

# “La gestión portuaria de la Nación en el marco de un Estado quebrado”, Daniel Caso

“No hay nada más peligroso, en un oficial de Estado mayor, que una conducta poco inteligente asociada a una actitud enérgica”.

La frase se atribuye a un viejo militar prusiano del siglo 19. Daba por sentado que quienes integran un “equipo” como el Estado mayor son personas seleccionadas por sus conocimientos y adecuados para la función que deben cumplir. Pero quiso dejar en claro, no obstante, los riesgos que entrañan individuos expeditivos pero poco hábiles para aplicar lo que saben.

Hoy, ese riesgo de acción se potencia porque vivimos signados por la “omnipresencia” en los medios y las redes sociales. Si el contexto es de crisis, la presión sobre quienes tienen responsabilidad en la gestión aumenta. Así, a la necesidad de resultados se agrega el imperio de la “exposición pública”. Para mantenerse en el cargo, hay que transmitir a los jefes políticos la idea de que se está llevando adelante una gestión brillante destinada al éxito.

Pero quedó comprobado que esto multiplica y exacerba las contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace. Y se sabe que en política, esto es un botín preciado para competidores y rivales.

En la función pública argentina, el “conocimiento adecuado”, vale decir, el técnicamente necesario para un desempeño eficaz y eficiente en el cargo, es un bien escaso. Por eso se apela a la costosa metodología de “prueba y error”. Aunque en ese contexto también observemos conductas que parecerían poco inteligentes, resulta que los individuos responsables de ellas, en realidad, son gente inteligente, lo que aumenta la confusión.

Por esta razón, es más grave en estas tierras el problema al que aludía el jefe prusiano.

## Ni público, ni publicado

Desde que las actuales autoridades asumieron sus cargos, hace ya casi 3 años, nunca se conoció formalmente cuál es el proyecto de país, el objetivo estratégico del gobierno del presidente Macri, ni cuál es el plan general para alcanzarlo.

Durante este tiempo, hubo una avalancha de cambios en la normativa, obras y acciones de todo tipo. Sin plan conocido, parece que todo obedece a un modelo creado por la mente de éstos para satisfacer su deseo particular de país, desconociendo o dejando de lado datos objetivos y un análisis racional imprescindible para administrar en interés de todos y avanzar sobre terreno firme.

El ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, y el interventor de la Administración General de Puertos, Gonzalo Mórtola

La creación del Ministerio de Transportes fue una muy buena decisión, sin ninguna duda. La forma en que se lo organizó es lo que deja dudas. La multiplicación a nivel nacional de cargos innecesarios, como el de transporte en bicicleta, que hoy aún subsiste como Dirección de Proyectos de Transporte no Motorizado (no queda claro aún si incluye navegación a vela y remo), es un ejemplo de esto.

Al igual que en otras áreas, la gestión de transportes, y de puertos en particular, presenta indicios cada vez más preocupantes por sus potenciales consecuencias, que nadie, desde el propio Presidente hasta la oposición, debería subestimar ni soslayar.

### El disenso en Buenos Aires

Un caso particularmente sensible es el del puerto de Buenos Aires alrededor del cual las decisiones del gobierno merecen cada vez más preguntas y es evidente que no hay mucho lugar para el pensamiento crítico, la discusión y el disenso. Hay una predisposición en algunos funcionarios a contradecir (o lisa y llanamente rechazar) cualquier idea o formulación de quienes no gozan de la simpatía oficial.

Así fue que recientemente tomó estado público un hecho donde el interventor de la Administración General de Puertos descalificó y agravió a un muy reconocido profesional de origen holandés, quien con un conocimiento sólido, una trayectoria signada por su integridad y más de medio siglo en el país, cometió el pecado de pedir insistentemente que se den a conocer cuáles son los estudios que se han hecho sobre el puerto y debatir lo que se pretende hacer con él.

A la luz de la flaca solvencia técnica puesta en evidencia con la agresión, el desconocimiento de la historia del puerto y de quién es (o ha sido) quién en el puerto, se pueden comprender estos prejuicios. De ningún modo pueden aceptarse.

Juzgar sin un cabal conocimiento previo, ejecutar expeditivamente sin facilitar el acceso público a las conclusiones y recomendaciones de los estudios previos (supuesta base de decisiones trascendentes), parece ser la impronta de la actual administración del presidente Macri respecto del sector portuario, y particularmente de Buenos Aires, el único puerto federal de la Nación.

### Consultorías sin difusión

En 2017, el funcionario a cargo del puerto metropolitano afirmaba que además de hacerlo con dos empresas españolas de consultoría, el Gobierno también había firmado un contrato de asistencia técnica con el muy reconocido Puerto de Rotterdam, dando a entender que con éste se venía trabajando sobre el diseño de nuestro puerto.



Carlos Zepeda (PoRint) y Gonzalo Mórtoles, durante la reciente convención AAPA 2018, en Valparaíso, Chile

Sin embargo, en la práctica no se supo nada más de Rotterdam ni que su departamento de consultoría PoRint (Port of Rotterdam International) haya producido trabajo alguno en materia de reconfiguración/diseño de Buenos Aires.

Algo parecido sucedió simultáneamente con las declaraciones de las autoridades respecto de estar trabajando en la elaboración de un Plan Maestro para el puerto metropolitano. Si existe, hasta hoy nunca se lo dio formalmente a conocer. Pero a pesar de la falta de este plan se tomaron y toman costosas decisiones que erosionaron el patrimonio público y comprometen todavía más su futuro y el del comercio exterior del país. Entonces, ¿Cuáles son las prioridades de quienes hoy forman parte del Gobierno? ¿Qué sustenta el orden en que las acciones se suceden?

### El dectro 870

En septiembre pasado, el presidente Macri emitió el decreto 870 que ordena llamar a "Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de Obra Pública para la construcción, conservación y explotación de la Terminal Portuaria de Puerto Nuevo" (artículo 1º) y en su Anexo 1º se muestra un plano con las áreas por concesionarse.

### El croquis del Anexo I del decreto 870

Esto entraña al menos una variación respecto de las concesiones vigentes (y prontas a expirar) porque éstas se otorgaron como concesiones integrales a título oneroso para desarrollar y operar terminales portuarias en ámbitos asignados donde –a diferencia del actual decreto 870– el comitente sólo exigía obras mínimas de rehabilitación de infraestructura de las que participaba de su costo, pero no imponía diseño ni especialización (como ahora), y otorgaba amplia libertad para proponer soluciones técnicas y plan de negocios.

Con este sutil cambio, se le impone al futuro concesionario la realización de costosas obras de expansión y la especialización de su operación y explotación. Es posible que en caso de que el flujo de buques y cargas decaiga y/o migre a otros puertos, como La Plata por ejemplo, se deje expuesto al Estado nacional a futuras demandas que perjudiquen aún más las arcas públicas.

Además, al unificarse todo el puerto en una sola concesión –y no conocerse que haya restricciones a la participación en la puja de empresas de navegación extranjeras o vinculadas a éstas (nacionales de este tipo ya casi no quedan)– se expone al comercio exterior del país a que la enorme concentración naviera actual (5 empresas controlan más del 60% de la capacidad mundial de transporte y 2 de ellas el 75% del comercio exterior argentino en contenedores) obtenga la concesión de este nodo estratégico. Con ello se condena al país por décadas a ser rehén de un grupo empresario, a la falta de competencia, y se desvanece así toda posibilidad de recuperar en el futuro la actividad naviera y la marina mercante para el interés nacional.

No menos preocupante resulta el artículo 5º del decreto 870, que faculta al Ministerio a prorrogar los contratos de concesión de las terminales (la mayoría vigente desde 1994) con la sugestiva y poco clara condición de hacer esto “en la medida en que se lleve a cabo el procedimiento selectivo de ofertas ordenado en el artículo 1º”.

Si por alguna razón esta licitación no tiene lugar, o si no tiene oferentes, ¿Qué quiere decir esto? ¿Se renovarían acaso a las actuales concesiones total o parcialmente por un nuevo período de 25, 30 años o más sin procedimiento público de selección alguno tal como vemos en otros ámbitos de nuestro maltratado país?

### De velocidades y prioridades

En Buenos Aires, las resoluciones, decretos, ventas, obras y contrataciones se sucedieron a gran velocidad sin aparente preocupación por los recursos. Es muy llamativa tanto su justificación como el extraño orden en que lo hacen. La primera gran medida se conoció en 2016, cuando se le quitó de un plumazo y sin más trámite al único puerto que es del Dominio Público de la Nación aproximadamente un tercio de sus tierras.

Las tierras cedidas y vendidas (Imagen de Google Earth)

Más llamativo fue el argumento esgrimido (su “inutilidad”) sin que se conozca estudio u opinión formal de la autoridad técnicamente responsable de su administración que lo avale. Además, en tiempo récord e ignorando la ley parte de ello se vendió a particulares locales que no cuestionaron su origen y que sería interesante conocer cómo han inscripto el dominio en el catastro. También llamativo fue ver cómo, tras reducir el área portuaria, se hayan contratado y ejecutado importantes y costosas obras ahora destinadas a la expansión de ésta y la conformación de una nueva gran terminal que reemplace a las anteriores (como se conoce ahora a través de Anexo I del decreto 870) sin que se conozcan tampoco estudios que la justifiquen ni a qué razones obedece el nuevo diseño que supuestamente se debía haber hecho con la colaboración de los prestigiosos expertos de Rotterdam.

Luego de comenzada la ejecución de estas obras (y no antes como se debiera) se contrató un estudio de impacto ambiental para conocer el efecto de las mismas. Y así llegamos hasta la actualidad, en que se contrató a la reconocida firma australiana CGR para estimar el costo principalmente de la nueva terminal.

¿Con qué fundamentos se identificaron prioridades, planificó y llevó a cabo todo lo anterior si al parecer no se tenía idea de los costos? ¿Y qué hay del modelo económico-financiero que debía desarrollarse antes de decidir el decreto que manda la licitación?

Es injusto cargar toda la responsabilidad sobre el Poder Ejecutivo. El Congreso miró para otro lado también, cuando se trató la modificación de los límites del puerto de Buenos Aires (aduciendo facultades para el "deslinde", cuando ya no cabía tal cosa), se desafectó y vendió rápidamente de forma irregular patrimonio portuario que es del Dominio Público de la Nación (artículo 235 del Código Civil, ley 26.994): se lo hizo con argumentos extraños, pero con la firma del Presidente, diciendo que se trataba de un patrimonio del Dominio Privado.

La ley dice otra cosa. El Congreso no objetó la decisión del Ejecutivo y con su omisión habilitó tácitamente a que el Ejecutivo avasalle facultades propias del Legislativo en perjuicio del interés general y de las provincias que no tienen puertos en particular.

### Es la dirigencia política...

La dirigencia debe comprender que los problemas de Argentina comienzan con ella misma y con su evidente confusión para identificar y ordenar racionalmente las prioridades en función del interés general y administrar los muy escasos recursos en función de estas.

En aras de visibilizar capacidad de gestión se han alterado prioridades, eludido normas y soslayado información y gente, sin comprender que la diferencia sutil entre una conducta audaz y una temeraria es la ausencia de prudencia. La tendencia a buscar o interpretar información de un modo que confirme las propias preconcepciones debería ser neutralizada y preguntarse más si realmente se está haciendo bien lo que hay que hacer. Y se debe olvidar que en algún momento, en el futuro, se van a tener que dar las respuestas que hoy están ausentes.

La fortaleza institucional y la defensa de la democracia no se sustentan sólo en la integridad de los hombres, sino también en su competencia. Sin alguno de estos dos pilares, la representatividad se torna una ficción y el desarrollo económico y social de la Nación quedan limitados a ser una aspiración.

Si observamos detenidamente cómo ha jugado esta cuestión en la historia, quizás podamos explicarnos mejor nuestra propia decadencia y reaccionar para revertir ese proceso.

---

***Daniel Caso, el autor, es capitán de ultramar, licenciado en Administración Naviera y especialista en puertos.***

---



**Daniel Zarucki dice:**

21 noviembre, 2018 a las 9:31 pm

Lapidaria la nota de Daniel Caso donde desgranó con sólidos fundamentos técnicos la problemática portuaria y la insistencia dirigencial en sumirse en una suerte de autismo impermeable a opiniones diferentes. Una verdadera lástima porque habían arrancado en forma prometedora con algunos cambios relevantes pero el rumbo actual no parece el correcto.

**Fer Molinari dice:**

21 noviembre, 2018 a las 11:41 pm

La verdad no estoy tan seguro de lo que dice Sr Caso; desde el punto de vista de la Competencia : desde que se dio de baja el Resolución 1108. Montevideo volvió a ser una gran competencia sobre BsAs. Con la ventaja que los Puertos del interior pueden emitir el BL una vez que cargan en esos puertos desventaja que BsAs no puede superar. No menor financieramente hablando. Dock Sud es competencia al igual que Itajai y por supuesto La Plata . Tener un muelle fluvial como plantea la actual AGP es fundamental al igual que la apertura de los Portones Intraterminales que ya no van a existir más. Para poder captar el cabotaje (si lo modificamos) y la carga paraguaya ( si ponen a los Aduaneros en Caja) Este es un negocio de Volumen por ende tener un solo operador con un tamaño acordé no parece ser tan grave. Estar compitiendo intraterminal quita volumen y escala. Creo que seguimos sin discutir lo fundamental. La ley de Cabotaje; los Convenios Colectivos de la Navegación obsoletos etc etc. Y no tanto el lado tierra. El lado agua es lo que nos retrasa mal . Y creo que es mejor hacer y no seguir durmiendo en los Laureles. Antonio Zuidwijk y Gonzalo Mortola son dos personas de bien y educadas creo que se va a solucionar.

**antonio zuidwijk dice:**

22 noviembre, 2018 a las 12:17 am

¡¡Muy bueno tu artículo Daniel!!

Y no es por la mención del insulto que he recibido.

Espero que esta nota recibirá la debida atención.

En primera instancia tanto del Presidente Macri, cómo del CONGRESO.

Pero espero además que con este artículo se DESPIERTEN LOS PRODUCTORES Y CONSUMIDORES, que son los que van a pagar los platos rotos y que no cuentan con una representación que les defiende.

Los PRODUCTORES deben empezar a OPINAR Y RECLAMAR INFORMACIONES.

Se habla mucho del "puerto de todos los argentinos", pero se ha hecho todo en "cámaras oscuras", sin permitir que se haga un correcto análisis de la situación, que requiere mucha información, que necesitan los consultores



extranjeros para poder formular sus consejos.

Si se hubiera aprovechado la oferta de asistencia técnica de la O.C.D.E./I.T.F., que propuso en el 2016 hacerse cargo de la organización de UNA AMPLIA MESA REDONDA, TODO ESTO HUBIERA TENIDO UN CURSO DIFERENTE.

Se debe analizar por qué la "pseuda" mesa redonda del 21 de abril en la Sub-Secretaría de Puertos y Vías Navegables fue UN TOTAL FRACASO, QUE CAUSÓ QUEJAS DE LA O.C.D.E./I.T.F. que fueron publicados en Octubre del 2018, antes de la mencionada reunión en la AAPA, donde está la foto del asesor C.Zepeda con el señor Mórtola.

En esa reunión se pidieron aclaraciones de las contradicciones en la opinión publicada por la O.C.D.E./I.T.F. y lo manifestado por Zepeda.

Creo sinceramente que se debe reclamar información escrita de la A.G.P., con datos concretos de la asistencia técnica que está dando Port of Rotterdam Internacional.

Para empezar se debe reclamar las respuestas escritas que se solicitaron a 2 preguntas escritas, que se formularon al señor Mortola el 7 de junio 2018 en su presentación ante el CONSEJO DE CARGADORES.

Más información en mi blog.

### **antonio zuidwijk dice:**

22 noviembre, 2018 a las 11:44 am

Después de mi primer comentario que hice medio apurado, quiero agregar algo más. Este artículo tiene mucho más importancia que la mayoría de la gente cree.

El país está pasando otra vez por una de las graves y cíclicas crisis, que son una característica de Argentina. Todos estamos convencidos que el país tiene un gran potencial, pero nadie ha podido hacerlo realidad.

Y justamente en esta muy complicada situación, se brinda una oportunidad para demostrar que este artículo merece un muy amplio debate, que alguien debe organizar.

DE UN AMPLIO DEBATE SURGIRÁN SIN NINGUNA DUDA GRANDES LECCIONES, QUE LOS GOBIERNOS DE LOS ÚLTIMOS 70 AÑOS NO HAN QUERIDO APRENDER. Y TAMPOCO EL CONGRESO.

¿CÓMO SON ESAS LECCIONES?

- 1) QUE EL TRANSPORTE ES MUY IMPORTANTE EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.
- 2) QUE POLÍTICAS DE TRANSPORTE REQUIEREN PROFUNDOS ESTUDIOS, CÓMO HAN COMPROBADO ALGUNOS PAÍSES MUY COMPETITIVOS ENTRE 1970 Y 1990.
- 3) QUE POLITICAS DE PUERTOS SON UNA PARTE IMPORTANTE DENTRO DE LA POLITICA DE TRANSPORTE.
- 4) QUE ESAS POLITICAS DEBEN SER POLITICAS DE ESTADO Y NO DE UN GOBIERNO.
- 5) QUE ESAS POLITICAS DEBEN FORMARSE EN CONJUNTO CON EL PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO.
- 6) QUE TODO ESO REQUIERE UNA PROFUNDA PREPARACIÓN DE GRUPOS TÉCNICOS.

El Presidente Macri dijo que NO SE HAN HECHO POLITICAS DE TRANSPORTE EN LOS ÚLTIMOS 70 AÑOS.

¿PERO QUÉ HA HECHO EL GOBIERNO EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS?

Pero tambien se debe preguntar.

¿QUÉ HIZO EL CONGRESO EN ESOS 3 AÑOS?

¿CUMPLIÓ SU ROL?

Y justo este artículo del Capitan Caso debiera ser el INICIO DE UN FRANCO

DEBATE QUE EL PAÍS NECESITA CON SUMA URGENCIA.

Y TAMBIEN SE DEBE HACER EN EL CONGRESO, QUE NO HA CUMPLIDO SU ROL EN LOS ULTIMOS 3 AÑOS.

**Juan Larrague dice:**

26 noviembre, 2018 a las 10:58 am

Te felicito Daniel. La nota es muy precisa y pone de manifiesto un estado de situación preocupante, y que ya muchas voces habían advertido. De entre las muchas causas, me quedo con dos: soberbia e ineptitud.