; Vaca, J. (2007) "El fracaso de la descentralización argentina". En Andamios. Revista de Investigación Social. Diciembre año/vol. 4, número 7. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Distrito Federal. México.
- Fedele, Javier (2011). Puerto de Santa Fe. Paisajes de una continua construcción. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Fernández, Ramiro (2001) Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Gambina, Julio (2001) “Capítulo 9. Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”. En El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas. CLACSO, Buenos Aires.
- Harvey, David (2007) Breve historia del neoliberalismo. Akal, Madrid.
- Serrani, Estaban (2013) “Transformaciones recientes en la Industria Petrolera Argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012”. En Revista de Gestión Pública. Volumen II, Número 1. Enero-Junio 2013. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (2010). Los tres peronismos: Estado y poder económico, 1946-1955, 1973-1976, 1989-1999. – 2da edición-. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2005) La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Taurus, Buenos Aires.

Fuentes:

- Anuario Portuario y Marítimo (1999) – XVIII Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Debate Parlamentario de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, por la Ley 11.011. Versión taquigráfica de la sesión del 10 Junio 1993. Disponible en el archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.
- Debate Parlamentario de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, por la Ley 11.011. Versión taquigráfica de la sesión del 1 Julio 1993. Disponible en el archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.
- Ley Nacional 23.696
- Ley Nacional 24.093
- Ley Provincial 11.011