



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
Centro Universitario Regional Zona Atlántica
Licenciatura en Administración Pública

TESIS DE GRADO

***LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS MONOPOLIOS NATURALES RIONEGRINOS:
ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD EJERCIDA POR EL ENTE
REGULADOR DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SUJETOS A CONCESIÓN,
CORRESPONDIENTES A LA OPERACIÓN DEL PUERTO DE SAN ANTONIO ESTE, RIO
NEGRO, EN EL PERIODO 1997-2019***

Director: Pablo Tagliani

Tesistas: Juan Pablo Manganaro | Pablo Namuncura



2024

Dedicatoria y agradecimientos

A nuestras familias, amigos, compañeros, profesores, y todos los que han contribuido a que hoy estemos dando este paso.

Queremos también hacer una mención especial para nuestro director Pablo Tagliani, por su ayuda y motivación, quien tuvo claro desde el principio cual era el camino a seguir en esta instancia. Gran fortuna tuvimos de que sea nuestro profesor y es un honor que haya formado parte de esta etapa.

INDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I.....	9
I.1 Planteamiento del problema.....	9
I.2 Justificación de la elección del tema.....	9
I.3 Antecedentes relacionados.....	10
I.4 Marco teórico.....	12
CAPITULO II.....	17
II.1 Contexto histórico.....	17
II.2 Alcances de la Reforma del Estado Argentino.....	19
II.3 Evolución histórica de la política portuaria.....	20
II.4 La experiencia privatizadora de los puertos argentinos.....	21
CAPITULO III.....	23
III.1 Economía y mercado.....	23
III.2 ¿Qué se entiende por mercado?.....	26
III.3 Límites de un mercado.....	26
III.4 Mercados competitivos frente a mercados no competitivos.....	27
III.5 Precio de mercado.....	27
III.6 Oferta y demanda.....	27
III.7 Mercado de competencia perfecta.....	33
III.8 Monopolio.....	35
III.9 ¿Por qué no es conveniente que cobre cualquier precio?.....	36
III.10 Monopolio natural.....	38
III.11 Servicios públicos.....	39
III.12 ¿Por qué se considera al servicio portuario de SAE como servicio público?.....	41
III.13 Funciones del Estado.....	44
III.14 Empresa pública vs empresa privada.....	45

CAPITULO IV	48
IV.1 ¿Por qué el Estado debe regular los monopolios naturales?	48
IV.2 Las privatizaciones y el Estado como regulador	49
IV.3 Enfoque económico, jurídico y administrativo de la regulación	52
IV.4 Entes reguladores	53
IV.5 Concesiones.....	56
CAPITULO V	60
V.1 Los reembolsos por puertos patagónicos	61
V.2 Análisis de datos	63
V.2.1 Frutas y hortalizas	65
V.2.2 Jugos.....	67
V.2.3 Pesca	69
V.2.4 Totales agrupados	71
CONSIDERACIONES FINALES	77
BIBLIOGRAFIA.....	83
NORMATIVA.....	85

RESUMEN

El estudio se propone analizar las implicancias que tuvo el marco legal del Ente Regulador del Puerto de San Antonio Este (ERPSAE) en la prestación de los servicios públicos que brinda el Puerto de SAE en el período comprendido entre los años 1997 a 2019.

Los objetivos específicos que perseguimos serán:

- Indagar sobre el contexto de surgimiento del ERPSAE.
- Conocer la definición de los monopolios naturales, como así también las características de los servicios públicos.
- Identificar los criterios establecidos en la literatura de la disciplina económica sobre regulación estatal monopólica y establecer un paralelismo con los establecidos en el marco regulatorio de los servicios del Puerto de SAE.
- Analizar a partir de la información que brindan los datos estadísticos de la empresa concesionaria del puerto, qué efectos tuvieron las políticas nacionales de Reembolsos por Puertos Patagónicos y qué tendencias siguen las cargas y descargas a lo largo del periodo a investigar.

Por otro lado, las hipótesis que guiaron la presente investigación suponen, en primera medida, que la descentralización de la administración portuaria desde el Estado Nacional a las provincias generó un problema en términos de planificación en los gobiernos provinciales porque debieron enfrentar nuevos costos de infraestructura y realizar marcos regulatorios prolongados en el tiempo sin experiencia previa. En segundo lugar, que el Estado Provincial regularía a la prestadora de servicios públicos del Puerto de SAE porque presentaría características de un monopolio natural. En tercer lugar, que el marco regulatorio del ERPSAE solo atendería parcialmente los lineamientos de la literatura económica, enfatizando la función asignativa del Estado, relegando otras funciones como es la de promoción del desarrollo económico. Además, el estudio permite comprobar que la quita de Reembolsos por Puertos Patagónicos afectó el nivel de actividad del puerto debido a que acentuó las asimetrías existentes con otros puertos.

Para ello, la investigación fue abordada desde el enfoque metodológico mixto. Los métodos de investigación mixta son la integración sistemática de los métodos cuantitativo y

cualitativo en un solo estudio con el fin de obtener una “fotografía” más completa del fenómeno. Estos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa conserven sus estructuras y procedimientos originales.

En lo que a cualitativo se refiere, la recolección de los datos se realizó por medio de la recopilación documental, es decir, lectura de libros, artículos e investigaciones de teoría existente sobre privatizaciones de servicios públicos, regulación estatal monopólica y normativa legal sobre marcos reguladores de concesiones, en particular la referida a la concesión del Puerto SAE.

Por otra parte, para el aporte cuantitativo de la investigación, la técnica de relevamiento de información a utilizar incluirá revisión de documentos, para ello recopilamos datos de documentos de registros públicos. Bajo esta revisión de documentos, se analizan los registros oficiales y en curso de una organización para su posterior investigación. En nuestro caso utilizamos los informes estadísticos anuales que brinda la empresa concesionaria, Patagonia Norte S.A

En la presente investigación, como mencionamos anteriormente, se realizó específicamente un análisis documental lo que, en principio, desdibuja la población y muestra sin perjuicio que la unidad de análisis ha de ser el Puerto de SAE. La no existencia en el estudio de técnicas de recolección de datos por medio de entrevistas o encuestas, resulta ser el principal indicador de la ausencia de población y muestra.

INTRODUCCIÓN

En el campo disciplinar de la Administración Pública y dentro del área económica, la presente investigación pretende analizar los distintos modelos que propone la teoría economía para regular monopolios naturales en la prestación de servicios públicos, tomando como caso la regulación aplicada a la prestación de los servicios correspondientes a la operación del Puerto de San Antonio Este -a partir de aquí "Puerto de SAE"- a cargo del ente regulador ERPSAE. Dicho Ente fue creado por Ley Provincial J N° 3137/97 con la finalidad de incentivar la actividad económica de la región y lograr una reducción de los costos de los servicios portuarios y del transporte marítimo, promoviendo la inversión y optimizando la eficiencia operativa del mismo.

El Puerto de SAE fue construido por la nación a instancias de las gestiones realizadas por el primer gobierno constitucional provincial. La provincia siempre ha procurado salvaguardar la actividad portuaria, aún con anterioridad a la provincialización de puertos dispuesta por la Ley Nacional N° 23.696 de Reforma del Estado en el marco de emergencia administrativa del año 1989, que resultó en la transferencia del Puerto de SAE desde la administración nacional hacia el gobierno de la Provincia de Río Negro (Ley Provincial N° 2437).

A partir de allí y con mayor ímpetu, el Estado Provincial abordó la tarea de delinear el crecimiento e instalación de puertos en la provincia y de actividades complementarias en las áreas portuarias y en su perímetro.

En función de los cambios operados en la década de 1990 en la economía mundial, se consideró conveniente su concesión, para permitir la incorporación de capitales privados y una optimización de los recursos existentes, reservando a la provincia el control y regulación tanto de su gestión como de su desarrollo.

En base a esto, el objetivo de esta investigación es analizar qué implicancias tiene el marco legal del ente estatal sobre la prestación de los servicios públicos que brinda el puerto. El presente estudio propone indagar acerca de la capacidad del organismo para ejercer su tarea, así como también analizar si este marco regulatorio vigente resulta beneficioso para la economía provincial en general, donde es importante el aprovechamiento de la salida al mar de nuestros productos regionales, un eslabón fundamental de la cadena de producción y de los futuros beneficios que redundaran en la sociedad rionegrina.

La regulación estatal de actividades económicas se justifica, en la medida que se presenten circunstancias específicas que provoquen una apreciable distorsión en la asignación de los recursos productivos. En este sentido, resulta apropiado considerar el rol del Estado como responsable de establecer el marco regulatorio y los mecanismos de control de las empresas privadas y supervisor de las empresas públicas.

El período elegido comienza el año en que se sancionó y promulgó la Ley Provincial J N° 3137/97 referida a la concesión de los servicios portuarios a la empresa privada denominada Patagonia Norte S.A. Dicha concesión se extiende por 30 años, es decir que finalizará en enero de 2028.

Durante el año 2020 debido a la situación contingente que resultó ser la pandemia de Covid-19, la actividad económica a nivel mundial se vio paralizada y nuestro país no resultó ajeno a este contexto, razón por la cual se decide no incluir dicho año en el análisis, al ser un año atípico. Por ende, el último año incluido en este período es el 2019.

CAPITULO I

1.1 Planteamiento del problema.

Plantear el problema de investigación es construir el objeto de estudio. No se trata de una selección, sino de una elaboración compleja por parte del investigador, la cual tiene como eje articulador la pregunta de investigación, que en este caso será: ¿Qué implicancias tuvo el marco legal del ERPSAE sobre la prestación de servicios públicos de la Terminal Portuaria de SAE en el período 1997 a 2019?

En este sentido, nos preocupan los siguientes interrogantes:

¿En qué contexto surge el ERPSAE?

¿Cuáles son las características de un monopolio natural y de un servicio público?

¿Qué similitudes podemos encontrar entre los criterios establecidos por la literatura de la disciplina económica y el marco regulatorio de los servicios prestados por el Puerto de SAE?

¿Qué información brindan los datos estadísticos que produce la empresa concesionaria respecto a las políticas de Reembolsos por Puertos Patagónicos y de la actividad desarrollada en la Terminal portuaria de SAE en sus tres principales categorías?

1.2 Justificación de la elección del tema

Desde el aspecto cognitivo se pretende realizar un aporte científico dentro del campo de la Administración Pública para comprender la relevancia que tiene la regulación de un ente estatal, en la eficiencia o no de la prestación de los servicios públicos que brinda el puerto con miras al fortalecimiento de una gestión de calidad.

Gran parte de las investigaciones acerca de regulación de monopolios naturales y específicamente a terminales portuarias, son realizadas en otros países donde la actividad pesquera o el comercio marítimo conforman sus principales economías; en cambio, no se observan estudios o investigaciones científicas referidas al tema para el caso de las provincias como Rio Negro, donde su principal economía regional son las frutas -peras y manzanas- y los jugos derivados de estas.

Esta investigación propone cubrir ese vacío, aportando nuevos conocimientos sobre la consecuencia en términos de eficiencia económica que genera la regulación estatal en el funcionamiento de un monopolio natural como lo es la terminal portuaria de SAE.

Desde el aspecto social, se pretende elaborar una investigación que sea de utilidad para lograr que el Puerto de SAE se constituya como uno de los motores económicos de la Provincia de Río Negro lo que redundará en mayores beneficios para la organización y también para la comunidad en general. Por otra parte, se entiende que el estudio aportará información útil para los decisores políticos respecto de las políticas y prácticas que se corresponden con una moderna gestión portuaria.

En cuanto al aspecto personal, como futuros profesionales de Administración Pública, aspiramos a aplicar todos nuestros conocimientos obtenidos durante la carrera y mejorar a partir de la elaboración de este estudio nuestros perfiles académicos y profesionales.

1.3 Antecedentes relacionados

Ya situados en el tema, revisamos la literatura previa, es decir, las investigaciones y los trabajos que se han realizado sobre el tema en cuestión. Esta revisión nos permite entender mejor qué se ha investigado hasta el momento, qué se ha logrado y qué preguntas siguen sin respuesta.

Al conocer las investigaciones previas y los resultados obtenidos, es posible identificar las oportunidades y desafíos que se presentan en el campo. Particularmente se nos dificultó encontrar investigaciones que presenten lineamientos similares los pretendidos, por lo que es una clara muestra de que es un campo con mucho por aportar.

La búsqueda bibliográfica referida al tema bajo estudio, desde el plano internacional, dio como resultado el trabajo de grado, desarrollado en la Universidad Católica de Guayaquil, de Cristhian Paul Gutiérrez De La Rosa (2018), publicado en el Repositorio Nacional de Ciencia y Tecnología, titulado “Concesión portuaria en el Ecuador”. En el mismo se explica uno de los motivos por los cuales es importante que el Estado recurra a la concesión como herramienta para brindar un servicio público, ya que el Estado, al no poder atender todas las necesidades de manera responsable, debe recurrir a delegar ciertas responsabilidades a un privado capaz de realizar las tareas de manera más eficiente para mejorar la productividad del país.

En la tesis, publicada en el Repositorio de la Universidad de Lima, de José Carlos Hidalgo del Álamo (2016), titulada “Concesiones portuarias: De la ineficiencia estatal respecto a los puertos del Perú – Enapu Perú; hacia la privatización eficiente – La situación actual

portuaria.” explica por qué los servicios portuarios se consideran servicios públicos, y por qué además son de gran interés para la sociedad en general y no solo para los agentes del sector. En la misma, indica que la actividad portuaria forma parte de la cadena logística del transporte, contribuyendo así al desarrollo económico y social nacional, y en consecuencia mejorando el nivel de vida de la población, con lo que queda en evidencia la necesidad y relevancia de que el Estado vele por el correcto funcionamiento de dichos servicios, ya sea de manera directa o indirecta. Con un ejemplo práctico explica que un servicio portuario ineficiente se traduce en mayores costos, donde dichos costos se transfieren a los precios de artículos comercializados en el mercado, afirmando que las personas, que son parte de la sociedad y que son ajenas al sector portuario, ven afectada su situación de bienestar. En resumen, un servicio portuario eficiente reduciría los costos de vida de la población, demostrando de tal modo su interés público.

En cuanto al plano nacional, Andrea López y Ruth Felder (1999) en el artículo de la revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico titulado “Servicios públicos privatizados. La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación”, brindan una visión de la intervención estatal, ya no sólo como mediador económico, sino también como mediador social, al expresar que el Estado, al regular en materia económica, naturalmente trasciende la barrera de la dicotomía mercado/no-mercado para embarcarse también en un ámbito democrático y social. Dicho artículo de carácter cualitativo reluce las inconsistencias entre lo positivo y lo normativo en cuanto a la regulación de la prestación de servicios públicos.

Siguiendo en el plano nacional, en la tesis publicada en el repositorio institucional digital de acceso abierto de la Universidad Nacional del Centro, de los autores Ariel Arriola Zugazúa y Sofía Cuello (2018) titulada “Abordaje logístico de la operatoria de exportación de granos en Puerto Quequén” donde se hace referencia entre otras cosas al consorcio de gestión de Puerto Quequén, que es un ente público no estatal, el cual debe llevar adelante como objetivo principal, brindar un servicio que permita la fluidez de la mercadería al menor costo posible, reflejando nuevamente la tendencia a buscar la eficiencia económica que luego repercutirá en otros aspectos adyacentes, pero desde una forma distinta de gestión.

En cuanto al plano regional, haremos mención al Puerto de Bahía Blanca, que es el puerto más cercano al Puerto de SAE en dirección al norte. En la tesis publicada en el repositorio de la Universidad Nacional del Sur, de la autora Lucía Andrea Sarro (2016) de título “Hacia una memoria de sostenibilidad del Puerto de Bahía Blanca: diagnóstico para su posible

implementación”, si bien la misma está enfocada al desarrollo sostenible del puerto, se hace mención a las características del mismo. Dicho puerto cuenta con la particularidad de ser el único de aguas profundas del país; ofrece un amplio espectro de servicios y alternativas de operaciones con directa salida al Océano Atlántico y vinculación estratégica con las principales ciudades del interior del país. El hecho de que sea el único puerto con esta característica, lo encuadra como el centro de recepción de buques de energía para todo el país. Esto nos permite constatar que no sólo es importante la ubicación del puerto en cuanto al manejo de distancias y logística de transporte, sino también las características geográficas y el desarrollo infraestructural para que se lleven a cabo las actividades portuarias.

1.4 Marco teórico

Dado que este trabajo se centrará en la política económica de los monopolios naturales rionegrinos, más precisamente en el análisis de la regulación de la actividad ejercida por el ente regulador de la prestación de los servicios correspondientes a la operación del Puerto de SAE, resulta fundamental aclarar algunos conceptos. En primer término, el abordaje en cuestión se enfocará en el contexto histórico en el que surge el ERPSAE. Se trata de una época en la cual las privatizaciones de los servicios públicos se encontraban a la orden del día y donde la confección del marco legal de este nuevo ente regulador en el año 1997, brindaría las condiciones de concesión para los próximos 30 años. El libro “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente” de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1998) refiere lo siguiente:

Para proceder a la venta de activos públicos o su concesión al sector privado hay distintos aspectos de interés. En primer lugar, lograr los mejores términos para el Estado, y por su intermedio para los usuarios de los servicios en cuestión. En segundo lugar, asegurar que el procedimiento sea el adecuado para evitar favoritismos y un uso viciado de la autoridad concedente. En tercer lugar, cuidar que el horizonte temporal donde se otorga una concesión en exclusividad sea suficientemente extenso como para permitir amortizar las fuertes inversiones iniciales. Por último, contemplar la carga regulatoria que los mecanismos de licitación imponen sobre la posterior ejecución de los contratos, evitando introducir incentivos para incumplir los términos acordados o descansar excesivamente en la posterior auditoría del cumplimiento de tareas y metas.
(p.22)

En esos tiempos desde los gobiernos se instauraba la idea de que privatizaciones servirían para bajar el déficit fiscal, lo cual daría señales favorables de cambio de rumbo a los

agentes económicos y a los gobiernos de los países desarrollados, obteniendo así el apoyo de los acreedores externos y un incentivo para los grupos interesados a nivel local. Claramente nada de esto sucedió y todo culminaría con el colapso económico del país en 2001.

Para dar cumplimiento al objetivo de dicho trabajo, se plantea el enfoque de la Fundación citada anteriormente donde propone que:

Una reflexión final tiene que ver con la necesidad de evaluar los procesos de privatización y mecanismos de regulación diseñados considerando el contexto vigente en cada momento. En ese sentido, en distintas circunstancias macroeconómicas y políticas existen objetivos y logros distintos de la eficiencia en privatizaciones (obtener financiamiento, señalar el compromiso con una nueva política pública, etc.), dificultando los juicios lineales y las posibilidades de optimizar la regulación (FIEL, 1998, p. 44).

¿Qué se privatizó?; ¿Cómo se privatizó? Analizando las primeras privatizaciones de Argentina, Pablo Gerchunoff (1992) refiere lo siguiente:

En primer lugar, a diferencia de lo que sugeriría cualquier imaginario manual de operaciones para una política privatizadora, las autoridades se concentraron en la transferencia de grandes empresas de servicios públicos –en varios casos monopolios naturales– en lugar de desprenderse prioritariamente de aquellas industrias que estaban en condiciones de operar en entornos competitivos. (p.13)

Luego de indagar sobre el contexto de surgimiento -como referimos en los primeros párrafos de este encuadre- las principales cuestiones que desarrollaremos a continuación son detallar conceptos de la disciplina económica, partiendo desde los más generales para luego enfatizar en las características y condiciones de los monopolios naturales que en su mayoría corresponden a la prestación de servicios públicos, concepto que también desarrollaremos. La FIEL (1998) afirma:

Los servicios públicos han tenido históricamente características de monopolio natural y ello ha generado que la participación del Estado sea por medio de la propiedad pública de las empresas involucradas o bien por medio de la regulación de la actividad de empresas privadas. (p.85)

Para partir de un concepto más general, es necesario definir qué es un monopolio. En ese aspecto, Mankiw (2012) refiere “una empresa es un monopolio si es la única que vende un producto y si este producto no tiene sustitutos cercanos.” (p.300).

En particular, la presente investigación se centra en el Puerto de SAE que presenta características de un monopolio natural. Pindyck y Rubinfeld (2009) lo definen como:

Un monopolio natural es una empresa que puede producir toda la producción del mercado con menos costes que si hubiera varias empresas. Si una empresa es un monopolio natural, es más eficiente dejar que abastezca a todo el mercado que tener varias empresas compitiendo. (p. 422).

Otro eje a desarrollar es identificar los criterios establecidos en la literatura de la disciplina económica sobre regulación estatal monopólica y establecer un paralelismo con los establecidos en el marco regulatorio del ERPSAE. La FIEL (1998) da razones por las cuales se regula un servicio público gestionado por empresas privadas:

La regulación de servicios públicos provistos por empresas privadas debe interpretarse como un instrumento por el cual el Estado procura resolver (o atenuar) las fallas que caracterizan a los monopolios naturales (vgr., el abuso del poder de mercado). Consecuentemente, el objetivo perseguido por la regulación debe ser replicar un resultado fundamental que se obtiene en ausencia de estas fallas (vgr., bajo competencia perfecta): maximizar el superávit de los consumidores intertemporalmente” (p. 86)

El enfoque a esta parte de la investigación es el que utiliza la FIEL (1998) para encuadrar su capítulo 2:

En este capítulo se presenta una descripción general de la teoría de la regulación económica de servicios públicos. La metodología común es la búsqueda de los principios de la regulación óptima de tarifas y requerimientos de calidad para empresas que operan en mercados naturalmente monopólicos, donde la competencia no puede realizar la tarea. (p. 71)

También será tenida en cuenta la mirada de Oszlak, Felder y Forcinito (2000) que sostienen que a principios de los años 90 en Argentina:

La actividad estatal se manifiesta a través de la producción de bienes, la prestación de servicios y la regulación de la actividad socioeconómica, resulta claro que se ha producido un “desvestimiento” del dominio funcional del estado nacional, parcialmente compensado por la asunción de nuevos roles: en lugar de producir directamente los bienes y los servicios, ahora intenta regular las condiciones de prestación de esas mismas funciones, que fueran transferidas a otros agentes sociales, asumiendo además, en ciertos casos, responsabilidades de promoción y financiamiento.” (p. 4)

Al respecto de las concesiones, Pablo Gerchunoff (1992) da motivos de la ventaja de concesionar un servicio público:

El tema de las concesiones competitivas consiste esencialmente en la organización de licitaciones abiertas para conceder el derecho a prestar un servicio público en determinadas áreas geográficas, a través de contratos por plazos determinados. Este procedimiento tiene las ventajas de que posibilita la

aparición de una cierta competencia aún en mercado en el que impere el monopolio natural, ya que permite que el concedente -el Estado- se apropie de parte de las rentas monopólicas del mercado, al hacer competir a los potenciales explotadores del mismo por obtener la concesión en cuestión. (p. 108)

Desarrollados los conceptos anteriores veremos si se condicen los criterios económicos con los establecidos en el marco legal de ERPSAE, Ley Provincial J N° 3137 (1997), que en su capítulo tercero “Concesión de los servicios portuarios” establece:

Artículo 8: Condiciones de la Concesión. En todos los casos la concesión para la operación y explotación de los servicios del puerto se otorgará por un plazo determinado, con carácter de concesión exclusiva y onerosa, debiendo el concesionario realizar las inversiones a que se comprometa y abonar el canon establecido contractualmente.

Finalizando, analizaremos a partir de la información que brindan los datos estadísticos de la empresa concesionaria del puerto, qué efectos tuvieron las políticas nacionales de Reembolsos por Puertos Patagónicos y qué tendencias siguen las cargas y descargas a lo largo del período a investigar. Para esto se tendrán en cuenta los informes brindados por la empresa concesionaria Patagonia Norte S.A.

El DNU¹ 2229 (2015) en los fundamentos del proyecto de Ley S-3799/15 que después de su sanción y promulgación en el Congreso Nacional daría origen a la modificación de la Ley 23.018 establece:

Que la referida ley tuvo como objetivo primordial lograr el desarrollo armónico de una economía regional, la de la zona patagónica, con especial concepción geopolítica sobre la específicamente económica, estableciendo un régimen razonablemente preferencial y estable que favoreciera la radicación de la población de dicha área.

Que, asimismo, este sistema de incentivo fiscal tuvo como finalidad incrementar los ingresos de los diferentes actores que integran la cadena de valor de los productos exportables, compensando las asimetrías existentes en razón de la distancia a los centros de consumo con el resto de las regiones que componen el país.

Esta medida a favor del federalismo, a lo largo del tiempo ha ido sufriendo modificaciones por diferentes leyes y decretos nacionales.

¹ Decreto de Necesidad y Urgencia. Un DNU es emitido por el Presidente cuando existen circunstancias excepcionales que impiden seguir el procedimiento de sanción de las leyes establecido en la Constitución Nacional.

A partir de los datos de los informes de la concesionaria del Puerto de SAE, reflejaremos en cifras para mostrar el impacto de las políticas nacionales en la prestación de los servicios de la terminal portuaria.

Por último y no menos importante, al hablar de economía, hablamos de eficiencia. La eficiencia consiste en obtener el mejor resultado posible al menor costo de recursos, definida por Chiavenato (2007) como “optimización en la utilización de los recursos disponibles” (p. 25).

CAPITULO II

II.1 Contexto histórico

Para entender el contexto en el cual surge el marco legal actual del Puerto de SAE nos vamos a remontar a los últimos años de la década del 80 y los primeros años de la década del 90, repasando los aspectos más importantes del escenario económico, político y social del país por ese entonces. En dicho escenario, las privatizaciones de los servicios públicos fueron fundamentales; constituyendo el respaldo político de la confección del marco legal de este nuevo ente regulador en el año 1997 que brindaría las condiciones de concesión para los próximos 30 años.

El gobierno encabezado por el ex presidente Carlos Saúl Menem a partir de mediados de 1989 llevó adelante un ajuste estructural basado en una idea neoliberal, que en su trasfondo consistió en una serie de procesos que produjeron una transformación sustancial de la relación estado-sociedad vigente en Argentina durante medio siglo. Se produjo, entonces, un cambio profundo en las relaciones de poder, es decir, en las interacciones sociales en las que se establecen, negocian y ejercen las relaciones de dominación y subordinación entre individuos, grupos o instituciones. En cualquier sociedad, existen relaciones de poder que se manifiestan en distintos ámbitos, pero en esta época principalmente se vieron reflejadas en lo económico y con mucha repercusión en lo social siendo desfavorable a los sectores populares.

Durante la gestión mencionada tuvo lugar lo que se ha dado en llamar "Reforma Administrativa del Estado" y en la política de privatizaciones representa una de sus partes fundamentales. Se llevó a cabo un amplio proceso de privatizaciones de empresas estatales, incluyendo empresas de energía, telecomunicaciones y transporte. Este proceso generó críticas de quienes argumentaban que se estaban vendiendo activos estatales a precios muy bajos. Pero, además, la reforma del Estado contiene en lo profundo otros aspectos importantes:

- 1) Modernización del Estado: se buscó modernizar el Estado y reducir su tamaño, lo que incluyó la eliminación de miles de puestos de trabajo en la administración pública.
- 2) Política Exterior: se impulsó una política exterior de acercamiento a Estados Unidos y Europa, y promovió la integración económica con otros países de la región.
- 3) Descentralización del poder: lo relativo a la reorganización y el ajuste de las administraciones centrales y provinciales.

- 4) Plan de Convertibilidad: Una de las principales medidas económicas de Menem fue la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991, el cual estableció una paridad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Este plan buscaba estabilizar la economía argentina.

Dicha Reforma tiene su sustento normativo en la Ley Nacional N° 23696 (1989), de la cual citaremos dos artículos inherentes al tema que nos convoca:

DE LA EMERGENCIA ADMINISTRATIVA

Artículo 1º.- DECLARACION. Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Esta ley es aplicable a todos los organismos mencionados en este artículo, aún cuando sus estatutos o cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. El régimen de la presente ley será aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentre asociado a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo. Este estado de emergencia no podrá exceder de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término.

DE LAS PRIVATIZACIONES Y PARTICIPACION DEL CAPITAL PRIVADO

Artículo. 11.- FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO: Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones a obras cuya gestión actual se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" conforme con las previsiones de esta ley. En el decreto de ejecución de esta facultad se establecerán, en cada caso, las alternativas, los procedimientos y modalidades que se seguirán.

Es en el marco de esta Reforma que se produjo la provincialización de los Puertos que se encontraban bajo la órbita del Estado Nacional e incluyó la transferencia de la administración del Puerto de SAE a la provincia de Río Negro, concretada mediante la Ley Provincial N° 2437 (1991) que establece:

Artículo 1: Apruébese en todos sus términos el convenio, que como Anexo forma

parte de la presente, suscripto el 10 de junio de 1991 en la ciudad de San Carlos de Bariloche, entre el Poder Ejecutivo de la Provincia y el Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación, por el cual se transfiere la administración y explotación del Puerto de San Antonio Este a la Provincia.

II.2 Alcances de la Reforma del Estado Argentino.

En un lapso de pocos años, la reforma del Estado Argentino implicó la pérdida de sus funciones y responsabilidades importantes, tales como la prestación de servicios públicos, y significó la transformación de algunas de sus maneras tradicionales de participación en la economía y en la sociedad.

Para mejorar las posibilidades de obtener mayores ingresos con las privatizaciones de las empresas y servicios que eran hasta entonces facultad del Estado, se mantuvieron los monopolios de la mayoría de las empresas vendidas y se ofrecieron condiciones favorables a los compradores para garantizar precios más altos. Sin embargo, esta estrategia implicó sacrificar el objetivo de priorizar los intereses de los usuarios, en aras de asegurar mejores condiciones de venta. Este enfoque refleja la perspectiva de mercado fundamentalista que caracterizó a las políticas económicas de la época. Según este credo neoliberal, cuanto menos regulaciones y controles existan en la economía, mejor funcionará, se logrará una distribución más justa de los beneficios y los castigos, y se incrementará la eficiencia en la asignación de recursos. De esta forma, el papel del Estado se limita a establecer unas pocas reglas claras y estables, con una intervención mínima en la economía.

La masiva privatización de los servicios públicos puso sobre el tapete una serie de problemáticas de regulación y de defensa del consumidor frente a las nuevas prestatarias privadas que concentraron el poder.

Resulta fundamental que el incremento de los beneficios que reciben los prestatarios de los servicios públicos debe ser complementado con un aumento de la calidad de los derechos de los consumidores.

La regulación de los servicios públicos y las políticas de defensa de la competencia constituyen premisas fundamentales de las nuevas funciones del Estado, que en el caso de los servicios prestados por el Puerto de SAE encuentran una falencia para garantizar la competencia, ya que, dichos servicios (al igual que la mayoría de los servicios públicos) cuenta con características inherentes a un monopolio natural, concepto que desarrollaremos más adelante.

II.3 Evolución histórica de la política portuaria.

La coordinación entre los buques y los puertos es fundamental para la prosperidad del transporte y el comercio. La eficiencia del funcionamiento del puerto tiene una gran influencia en el resultado económico final del transporte de productos y en el crecimiento de la región donde se encuentra ubicado.

Son variadas las estrategias de gestión del sistema portuario que se han implementado a lo largo de la historia socioeconómica de Argentina. Durante la primera fase del modelo de desarrollo agroexportador que abarcó desde la conformación del Estado-Nación hasta 1943, la infraestructura portuaria fue concesionada al sector privado, mientras que el Estado participó activamente mediante inversiones en infraestructura y regulación del sector para asegurar la entrada de divisas del exterior. La construcción de ramales ferroviarios que conectaban las grandes zonas de producción con los puertos permitió satisfacer la alta demanda externa de materias primas. El puerto se desempeñó como un nexo entre los medios de transporte terrestre y marítimo o fluvial, y las cargas generales fueron el principal flujo, con cierta estacionalidad en productos de bajo valor agregado y una importante presencia del factor trabajo.

En la década de los años cuarenta se tomó la decisión de nacionalizar y centralizar el sistema portuario. Los puertos, que anteriormente estaban en manos privadas, pasaron a ser fiscalizados y depender de la Dirección Nacional de Puertos y de Construcciones y Vías Navegables (DNPCyVN). Luego, en 1947, se creó la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, mediante la Ley N° 12.964, con el objetivo de supervisar y dirigir las aduanas y puertos nacionales habilitados para el tránsito comercial, y participar en todas las cuestiones que surgieran en tales ámbitos. De esta manera, el Estado se encargó de la gestión y control de los puertos, convirtiéndolos en parte de los servicios públicos y sólo en casos excepcionales se concedieron concesiones temporales.

Revertir esta situación ha constituido precisamente el objetivo esencial de los distintos proyectos de ley de puertos orientados bajo los principios de privatización, desregulación y federalización.

En los años ochenta, la regulación estatal de los puertos comenzó a ser cuestionada debido a la crisis fiscal y la creciente desconfianza hacia este tipo de intervención. Durante este período pre-privatizador en Argentina, que abarcó desde principios de los años ochenta hasta finales de la década, se redujo la participación del Estado en la gestión de los puertos. Aunque

la Reforma del Estado en los años noventa profundizó este proceso, la descentralización de las actividades portuarias se inició con la promulgación de la Ley de Actividades Portuarias N° 24.093 y su Decreto Reglamentario N° 817/92, que establecieron la normativa para el funcionamiento, administración y operación de los puertos estatales y privados existentes o por crearse en el país.

Finalmente, la Ley de Actividades Portuarias N° 24.093 es una ley sancionada en el año 1992 que fija un marco regulatorio para el funcionamiento, habilitación, administración y operación de los puertos estatales y privados del país. Esta ley establece tanto una nueva descentralización de todas las actividades portuarias y regula las actividades que se realizan en los puertos, así como también los derechos y obligaciones de los operadores portuarios. La Ley N° 24.093 se aplica a los puertos estatales y privados, así como a las terminales portuarias y a las empresas que prestan servicios portuarios. La implementación de esta ley buscó mejorar la eficiencia y competitividad del sistema portuario argentino, fomentando la inversión privada y reduciendo la intervención del Estado en la gestión de los puertos.

Esencialmente la Ley de Puertos regula los siguientes asuntos:

- a) Define el concepto de puerto como el ámbito acuático y terrestre natural o artificial e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia de buques o artefactos navales.
- b) Clasifica los puertos según la titularidad del inmueble en: nacionales, provinciales, municipales o particulares; según su uso en: públicos y privados y según su destino en: comerciales, industriales o recreativos.
- c) Establece las condiciones y requisitos necesarios para la habilitación de los puertos,
- d) Crea la Autoridad Portuaria Nacional, determina su jurisdicción y dispone un régimen sancionatorio para el incumplimiento de su normativa.
- e) Dispone la transferencia del dominio, administración o explotación a los estados provinciales, municipales o a la actividad privada de los puertos nacionales. Hasta ese momento eran administrados, explotados y controlados por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

II.4 La experiencia privatizadora de los puertos argentinos.

En la década de 1990, Argentina llevó a cabo un proceso de privatización de sus puertos. El objetivo era mejorar la eficiencia y competitividad del sistema portuario, y atraer inversión extranjera.

En 1992 se creó el Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO) como sociedad anónima con mayoría de capital privado para la gestión del puerto de Rosario. En 1994 se privatizó el puerto de Buenos Aires mediante la creación de la empresa Terminales Río de la Plata (TRP), que se encargó de la construcción y operación de una terminal de contenedores.

En 1995 se privatizó el puerto de Bahía Blanca, y en 1996 el de La Plata. Se creó la empresa Puerto Nuevo S.A para la gestión del puerto de Rosario y se creó el Consorcio de Gestión del Puerto de San Nicolás para la gestión de ese puerto.

En general, el proceso de privatización de los puertos argentinos fue controvertido y generó críticas por diferentes razones. Por un lado, se argumenta que se trató de una privatización "a medias" porque las empresas privadas sólo se encargaron de la construcción y operación de terminales portuarias, mientras que la infraestructura portuaria y la gestión de las vías navegables quedaron en manos del Estado. Por otro lado, también se cuestionó la falta de transparencia en el proceso de privatización y la posible subvaluación de los activos portuarios en el momento de la venta.

En cualquier caso, es difícil evaluar los efectos a largo plazo de la privatización de los puertos argentinos. Si bien se han registrado mejoras en la eficiencia y competitividad de algunos puertos, también se han observado problemas en cuanto a la distribución de los beneficios generados por la actividad portuaria y en la regulación del sector.

Es así que el Estado se retiró casi totalmente de su rol de productor de bienes y servicios y se concentró en su nueva función como regulador de aquellos mercados que (considerados monopolios naturales o, más atenuadamente, mercados imperfectos) pasaron a ser atendidos por nuevas empresas privatizadas.

CAPITULO III

III.1 Economía y mercado

La economía y el mercado están estrechamente relacionados. La economía es a menudo asociada con una ciencia complicada que consiste simplemente en gráficos o fórmulas matemáticas que nadie quiere aprender. Pensar en economía a grandes rasgos implica pensar en dinero, bienes de consumo o servicios, incluso nos lleva a asociar la palabra al plano político de un país. Lo cierto es que la economía se basa en las, casi siempre impredecibles, acciones humanas. Se trata de nuestros deseos, qué necesitamos satisfacer y cómo nuestras capacidades individuales nos permiten interactuar unos con otros para un beneficio común.

La economía impacta nuestro día a día, tanto en las decisiones que tomamos, como en el entorno que nos rodea. También se ve influida por factores externos, como la globalización, los avances tecnológicos y los eventos políticos. Estos factores pueden tener efectos significativos en los mercados internacionales, el comercio, la inversión y las políticas económicas.

En el panorama global actual, con la experiencia de haber enfrentado una pandemia, se ha planteado de manera más intensa la idea de dar prioridad a la preservación de la vida por encima de los aspectos económicos. Pareciera que se consideran como conceptos opuestos o independientes. Sin embargo, la realidad es que estos dos conceptos no se excluyen mutuamente y están más interconectados de lo que comúnmente se piensa. Basta con pensar en un país que cuente con buena provisión de servicios de salud, sumado a que los agentes de esa sociedad puedan financiarla.

Para tener una buena provisión de servicios, es necesario contar con una economía sólida, ya que nada goza de carácter gratuito y es en lo que queremos enfatizar. En la actualidad, la mayoría de las transacciones se realizan intercambiando bienes y servicios por dinero de curso legal. Históricamente la moneda fue evolucionando para contar con ciertas características, como por ejemplo ser divisible, transportable, durable, ser medida de valor², homogénea y aceptada legalmente, entre otras. Estas características facilitaron el comercio y permitieron expandirnos como sociedad.

Antes de la invención de la moneda, el intercambio comercial se realizaba a través del

² Ser referencia de valor de un bien y su costo en dinero.

trueque, donde las personas intercambiaban bienes y servicios directamente. Sin embargo, este método tenía sus limitaciones, ya que no siempre era fácil encontrar una coincidencia entre las necesidades de dos personas que deseaban realizar un intercambio.

Es importante entonces pensar que economía no es igual a dinero, y que el comercio (hoy más diversificado) siempre existió en las relaciones humanas, por lo que nunca nada fue gratuito, todo tuvo un costo, desde el intercambio material hasta el intercambio de tiempo.

La economía explica mucho de lo que sucede en las sociedades. Tiene un efecto sinérgico en el cual mientras más factores de la economía logren prosperar, mayor debería ser el progreso social. Es de alguna manera el cimiento de cada sociedad, ya que nos permite saber qué se produce, de qué manera y para quien, en favor de generar un ingreso mayor que eventualmente se traduzcan en una mejor calidad de vida para los ciudadanos, y en la capacidad de financiar políticas públicas de calidad.

Las unidades componentes de la sociedad están constantemente tomando decisiones económicas, al administrar recursos financieros o el uso del tiempo. Buscamos con nuestros recursos limitados obtener lo que consideramos subjetivamente el máximo beneficio posible. Toda decisión implica un costo de oportunidad, es decir que, al llevar a cabo una acción, estamos renunciando al beneficio que podría significar realizar otra acción distinta.

Esto último nos abre un interrogante: ¿qué cosas tienen valor? O más ampliamente ¿en qué momento algo se transforma en un bien, en algopreciado económicamente a lo cual le asignamos valor?

Si tratamos de analizarlo, podríamos pensar en un principio que algo tiene valor cuando es útil. El aire que respiramos es esencial para la vida, pero ¿por qué no centramos en él en términos de valor a los fines económicos? Evidentemente damos por hecho que el aire es abundante y no nos cuesta esfuerzo utilizarlo para seguir con vida, no abonamos nada por utilizarlo ni nos esforzamos para conseguirlo. Otro ejemplo es el agua, la cual, al igual que el aire es esencial para la vida. Pero ¿por qué un vaso de agua tendría más valor en el desierto que a la vera de un río de agua dulce, siendo que el bien es el mismo? Esto es porque no nos basta con que sea de utilidad ya que ambos constituyen elementos esenciales para el ser humano. Hay que tener presente en todo momento qué tan limitados son los recursos, por lo que para hablar de economía debemos introducir el concepto de la escasez. El valor es subjetivo y depende de las preferencias y valoraciones individuales. Cada individuo tiene sus propias necesidades y preferencias, y asigna valor a los bienes en función de cómo satisfacen esas necesidades. En el caso del agua en el desierto, debe existir al menos un individuo

interesado en consumirla en un caso de vida o muerte y por lo tanto el valor sea tan subjetivo³ como la valoración que tenga el mismo por su propia vida.

En cualquier economía, los recursos son limitados, lo que implica que no se pueden satisfacer todas las necesidades y deseos de manera ilimitada. En este simple ejemplo subyace la idea que la economía no es una “herramienta capitalista” más, sino que es inherente a la condición humana. En la medida que se satisfacen necesidades, que las “damos por hechas”, surgen nuevas necesidades que nos mantienen en movimiento, que despiertan la creatividad y que resuelven problemas, dejando de manifiesto que algo que en el pasado no representaba un bien esencial, en la actualidad podría ser un pilar del desarrollo humano, como lo es por ejemplo tener acceso a internet de calidad.

Es necesario entonces, en este capítulo, abrir la puerta a la teoría económica trayendo a escena una serie de conceptos, yendo de lo general a lo particular, tratando de evitar caer en los tecnicismos que hacen de la economía, al menos desde el desconocimiento, algo poco atractivo de comprender.

De acuerdo con Mochón & Beker (2008), la economía estudia cómo las sociedades administran los recursos escasos para producir bienes y servicios, y distribuirlos entre los distintos individuos. Por lo tanto, la economía se preocupa por cómo se utilizan eficientemente esos recursos para maximizar la producción y el bienestar de la sociedad.

Todas las sociedades se enfrentan a elecciones referidas a la producción y distribución de bienes y servicios, por lo tanto, todas las sociedades realizan actividades económicas. Siguiendo a Mochón & Beker (2008), dentro de la economía se pueden diferenciar dos ramas: la macroeconomía y la microeconomía. En este trabajo, nos enfocaremos en esta última, ya que analizaremos el caso de una empresa particular. La microeconomía se ocupa de la conducta de unidades económicas individuales. Estas decisiones individuales se enfocan en producir con mejor calidad al menor costo posible e implican qué producir, qué consumir, en qué cantidades, para quienes, etc.

Para su estudio, recurre al uso de modelos, es decir, simplificaciones de la realidad, con el fin de facilitar su entendimiento, ya que explicarían con alto grado de sencillez y acercamiento, un fenómeno tan complejo como el comportamiento de los agentes del mercado.

Como acabamos de ver, la economía se refiere al estudio de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Por otro lado, estos conceptos necesitan desenvolverse en un

³ Bohm-Bawerk (1984) desarrolla la idea del valor subjetivo donde los productos sólo tienen un valor si los consumidores los desean.

escenario. Es así como aparece el concepto de mercado. En un mercado de bienes y servicios confluyen oferta (productores-vendedores) y demanda (consumidores-compradores). Hay una demanda nacida en necesidades insatisfechas, y una oferta que aprovecha la provisión de bienes y/o servicios para la satisfacción de las mismas.

III.2 ¿Qué se entiende por mercado?

Un mercado es un espacio en el cual los consumidores, representados por los individuos, y los vendedores, representados por las empresas, interactúan. Se trata de un conjunto de compradores y vendedores que determinan el precio de un producto o varios productos a través de sus interacciones reales o potenciales (Freire, Raimundo, & Blanco, 2014).

Este se constituye por la formación de oferta y demanda, la cual, en última instancia, constituye una “interacción que determina la cantidad que se produce de cada bien y servicio, como así también al precio que debe venderse” (Mochón & Beker, 2008, pág. 23).

Es importante destacar que un mercado abarca más que una industria. Una industria se compone de empresas que venden productos idénticos o estrechamente relacionados entre sí, y representa el lado de la oferta del mercado.

Cuando existen diferencias significativas en los precios de un bien, es posible realizar arbitraje, es decir, comprar a un precio bajo en un lugar y vender a un precio más alto en otro. Esta oportunidad de arbitraje evita que los precios de un producto difieran demasiado entre diferentes partes del mundo y crea un mercado mundial para ese producto en particular.

III.3 Límites de un mercado

Para determinar qué compradores y vendedores deben incluirse en un mercado, es necesario comprender las dimensiones del mismo, es decir, sus límites geográficos y la variedad de productos que abarca.

Es esencial considerar la variedad de productos al definir un mercado. Por ejemplo, en el mercado de motocicletas, hay varias marcas compitiendo. Sin embargo, ¿qué sucede con las motocicletas enduro respecto de las de pista? ¿Deben considerarse parte del mismo mercado? Probablemente no, ya que se utilizan para propósitos diferentes y no compiten directamente con entre sí. Otro ejemplo es el combustible automotor. Nafta “Súper” y “Premium” podrían considerarse parte del mismo mercado, ya que la mayoría de los consumidores pueden utilizar cualquiera de las dos. Sin embargo, el diesel/gasoil no forma parte de este mercado, ya que los vehículos que utilizan nafta no pueden utilizar diesel y viceversa.

La definición de un mercado es importante por diversas razones: las empresas necesitan conocer a sus competidores y los límites que delinear las características de los productos. La definición de un mercado también es relevante en las decisiones gubernamentales.

III.4 Mercados competitivos frente a mercados no competitivos

Un mercado competitivo se caracteriza por contar con numerosos compradores y vendedores, de manera que ninguno de ellos tiene un impacto significativo en el precio. En los mercados agrícolas, por ejemplo, existe una casi perfecta competencia. Miles de agricultores producen trigo, que es adquirido por miles de compradores para elaborar harina y otros productos. Como resultado, ningún agricultor ni comprador puede influir de manera significativa en el precio del trigo (Parkin & Loria, 2010). A posteriori enfatizaremos sobre este tipo de mercado

En otros mercados donde hay un pequeño número de productores, también se puede considerar que existe competencia desde un punto de vista analítico. Por ejemplo, en la industria de los transportes de larga distancia, hay varias docenas de empresas, pero solo unas pocas en la mayoría de las rutas. Sin embargo, debido a la intensa competencia entre estas empresas, el mercado puede considerarse competitivo para ciertos propósitos.

Por último, existen mercados en los cuales hay muchos productores, pero no son competitivos, lo que significa que las empresas pueden influir conjuntamente en el precio.

III.5 Precio de mercado

En un mercado perfectamente competitivo, generalmente existe un único precio que prevalece, conocido como precio de mercado. Sin embargo, en mercados que no son perfectamente competitivos, cada empresa puede establecer un precio diferente para un mismo producto. Esto ocurre porque intentan atraer clientes de sus competidores o porque los clientes son leales a una marca en particular. Esta situación permite que algunas empresas cobren precios más altos que otras.

III.6 Oferta y demanda

Como mencionamos previamente, en un mercado confluyen oferta y demanda. Tanto oferta como demanda siguen leyes generales en relación a precio, cantidad y modificaciones en su interacción ante cambios de mercado.

El siguiente gráfico explica cómo funciona la oferta:

Figura 1. Curva de oferta



Fuente: Elaboración propia.

La oferta se refiere a la cantidad de un bien o servicio que los productores están dispuestos y son capaces de ofrecer en el mercado a un determinado precio.

Como se aprecia en el gráfico, aumenta de izquierda a derecha, relacionando las variables precio y cantidades, mostrando cómo la cantidad ofrecida varía con el precio. Funciona siguiendo la ley de la oferta, que establece que, a medida que aumenta el precio de

un bien o servicio, la cantidad ofrecida también aumentará, y a medida que el precio disminuye, la cantidad ofrecida también disminuirá (Castro, 2021).

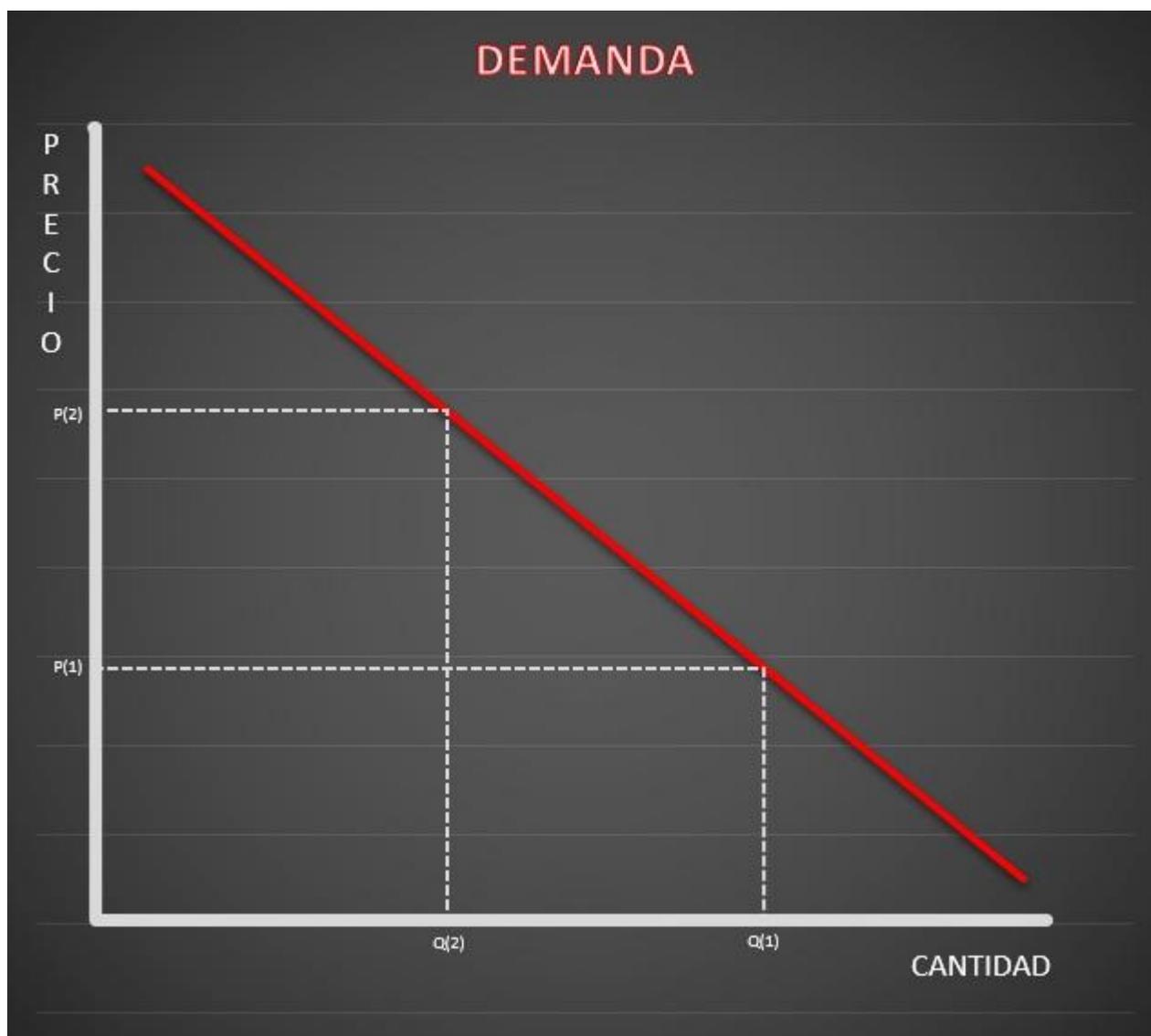
El comportamiento natural es querer producir más cuando el precio de un bien o servicio es más alto (de dicha forma podría obtener mayores ganancias), o podríamos decir que, si un bien produce mucha ganancia, genera los incentivos para que se inserten más productores a acaparar parte del mercado. Entendiéndolo de una forma más simple, al aumentar el precio del bien o servicio, la oferta tiende a aumentar, porque los productores harán ese esfuerzo extra que les permita vender más unidades y por ende generar más ganancias, y/o aumentará la cantidad de oferentes.

Cabe aclarar que lo anterior es una explicación simplista. Hay varios factores que pueden afectar la oferta, como el costo de producción, la tecnología disponible, la competencia, la disponibilidad de recursos y las políticas gubernamentales. Si el costo de producción de un bien o servicio aumenta, los productores tendrán que aumentar el precio para mantener sus ganancias, lo que puede reducir la cantidad ofrecida. Si la tecnología mejora, los productores pueden producir más bienes o servicios a un menor costo, lo que puede aumentar la cantidad ofrecida Pindyck y Rubinfeld (2009).

Siguiendo la lógica anterior podríamos pensar entonces en comerciar productos al mayor precio posible y así obtener riqueza a nuestro antojo. ¿Qué es lo que nos limita de adquirir esa conducta?

Veamos que ocurre en la otra parte, la de la demanda, la cual se desenvuelve de la siguiente manera:

Figura 2. Curva de demanda



Fuente: Elaboración propia.

Ahora nos encontramos del lado del consumidor, donde la conducta considerada racional es obtener la mayor cantidad de bienes (máximo beneficio personal) en función de un ingreso que es limitado. Por lo tanto, si el precio de un bien baja aun percibiendo el mismo ingreso, la tendencia será a adquirir más unidades de ese bien.

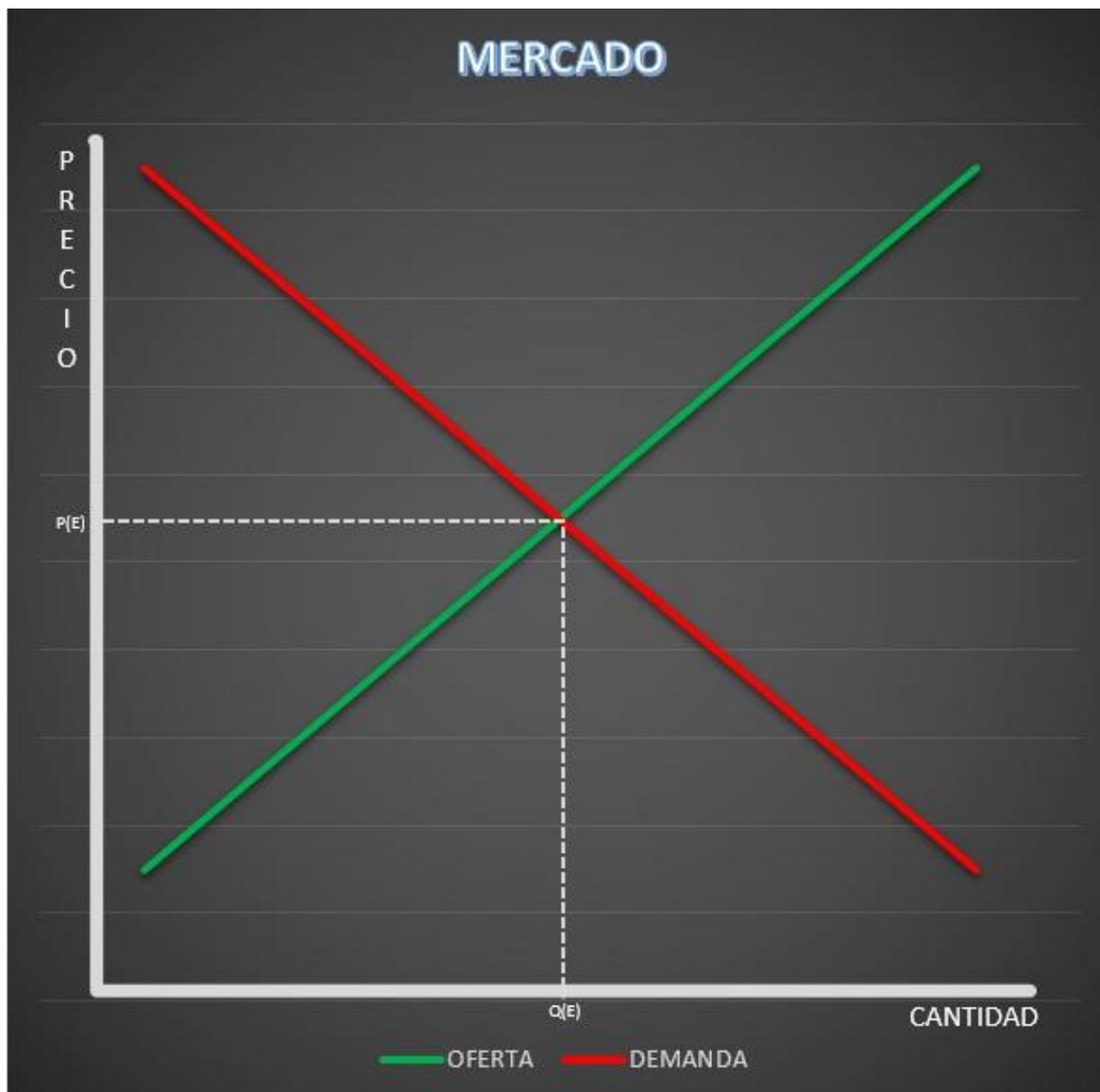
Respondiendo el último interrogante, de por qué motivo se ven limitados los oferentes a cobrar precios excesivos, es que los consumidores demandarán bienes siempre que puedan acceder a ellos, y demandarán más en la medida que los precios bajen o su ingreso aumente. Es por eso que el aumento de precios de los bienes disminuye la demanda, por lo que cobrar

un precio sumamente elevado nos dejará con pocos o ningún consumidor.

Al igual que en la oferta, no nos encontramos con una variable inalterable, es decir, la demanda. Según Pindyck y Rubinfeld (2009), existen varios factores que puede afectar la demanda, tales como los ingresos de los consumidores, los gustos y preferencias, el precio de los bienes relacionados y las expectativas futuras. Si los ingresos de los consumidores aumentan, es más probable que compren más bienes y servicios, lo que puede aumentar la cantidad demandada. Si los gustos y preferencias cambian, la demanda de un bien o servicio puede aumentar o disminuir. Si cambia el precio de los bienes relacionados, como los sustitutivos o los complementarios, también puede afectar la demanda de un bien o servicio.

Entendiendo ya el comportamiento aislado de la oferta y la demanda, debemos entender cómo interactúan, es decir, complementar ambos factores dentro de un mismo gráfico, tal como se puede ver a continuación:

Figura 3. Interacción de oferta y demanda



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Lawrence (1998), la oferta y la demanda interactúan en el mercado para determinar los precios y las cantidades de los bienes y servicios que se producen y se consumen. En un punto las curvas⁴ se intersecan. Ese punto de intersección se conoce como equilibrio de mercado y es donde se establece el precio y la cantidad de un bien o servicio.

⁴ Graficadas como rectas pero llamadas así ya que la relación precio-cantidad no suele ser lineal.

Cuando el precio de mercado de un bien o servicio es igual al precio del punto de equilibrio, se dice que el mercado se “vacía” ya que se produce la cantidad de unidades que los consumidores quieren adquirir, llamada también cantidad de equilibrio, al precio que desean adquirirlo. Recordemos que es una simplificación del comportamiento, existirán consumidores que se encuentren deseosos de pagar un poco más, algunos un poco menos, pero el equilibrio representa el punto donde la mayoría encuentra su satisfacción.

Cabe aclarar que esta figura donde se intersecan las curvas, tampoco es estática, depende de la interacción entre la oferta y demanda la cual es variable y por lo tanto, tanto precio como cantidades pueden sufrir alteraciones a lo largo del tiempo pero siempre respetando los supuestos de comportamiento descriptos.

Por ejemplo, cuando la demanda de un bien o servicio es alta y la oferta es baja, los precios tienden a subir debido a la escasez del bien o servicio en el mercado. A medida que los precios suben, los productores tienen más incentivos para ofrecer más cantidad del bien o servicio en el mercado, lo que aumentaría la oferta. Al mismo tiempo, los consumidores pueden decidir comprar menos del bien o servicio debido a su alto precio, lo que reduciría la demanda. Esta interacción entre oferta y demanda lleva a un aumento de la oferta y una disminución de la demanda, lo que eventualmente lleva a una autorregulación natural de la situación desfavorable planteada en un inicio. Lo mismo puede ocurrir a la inversa, cuando la demanda es baja y la oferta es alta, los precios tienden a disminuir debido a la gran cantidad de bienes o servicios en el mercado. A medida que los precios bajan, los consumidores tienen más incentivos para comprar más del bien o servicio, lo que aumenta la demanda. Al mismo tiempo, los productores pueden decidir ofrecer menos cantidad del bien o servicio en el mercado debido a su bajo precio, lo que reduce la oferta. De esta forma se explica como un mercado, al menos en condiciones ideales, tiende a regularse autónomamente.

III.7 Mercado de competencia perfecta

En este apartado nos enfocaremos en los mercados perfectamente competitivos, donde todas las empresas producen un producto idéntico y son tan pequeñas en relación a la industria que sus decisiones de producción no afectan el precio de mercado. Tanto las empresas nuevas como las existentes pueden entrar o abandonar fácilmente la industria si ven la oportunidad de obtener beneficios o comienzan a perder dinero.

En línea con Lawrence (1998), la competencia perfecta representa un tipo de estructura de mercado en la que existen muchas empresas que ofrecen productos o servicios idénticos, lo

que implica que no hay diferenciación entre ellos.

De igual modo, no existe fijación de precios previamente dada y las empresas pueden entrar a competir libremente, o retirarse también si no ven rentabilidad. Resumiendo, el modelo de competencia perfecta se basa en cuatro supuestos fundamentales:

- Las empresas aceptan el precio. Esto significa que una empresa no puede influir en el precio de mercado y lo considera como algo dado.
- Los productos son homogéneos: Cuando los productos de todas las empresas en un mercado son perfectamente sustituibles entre sí, es decir, son homogéneos, ninguna empresa puede cobrar un precio superior a las demás sin perder la mayoría o la totalidad de su negocio.
- Hay libertad de entrada y salida: Cuando no existen costos especiales que dificulten que una empresa entre o salga de una industria.
- La información sobre precios y características del producto fluye sin costo entre compradores y vendedores.

Cabe mencionar que el modelo de competencia perfecta es de limitada aplicación a la realidad pues es el cumplimiento de los supuestos es excepción más que la regla.

La teoría económica, plantea Mochón & Beker (2008), refiere a la existencia de ciertos motivos que pueden justificar la intervención estatal en la actividad económica. Los mismos podrían ser:

- Redistribución del ingreso y equidad.
- Razones macroeconómicas (por ejemplo el control de la moneda o regular el mercado laboral)
- Existencia de fallas de mercado.

Visto el último punto, una falla de mercado implica que el mercado no está funcionando correctamente, o dicho de otra manera, el mercado no está asignando los recursos de manera eficiente por sus propios medios.

En contrapartida al mercado de competencia perfecta, un mercado de competencia imperfecta presenta ciertas “fallas” respecto al libre comercio, lo que de alguna manera se acerca más a la realidad. En este caso existen limitados compradores y vendedores, existe fijación de precios tanto por parte de la oferta o de la demanda, existe en mayor o menor medida intervención estatal y existen restricciones para el ingreso y egreso de competidores en el mercado.

Un caso extremo de mercado de competencia imperfecta es el monopolio, que se

explicará en el siguiente apartado.

III.8 Monopolio

Es posible que un mercado falle, por lo tanto, el modelo económico ideal no se replica siempre en la realidad. Buscar la eficiencia en el uso de recursos deriva en distintas formas de producción, o formas en que se presenta una empresa, de las cuales enfocaremos el monopolio. Veremos que en ciertos casos, es difícil encontrar más de un proveedor.

Un monopolista es el único vendedor de un determinado bien o servicio en un mercado en el que no es posible la entrada de otros competidores. La condición de monopolio se acentúa si aun siendo el único proveedor, no existen competidores cercanos que produzcan bienes sustitutivos (similares). A modo de ejemplo explicativo, si existiera un único productor de café, podríamos reemplazar el café por otro bien similar como podría ser el té, pero no podríamos hacer lo mismo en el caso de un medicamento (Mochón & Beker, 2008).

Aunque el monopolio puede parecer beneficioso para la empresa en cuestión, puede ser perjudicial para los consumidores, ya que no hay competencia que obligue a la empresa a bajar precios o mejorar la calidad del producto o servicio. Además, el monopolio puede generar barreras de entrada para otras empresas, lo que puede limitar la innovación y el crecimiento económico en el largo plazo.

A veces un monopolio surge porque un agente proveedor de bienes y/o servicios se muestra mucho más competente o eficiente que el resto, logrando que sea muy difícil o imposible competir con el mismo. En ese caso, los competidores desaparecen lentamente y no logran insertarse al mercado nuevos competidores. En otros casos, un bien o servicio se vuelve menos costoso si existe un único proveedor como en el caso de los monopolios naturales.

Ahora bien, un monopolio es un caso extremo de mercado de competencia imperfecta, y su surgimiento se debe a la existencia de barreras a la entrada de un mercado, que son ciertas condiciones que impiden el ingreso de una empresa a un mercado, o bien hacen poco conveniente el mismo, aun cuando luego de ingresar pudiera obtener beneficios económicos. Las tres más comunes son las siguientes:

- 1) Barreras naturales: Esto ocurre cuando para una empresa se vuelve imposible entrar en el mercado ya que existe una estructura tecnológica previa que permite a la empresa que ya se encuentra funcionando, producir a costos menores de los que tendría una empresa ingresante.
- 2) Barreras legales: Se basa en la existencia de alguna normativa legal que impide o

encarece la entrada de nuevas empresas al mercado, como podría ser el otorgamiento de derechos exclusivos por parte del Estado, el cobro de impuestos o una patente.

- 3) Barreras estratégicas: Entre otros ejemplos, podríamos citar el de una empresa modifica sus precios a fin de volverse más competitiva.

En términos económicos:

la regulación pública debe ayudar a que la actividad privada, en su natural afán de lucro, contribuya a satisfacer las demandas de la población en forma de menores precios e incorporación de más y mejores productos. Más allá de la provisión de bienes públicos centrales para ello (por ejemplo, la provisión de justicia, defensa, etc.), y la participación en el financiamiento y/o provisión de otros bienes preferenciales (salud, educación, etc.), la tarea regulatoria propiamente dicha reside en favorecer la transparencia en la información, defender la competencia, y reemplazar dicha competencia cuando ella no estuviese disponible (típicamente en las industrias que por su tecnología son monopólicas y solamente admiten cabida para una empresa; por ejemplo, la mayoría de los servicios públicos) (FIEL, 1998, pág. 108)

III.9 ¿Por qué no es conveniente que un monopolio cobre cualquier precio?

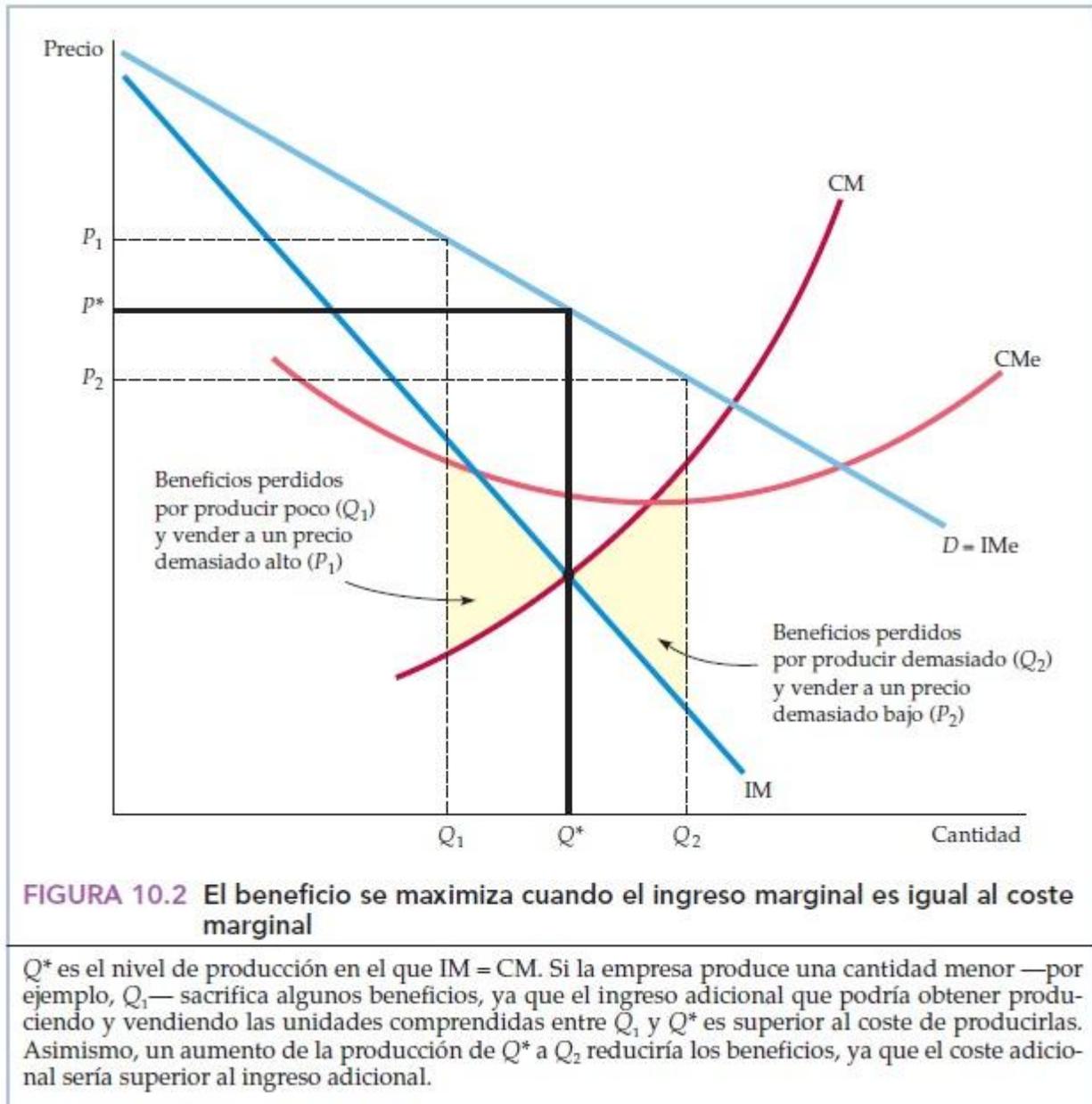
Previamente hicimos mención del comportamiento de los consumidores (demanda). Ahora, estando del lado de la oferta, debemos partir del supuesto de que su conducta se rige por obtener el mayor rédito económico.

Un monopolista tiene una posición privilegiada en el mercado ya que al no tener competencia, no debe preocuparse tanto de perder terreno por sus decisiones. Es decir, si el monopolista decidiera aumentar sus precios, no se preocuparía por la cantidad de consumidores que pensarían en dejar de consumir ya que no tienen chances de acudir a otro oferente.

Entonces, el monopolista va a controlar la cantidad que desea producir, pero eso no significa que pueda cobrar cualquier precio si es su objetivo es maximizar la utilidad o los beneficios. Si llegara a cobrar precios elevados, sus ventas serían bajas y por ende la utilidad también baja.

A continuación, se pretende explicar de manera gráfica como establece el precio un monopolista.

Figura 4. Comportamiento del monopolio.



Fuente: Pindyck y Rubinfeld (2009) (p. 399).

Referencias figura 4:

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
CM	Costo Marginal
CMe	Costo Medio
D= IMe	Demanda= Ingreso Medio
IM	Ingreso Marginal

Como es la única empresa, su curva de demanda es única. Dicha demanda cumple con la forma explicada previamente, a medida que el precio es menor, las cantidades demandadas aumentan. Esto explica por qué si el monopolio quiere aumentar las ventas, debe reducir el precio.

La oferta toma la forma de “costo marginal” que es el costo de producir una unidad extra.

A diferencia de las gráficas anteriores, esta agrega el “ingreso marginal”, que significa cuánto se incrementa el ingreso total al vender una unidad producida extra.

Como cualquier empresa, la condición óptima se da cuando ingreso marginal y costo marginal se igualan. En un mercado de competencia perfecta, el precio cobrado sería el de esa intersección, pero en el caso del monopolista, va a vender a un precio más elevado que viene determinado por la demanda (cuánto está a dispuesto a pagar el consumidor).

III.10 Monopolio natural

Un monopolio natural se presenta en una industria cuando una única empresa tiene la capacidad de proveer un producto o servicio a todo el mercado a un costo inferior al de dos o más empresas. Este tipo de monopolio surge cuando existen economías de escala en el rango de producción pertinente. En otras palabras, la eficiencia y los beneficios asociados a producir a gran escala hacen que sea más rentable que una sola empresa opere en el mercado en lugar de múltiples empresas compitiendo entre sí. O visto de otra forma, sería imposible aplicar la competencia perfecta como solución de mercado ya que produciría cantidades menores con costos mayores.

Este último concepto es el que rige nuestro planteo inicial, sosteniendo que el Puerto de SAE presenta características de monopolio natural al igual que cualquier servicio público.

Un puerto puede ser considerado un monopolio natural debido a las siguientes razones:

- **Geografía y ubicación:** La ubicación de un puerto en una determinada geografía puede conferirle una ventaja natural en términos de acceso a vías fluviales, aguas profundas, ubicación estratégica en una costa, etc. Estas características pueden hacer que un puerto sea el único punto viable para la entrada y salida de mercancías en una región determinada.
- **Economías de escala:** Los puertos suelen requerir inversiones significativas en infraestructura, equipos y tecnología. A medida que aumenta el volumen de tráfico y operaciones, se pueden aprovechar economías de escala, lo que significa que los costos unitarios disminuyen a medida que se maneja un mayor volumen de carga. Esto puede hacer que sea más eficiente y rentable que un solo puerto maneje todas las operaciones en lugar de tener múltiples puertos competidores.
- **Barreras de entrada:** Las altas barreras de entradas, tanto económicas como logísticas, pueden dificultar la creación de nuevos puertos. Esto puede incluir la necesidad de invertir en infraestructura costosa, obtener permisos y licencias, enfrentar regulaciones y normativas complicadas, y establecer relaciones con proveedores, transportistas y clientes existentes. Estas barreras pueden disuadir o limitar la entrada de nuevos competidores al mercado portuario, fortaleciendo así el monopolio natural del puerto existente.
- **Coordinación y eficiencia:** Un solo puerto que opera como monopolio natural puede lograr una mayor coordinación y eficiencia en términos de planificación de operaciones, asignación de recursos y gestión de la capacidad. Al evitar la competencia directa, se pueden evitar ineficiencias y conflictos que podrían surgir si varios puertos compiten entre sí por el mismo tráfico y clientes.

III.11 Servicios públicos

Intentar definir qué es un servicio público es una tarea ardua. Este es un tema también debatido en el ámbito del Derecho Administrativo. Si bien no hay una definición unívoca, al hablar de un servicio público nos referimos en líneas generales a un servicio técnico destinado a satisfacer necesidades básicas de la sociedad provisto por el Estado o por un tercero regulado por la administración pública. Se señalan dos caracteres fundamentales de la definición: debemos precisar la existencia de un interés general en la actividad, y la provisión debe ser asumida por la administración pública. Desde un punto de vista federal, un servicio público constituye una

herramienta para Nación y provincias en vistas de mitigar los problemas económicos o sociales. La calidad de los servicios públicos es un indicador de la calidad de vida de la población.

Partiendo desde lo más general, la Constitución Nacional Argentina en su preámbulo decreta, entre otras cuestiones, promover el bienestar general. Por lo tanto, para cumplir con este mandato de la carta magna, el Estado debería garantizar un bienestar considerado “de base” a todos los habitantes del suelo argentino, y su manera más contemplativa en este terreno sería a través de proporcionarle a las personas los servicios públicos.

La Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata en una de sus publicaciones brinda una definición, donde un servicio público es aquel cuyo propósito consiste en abordar las necesidades las cuales originan prestaciones hacia los particulares, y que resultan de interés público. La característica principal de los servicios públicos es que son accesibles para todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica o social (UNLP, 2016).

Para Baldo (1998), el término “servicio público” refieren al uso generalizado el cual responde a un determinado entendimiento de la relación Estado y sociedad. Este se encuentra vinculado a su carácter social, económico o asistencial. Estos servicios son esenciales para el bienestar general y la calidad de vida de los ciudadanos y, por lo tanto, son financiados y gestionados por el sector público.

Los servicios públicos abarcan áreas fundamentales como educación, salud, transporte, suministro de agua, saneamiento, electricidad, protección y seguridad pública, entre otros. Estos servicios son considerados de interés general y se prestan a toda la población sin discriminación, independientemente de su capacidad de pago (Tanzi, 2000).

Asimismo, la provisión de servicios públicos implica una planificación, administración y ejecución cuidadosas para garantizar la accesibilidad, eficiencia y equidad en su distribución. Estos servicios pueden ser gestionados directamente por el gobierno o a través de empresas estatales, y en algunos casos, también pueden contar con la participación del sector privado bajo regulaciones estrictas para asegurar su funcionamiento adecuado y la protección de los derechos de los ciudadanos (Tanzi, 2000).

Como se trata de satisfacer una necesidad pública, su prestación presenta ciertas particularidades o más precisamente de un régimen de derecho público que intente garantizar que se cumplan las características del servicio público, que a saber son:

- Regularidad: debe proporcionarse de manera constante y sin interrupciones a lo largo del tiempo. Es decir, el servicio debe estar disponible y funcionando de forma regular,

sin variaciones significativas en su disponibilidad o calidad a lo largo del tiempo. Esta característica es fundamental para asegurar que los ciudadanos puedan confiar en la disponibilidad constante de los servicios esenciales que necesitan para su bienestar y desarrollo. Algunos ejemplos de servicios públicos que deben ser regulares y continuos incluyen el suministro de agua potable, el suministro de electricidad, el transporte público, la atención médica y la educación (García del Castillo & Gómez Granado, 2013).

- Generalidad: también denominada universalidad, y consisten en la posibilidad de que toda persona lo pueda utilizar. Generalidad implica que los servicios públicos están destinados a ser utilizados por todas las personas, independientemente de su edad, género, raza, religión, condición socioeconómica o cualquier otra característica personal.
- Uniformidad: refiere a que el servicio debe presentarse de manera indiscriminada a los usuarios. Esto implica que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de acceso y disfrute de los servicios públicos básicos, sin ninguna forma de privilegio o preferencia hacia ciertos grupos. La uniformidad busca garantizar la igualdad de oportunidades y el trato justo para todos los ciudadanos ante los servicios que son esenciales para su bienestar y desarrollo.
- Continuidad: esta implica que no debe tener interrupciones. Para asegurar la continuidad de los servicios públicos, las autoridades deben realizar una planificación adecuada, mantenimiento preventivo y correctivo de las infraestructuras y sistemas, contar con planes de contingencia para situaciones de emergencia y garantizar una gestión eficiente y responsable de los recursos necesarios para mantener los servicios operativos en todo momento (García del Castillo & Gómez Granado, 2013).

III.12 ¿Por qué se considera al servicio portuario de SAE como servicio público?

Para responder este interrogante, debemos indagar dentro del marco normativo. De acuerdo con la Ley 24.093⁵ (1992) en su art. 7, las clasificaciones que puede tener un puerto normativamente son determinadas de acuerdo a la titularidad del inmueble, de acuerdo a su uso, o según el destino.

⁵ Ley de actividades portuarias en Argentina.

1) Según la titularidad del inmueble:

- Nacionales
- Provinciales
- Municipales
- De los particulares

2) Según su uso:

- Uso público
- Uso privado

Son considerados puertos de uso público: aquellos que, por su ubicación y características de la operatoria deban prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera.

3) Según su destino, e independientemente de la titularidad del dominio del inmueble y de su uso:

- Comerciales
- Industriales
- Recreativos en general

Se consideran puertos comerciales, aquellos cuyos destinos es la prestación de servicios a buques y cargas, cobrando un precio por tales servicios. En este sentido, el Puerto de SAE puede clasificarse de carácter provincial, uso público y con destino comercial⁶.

Según Gordillo (2003), los elementos de un servicio público son tres:

- El fin que el servicio cumple, elemento referido a que el servicio cumpla la satisfacción de las necesidades públicas;
- La persona que lo atiende, elemento referido a que no todo servicio público es prestado exclusivamente por el Estado, sino que en ocasiones concede el servicio;
- El régimen que lo regula, elemento referido al régimen de derecho público, que tiende a asegurar la continuidad, uniformidad, regularidad y generalidad del servicio.

Respecto al primer elemento, la actividad portuaria forma parte de la cadena logística del

⁶ Ley Provincial J N° 3137 (1997)

transporte, contribuyendo así al desarrollo económico y social nacional, y en consecuencia mejora el nivel de vida de la población, con lo que queda en evidencia la necesidad y relevancia de que el Estado vele por el correcto funcionamiento de dichos servicios, ya sea de manera directa o indirecta. Un servicio portuario ineficiente se traduce en mayores costos, donde dichos costos se transfieren a los precios de artículos comercializados en el mercado, por lo que las personas, que son parte de la sociedad y que son ajenas al sector portuario, ven afectada su situación de bienestar. En resumen, un servicio portuario eficiente reduciría los costos de vida de la población, hallándose allí su interés público.

Un puerto puede ser considerado un servicio público debido a su importancia estratégica para el comercio y la economía de una región o país. Estas son algunas razones por las cuales los puertos son generalmente gestionados como servicios públicos:

- **Acceso y conectividad:** Los puertos facilitan el intercambio de mercancías y el comercio internacional al proporcionar un punto de conexión entre diferentes modos de transporte, como barcos, trenes y camiones. Garantizar un acceso equitativo y eficiente a estas infraestructuras es fundamental para promover el desarrollo económico y la competitividad.
- **Infraestructura crítica:** Los puertos suelen requerir una inversión significativa en infraestructuras, como muelles, grúas, terminales de carga y áreas de almacenamiento. Estas infraestructuras son esenciales para el funcionamiento del comercio y el transporte de mercancías, y su gestión como servicio público permite asegurar su mantenimiento, expansión y desarrollo a largo plazo.
- **Intereses públicos:** Los puertos desempeñan un papel vital en la seguridad y el control aduanero, lo que implica la protección de fronteras y la prevención del contrabando y actividades ilícitas. Además, los puertos pueden tener impactos medioambientales significativos, y su gestión como servicio público permite aplicar regulaciones y estándares ambientales adecuados para minimizar estos impactos.
- **Coordinación y planificación:** La gestión centralizada de los puertos como servicios públicos permite una mejor coordinación entre los diferentes actores involucrados, como autoridades portuarias, operadores privados, aduanas y organismos reguladores. Esto facilita la planificación estratégica, la optimización de los recursos y la promoción de políticas de desarrollo portuario coherentes.

A modo de cierre, resulta interesante la clasificación de servicios públicos propuesta por

Landriscini y Susani (2021) proponen la siguiente clasificación de servicios públicos:

1. Los que son una regalía del Estado: la defensa, la justicia y la seguridad.
2. Los servicios públicos de la Economía del Bienestar: la educación, la salud, la acción social (seguros de desempleo, el ingreso mínimo vital y móvil, los derechos de la ancianidad, la política materno infantil, la cultura.
3. Los servicios públicos de red: el correo postal, los transportes, la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, el agua potable y saneamiento, las infraestructuras de caminos rurales y urbanos periféricos, diques, puertos, fibra óptica-internet.
4. Los servicios públicos locales, como el alumbrado, la recolección de residuos, la limpieza y la bromatología.

Esta visión resulta importante para ampliar la concepción de qué se considera servicio público, la cual no se centra únicamente en lo básico como por ejemplo el agua o la salud, sino que abarca un rango más amplio, incluyendo entre otros, a los puertos.

III.13 Funciones del Estado

Las funciones del Estado pueden variar según la teoría política y la estructura gubernamental de un país. Tres son generalmente reconocidas y describen diferentes roles que desempeña el Estado en la sociedad (Musgrave y Musgrave, 1992):

- **Función de asignación:** implica la asignación de recursos y la provisión de bienes sociales y servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas de la población. El Estado, a través de políticas y programas, interviene para asegurar que haya acceso equitativo a bienes y servicios que no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales, como educación, salud, infraestructura, justicia, entre otros.
- **Función distribución:** refiere a la redistribución de la riqueza y los recursos dentro de la sociedad. El Estado interviene para corregir desigualdades económicas y sociales a través de políticas fiscales, programas de bienestar social, impuestos progresivos, subsidios y otros mecanismos que buscan reducir la brecha entre los estratos sociales y promover la igualdad de oportunidades.
- **Función estabilización:** relacionada con el mantenimiento del orden público, la estabilidad económica y la protección de los ciudadanos. El Estado interviene para

garantizar la seguridad ciudadana a través de la aplicación de leyes, la protección de los derechos individuales y colectivos, así como también busca estabilizar la economía a través de políticas monetarias, fiscales y regulatorias que mitiguen las crisis económicas, controlen la inflación y promuevan el crecimiento sostenible.

III.14 Empresa pública vs empresa privada

Contrastar ambos casos y conocer ventajas y desventajas de cada una puede ayudarnos a comprender por qué, en ciertos casos, prevalece una por sobre la otra. Que una opción sea mejor que la otra depende en gran medida de cuál es el objetivo perseguido.

Basándonos en lo propuesto por Germán Coloma (2004), la teoría de la empresa pública tuvo su auge entre 1950 y 1970 y se fundamentó principalmente en la noción de que tanto las empresas estatales como las privadas podían convivir, y que las elecciones sobre producción y fijación de precios de la empresa pública podían ser utilizadas como herramientas de política para lograr diversos objetivos que tenían impacto en ambos sectores. La misma aborda dos enfoques: uno normativo y otro positivo. El enfoque normativo se centra en identificar las reglas ideales que un regulador debería adoptar para establecer los precios de una empresa privada sujeta a regulación. Por su parte, el enfoque positivo analiza los efectos de la existencia de la regulación sobre el comportamiento de las empresas privadas reguladas. Este análisis se realiza considerando diversos escenarios sobre cómo se comporta la demanda, los costos de la empresa y las posibles formas de financiar las diferencias entre ingresos y costos que puedan surgir.

En cuanto a la teoría de la privatización de las empresas públicas, su análisis es netamente positivo ya que solo se embarca en el análisis de las distintas estructuras de incentivos que se generan en una empresa cuando se pasa de la propiedad pública a la propiedad privada. Tuvo su aparición entre 1960 y 1970 en base a dos corrientes: la teoría económica de los derechos de propiedad, y la teoría de la agencia. La primera postula que los derechos de propiedad son una estructura que surge de manera inherente cuando las comunidades muestran interés en garantizar la explotación eficaz de un recurso específico, cuyo valor ha crecido y se ha vuelto relativamente limitado. Estos derechos son, por tanto, un mecanismo para asegurar su uso adecuado y para estimular la inversión en la actividad relacionada con dicho recurso. Por su parte, la teoría de la agencia estudiaba las divergencias que podían existir cuando los propietarios y los administradores perseguían objetivos diferentes. Haciendo foco en la propiedad de empresas de servicios públicos, postula que a

medida que la separación entre los dueños de estas compañías y aquellos que las gestionan aumenta, se vuelve más complicado solucionar los problemas derivados de los incentivos opuestos, lo que a su vez dificulta la eficiencia productiva en la provisión de esos servicios. Por lo tanto, en base a este supuesto se infiere que la empresa pública presenta mayores desventajas respecto de la privada en cuanto a problemas de agencia, dado que quien administra la empresa pública es el Estado, quien en representación de todos sus habitantes delega su administración en órganos políticos, mientras que, por parte de la empresa privada, de existir problemas de agencia, se dirimen en un espacio gerencial acotado conformado por accionistas y administradores.

Si observamos el caso de un monopolio natural operado por una entidad estatal, el mismo podría buscar maximizar el bienestar social como su principal objetivo. Por esta razón, establecería tarifas o precios cercanos al costo marginal. De esta manera, se facilitaría el acceso generalizado de la población a los servicios ofrecidos por dicha entidad. También podría ocurrir que la entidad estatal imponga normas para lograr otros objetivos tales como, acceso a los servicios, metas ambientales, de calidad de vida y de desarrollo económico, entre otras.

Por otro lado, una empresa privada que operando bajo monopolio fijaría precios por encima del costo marginal, lo que resultaría en una disminución en la cantidad de usuarios que podrían acceder al servicio. En resumen, la empresa pública alcanzaría la máxima eficiencia asignativa (función asignativa del Estado), en el punto donde el precio iguala al costo marginal, logrando una óptima distribución de los recursos en comparación con la empresa privada, que presenta ventajas en relación con la eficiencia productiva al perseguir la minimización de costos, pero sacrificando la eficiencia asignativa.

En cuanto al marco regulatorio debe incluir definiciones sobre varios aspectos cruciales, como el diseño de mercado, la fijación de precios, las metas de inversión y otros objetivos de carácter cualitativo (ambientales, sociales, laborales). Respecto al diseño de mercado, el Estado puede establecer diferentes estructuras, como monopolios, duopolios o competencia limitada entre monopolios locales. En cuanto a la fijación de precios, se consideran dos criterios: el enfoque de costo-plus y el enfoque de precio tope. El primero implica establecer el precio igual al costo de producción más un margen de beneficio, donde el tamaño del margen depende del objetivo deseado en cuanto utilidad operativa (Cuevas Villegas, 2002). Esto asegura la viabilidad financiera y económica de la empresa. Sin embargo, si se usa el costo marginal, se requerirá subsidiar los costos fijos de la empresa, lo que podría desincentivar la reducción de costos, ya que estos se reflejarían en las tarifas. Por otro lado, el enfoque de

precio tope consiste en establecer una trayectoria de precios independiente de los costos de producción. Para maximizar beneficios, la empresa debe reducir costos con el tiempo.

En resumen, el enfoque de costo-plus tiene ventajas en términos de eficiencia asignativa (precio cercano al costo), mientras que el enfoque de precio tope ofrece beneficios en términos de eficiencia productiva (minimización de costos).

CAPITULO IV

En el capítulo anterior abrimos paso a una acotada introducción de teoría económica que nos permitió justificar por qué los servicios prestados en el Puerto de SAE son servicios públicos y que aparte presenta características de los monopolios naturales.

En tal aspecto, para complementar lo expuesto, la FIEL (1998) expone:

Los servicios públicos han tenido históricamente características de monopolio natural y ello ha generado que la participación del Estado sea por medio de la propiedad pública de las empresas involucradas o bien por medio de la regulación de la actividad de empresas privadas. (p. 85).

En este capítulo buscaremos justificar por qué el Estado debe intervenir en la regulación de los monopolios naturales, como también desarrollaremos las definiciones y funciones de los entes reguladores y el sistema de concesiones vinculándolo con el marco normativo del ERPSAE.

IV.1 ¿Por qué el Estado debe regular los monopolios naturales?

Nuestra intuición podría decirnos que, si existe un solo proveedor, la primera causa que motivaría a regularlos sería su poder de mercado. El poder de mercado está definido según Pindyck y Rubinfeld (2009) como la “capacidad de un vendedor o de un comprador de influir en el precio de un bien.” (p. 396).

Habitualmente los monopolios naturales tienden a “solucionarse” con regulación, es decir, el gobierno interviene fijando un precio inferior al que establecería la empresa en un contexto de monopolio a fin de equipararlo lo más posible con el precio resultante en un mercado de competencia perfecta.

Esto implica que los beneficios de la empresa monopólica se ven reducidos, incluso al punto tal de tener pérdidas ante la fijación de precios.

En búsqueda de solucionar un problema, se genera otro; una empresa no puede funcionar si no llega a solventar al menos sus costos operativos y esto se da en dos aspectos, el primero es la falta de rentabilidad y el segundo es la falta de incentivos para producir. Ante este panorama, el mismo gobierno que busca una tarifa adecuada para el consumidor debe subsidiar a la empresa para que pueda seguir operando.

¿Resulta realmente una solución la intervención en un monopolio? En principio la respuesta es no, sólo brinda una ventaja en el corto plazo en vista de que los usuarios pagarán menos por los servicios. En el largo plazo el gobierno deberá incrementar su recaudación para hacer frente a las erogaciones resultantes de subsidiar, y por ende los ciudadanos deberán pagar impuestos más altos.

A grandes rasgos podemos identificar al menos tres formas clásicas de regulación. La regulación económica que busca, al menos en el corto plazo, garantizar la asignación eficiente de recursos en el mercado mediante controles de precios, cantidades, imponiendo restricciones a la entrada o salida del mercado, regulación de importaciones, entre otras medidas. La regulación social que busca conservar ciertos valores que en el mercado parecen no valorarse, como podría ser por ejemplo el medioambiente. Este tipo de regulación trata de aminorar las externalidades. Por último, dentro de esta breve selección, encontramos la regulación administrativa vinculada con la rendición, de manera obligatoria, de información relativa a la actividad empresarial. Los ejemplos más claros son: los estados contables y la fiscalización impositiva.

IV.2 Las privatizaciones y el Estado como regulador

La división entre propiedad y regulación da paso a la contraposición de intereses, lo cual implica la necesidad de establecer contratos y leyes que guíen la interacción entre la empresa regulada y el regulador. Estos instrumentos permiten comprometerse a seguir cursos de acción específicos y evitar desviaciones de los objetivos que deben cumplirse en estos sectores.

La regulación de los servicios públicos ofrecidos por empresas privadas puede entenderse como un mecanismo mediante el cual el Estado busca resolver o mitigar las deficiencias que suelen presentarse en los monopolios naturales. La idea de la intervención es asemejar la condición de monopolio natural a la de mercado de competencia perfecta.

Como indicamos en este estudio en el segundo capítulo, el proceso de reforma estatal experimentado en Argentina durante los años 90 provocó un cambio profundo en las interacciones entre la sociedad y el Estado. Tanto las instituciones como los ciudadanos se vieron afectados por esta transformación. Los principales elementos de esta transformación (la liberalización económica, la privatización de servicios y la descentralización de funciones) condujeron a un cambio significativo en el papel regulatorio del Estado. En lugar de ser el proveedor y el corrector de las "fallas del mercado", el Estado pasó a ser el garante de un funcionamiento adecuado del mercado. No obstante, en el contexto de la transferencia de

servicios públicos del sector estatal al privado en Argentina, donde previamente el Estado había sido el único proveedor, surgió un vacío que requería del Estado un nuevo papel regulatorio en relación con los proveedores y los usuarios de estos servicios.

Según Ozlack, Felder y Forcinito (2000):

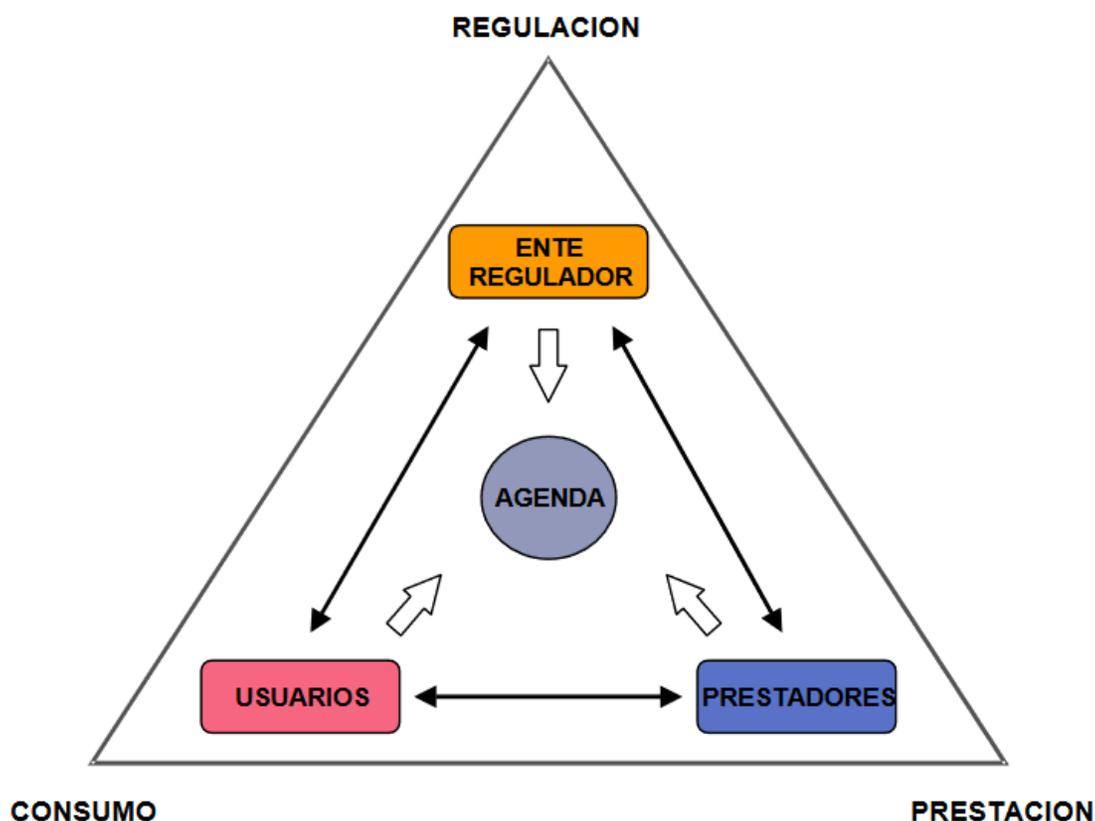
Las reformas modificaron tanto los objetivos a alcanzar a través de la regulación, como el contenido de la función de regulación y, consecuentemente, el tipo de capacidades requeridas para cumplirla.

Mientras en la etapa anterior la regulación suponía la existencia de regímenes sectoriales y territoriales en materia de beneficios impositivos, controles de precios o licencias de importación, entre otros, las actuales actividades de regulación y control suponen la existencia de instrumentos técnicos, normativos y administrativos tendientes a incidir en la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y de terceros o el cumplimiento de los contratos.

La aplicación de estos instrumentos, en general, supone un proceso sistemático y continuo, llevado a cabo habitualmente por agencias especializadas, mediante el cual se exigen o se proscriben ciertas actividades o conductas por parte de actores privados o públicos. Se configuran así pautas de relación entre el propio estado, los actores privados pasibles de la regulación -en general empresas privadas proveedoras de bienes y/o servicios críticos- y receptores de estos bienes o servicios, se trate de clientes, usuarios, sectores que desarrollan actividades económicas que requieren de estos servicios o ciudadanos en general. (p. 5)

La relación entre las empresas que ofrecen servicios públicos y los usuarios, en términos de prestación y regulación, se establece a través de intervenciones estatales. Para mostrar gráficamente esta triple relación, utilizaremos la Figura 1 que utilizan Ozlack, Felder y Forcinito (2000), donde se visualizan los participantes involucrados en las relaciones triangulares generadas y la manera en que se conectan entre sí. Cada uno de los puntos del triángulo alberga distintos procedimientos que merecen un análisis individual, pero, al mismo tiempo, las conexiones entre los puntos también pueden ser de gran relevancia para el estudio. Esta asociación adopta variadas cualidades en función de las interacciones establecidas entre la calidad, el precio y la extensión de los servicios.

Figura 5. Prestación, consumo y regulación: actores y procesos.



Fuente: Ozlack, Felder y Forcinito (2000) (p. 7)

Los roles identificados comprenden al ente regulador estatal, a los proveedores de servicios y a los usuarios. En el ápice del esquema, en referencia al ente regulador, en el mismo se toman decisiones concernientes al ámbito regulatorio, los componentes que abarca y sus extensiones, los criterios de implementación, el marco legal y los métodos institucionales empleados para garantizar su aplicación.

En el extremo de la prestación, los proveedores, en línea con las regulaciones establecidas, formulan políticas con relación a los niveles de servicios, las categorías de usuarios, las tecnologías utilizadas, los costos y tarifas, las inversiones necesarias, la introducción de nuevos productos y las estrategias para maximizar las ganancias y conquistar nuevos mercados, expandir las concesiones o contrarrestar la acción regulatoria.

En cuanto al extremo referido a los usuarios, se decide si se usarán los servicios, si se sustituirán por otros, así como las formas de financiación para el uso de los mismos.

IV.3 Enfoque económico, jurídico y administrativo de la regulación

En vista de que el Estado interviene en mayor o menor medida en la economía con diversos mecanismos, dejaremos de lado los subsidios para enfocarnos principalmente en las regulaciones.

Para los economistas, la regulación es un concepto económico más que jurídico, que refleja una perspectiva crítica hacia la operación libre del mercado. En este sentido, se refiere a las "intervenciones públicas" en las decisiones libres de los individuos, de manera que evalúa si las asignaciones de recursos logran el cumplimiento de objetivos de eficiencia y equidad. Dentro de este marco, recomienda la intervención del estado destinada al logro de los mismos

Por otro lado, para los juristas, la relación vinculante entre el Estado y los ciudadanos se materializa a través de un marco jurídico formal, permitiendo el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones. Considerando que no toda actividad pública necesita regulación, surge la cuestión de si existe una crisis del principio de legalidad en la actividad económica.

Este principio legal impone tanto al Estado como a los individuos el respeto por las normativas, el control y la responsabilidad, elementos fundamentales para un Estado de Derecho. Desde este punto de vista legal, la regulación de la actividad económica actúa como una garantía institucional cuyo cumplimiento asegura un equilibrio entre el Estado y la sociedad, así como la preservación de los derechos y libertades reconocidos o conferidos.

Tanto la perspectiva económica como la jurídica se entrelazan al momento de la regulación, ya que cada una encuentra en la otra una forma de representación que actúa como un marco para establecer las relaciones sociales y de mercado de manera institucionalizada. Por su parte, siendo el estado el "regulador" de nuestro tema en cuestión, es inevitable dejar de lado la mirada o postura político-administrativa del mismo.

Como en este estudio proponemos analizar qué implicancias tuvo el marco legal del Ente Regulador del Puerto de San Antonio Este (ERPSAE) en la prestación de los servicios públicos que brinda el Puerto de SAE en el período comprendido entre los años 1997 a 2019, buscaremos identificar los criterios establecidos en la literatura de la disciplina económica sobre regulación estatal monopólica y establecer un paralelismo con los establecidos en el marco regulatorio del ERPSAE. Para ello enfatizaremos en dos ejes para lo que resta del capítulo: las concesiones y los entes reguladores.

IV.4 Entes reguladores

La provisión de servicios públicos es una de las vías empleadas en la actualidad por la estructura política para lograr el beneficio colectivo. La implementación de esta tarea demanda la aplicación de significativos mecanismos de supervisión, ya sea que la prestación sea realizada directamente por el Estado o, alternativamente, a través de entidades de carácter privado.

Para llevar a cabo esta tarea de supervisión, emergieron los entes reguladores, los cuales fueron diseñados con atributos específicos según el tipo de servicio público involucrado. Surgieron como una respuesta a la necesidad de garantizar que los nuevos proveedores privados cumplieran con los estándares de calidad, seguridad y eficiencia requeridos en la prestación de servicios.

Los entes reguladores constituyen entidades gubernamentales establecidas durante la década de los años 90, como parte integrante del proceso de privatización que tuvo su inicio a finales de los años 80 con la implementación de la Ley de Reforma del Estado. Estos organismos tienen como finalidad fundamental supervisar y regular las actividades de los servicios públicos privatizados que surgieron a raíz de la liberalización económica y la reestructuración institucional de aquel período. Esto significó un paso significativo hacia la creación de un entorno que permitiera la participación del sector privado en la provisión de servicios público tratando de estabilizar el mercado al gestionar lo público y permitir que lo privado sea eficaz tanto a nivel individual como en su impacto en la sociedad, con el objetivo de que la comunidad pueda alcanzar una mayor satisfacción de sus requerimientos.

Según Bianchi (1998) se trata de una persona jurídica que tiene una faz estática-jurídica, dada por los aspectos más relevantes que le son otorgados por disposiciones legales o reglamentarias, como por ejemplo su autarquía, y la otra, dinámica-operativa que se centra en sus competencias, ya que estos entes ocupan un lugar muy importante en las interacciones que se dan entre el Estado como concedente, el concesionario y los usuarios. Dentro de este tridente, el organismo debe distanciarse de los intereses de las tres partes y asegurarse de salvaguardar y hacer cumplir los derechos y responsabilidades de cada parte. Adicionalmente, estos entes desempeñan las tres funciones estatales ya que, en el ámbito del servicio regulado, ejercen labores administrativas, legislativas y judiciales.

En el tema de estudio abordado, el ente regulador que nos interesa analizar es el ERPSAE, que se crea a partir del Artículo 46° de la Ley Provincial J N° 3137.

Según Barreiro (2002), podemos clasificar las funciones y facultades de los entes

reguladores en seis grandes grupos de acuerdo a la finalidad que persiguen:

- a) Regulatorias
- b) De control y fiscalización
- c) Ordenatorias y ejecutorias
- d) Sancionatorias
- e) Jurisdiccionales y
- f) Organizativas

Tomando como parámetro al ERPSAE, analizaremos las funciones mencionadas.

En cuanto a las finalidades mencionadas en los incisos a) y b), es decir, regulatorias, y las de control y fiscalización se encuentran previstas en dicha ley, el cual plantea:

Artículo 47 - Finalidad. El Ente Regulador del Puerto de San Antonio Este (ERPSAE) tendrá como finalidad principal la regulación, el control y la fiscalización de las actividades portuarias conforme a las previsiones de esta Ley, su reglamentación y el contrato de concesión y será la autoridad de aplicación de la presente.

Dentro de estas facultades, el ente debe:

- Controlar la aplicación de la estructura tarifaria acordada contractualmente con el concesionario.
- Aprobar las eventuales variaciones respecto de los precios establecidos al conferirse la concesión y autorizar el reajuste de la estructura tarifaria cuando circunstancias de excepción así lo hicieran necesario.
- Controlar el funcionamiento del Puerto de San Antonio Este, de acuerdo al proyecto presentado por quien resulte adjudicatario de dicho Puerto, ejerciendo el control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias portuarias.
- Controlar las actividades que se desarrollan en el Puerto, asegurar la protección y mantenimiento de las instalaciones portuarias, supervisando todo cuanto influya en la conservación y mejoramiento de los lugares comunes y vías de acceso al Puerto.
- Controlar el cumplimiento de las obras a realizar por el concesionario.
- Controlar los servicios prestados por el concesionario asegurando a los usuarios de los servicios del Puerto, un trato eficiente, equitativo e igualitario.

En cuanto a las funciones ordenatorias y ejecutorias, mencionadas en el inciso c), el ERPSAE debe:

- Planificar, dirigir y ejecutar por sí o por terceros políticas de difusión, tanto de los servicios que se presten como de los productos y mercaderías que se embarquen o desembarquen por el Puerto.
- Resolver sobre los reclamos de los usuarios del Puerto ante la falta de calidad de los servicios requeridos y/o en todo lo referido a quejas por el funcionamiento portuario.

Respecto a las funciones sancionatorias:

- Aplicar las sanciones que correspondan por la comisión de las infracciones previstas en la ley que el presente integra y en el contrato de concesión del Puerto de San Antonio Este.
- Controlar al concesionario para que se respete el régimen tarifario aprobado, exigiendo la pública exhibición de las tarifas a los usuarios y aprobar el aumento de las tarifas a percibir por el concesionario en las condiciones establecidas en la ley de la que este anexo forma parte.
- Atender los reclamos de conformidad a lo establecido en el artículo 54 de la ley de la que este anexo forma parte.
- Ante la existencia de un conflicto entre el concesionario y la concedente, deberá promover la constitución del Tribunal Arbitral previsto en la ley que este anexo integra.

Respecto a las funciones jurisdiccionales: en general realizar todo acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los fines de la ley que el presente integra y su reglamentación dentro de su jurisdicción.

Por último, en cuanto a las funciones organizativas:

- Organizar un registro de empresas prestadoras y operadoras de servicios portuarios y llevar actualizado el mismo.
- Velar por la protección del medio ambiente en el ámbito de su jurisdicción.

Para cumplir plenamente con sus responsabilidades, los entes reguladores necesitan tener dos características fundamentales: independencia respecto al poder estatal y la idoneidad en su personal.

La primera se refiere a la necesidad de tener autonomía funcional para asegurar que la función reguladora esté protegida y sea capaz de lograr sus objetivos previstos. Esta independencia debe ser con respecto a las autoridades gubernamentales, las presiones de

grupos o intereses (políticos, laborales, económicos, medios de comunicación, etc.) y en particular, de las empresas sujetas a su supervisión.

En cuanto a la segunda, es altamente recomendable que se impongan restricciones en relación con la designación y destitución de los miembros de las agencias, ya que una mayor discreción en la destitución conlleva una menor independencia de pensamiento por parte de los agentes. Además, la creación de estos organismos a través de decretos del Poder Ejecutivo disminuye su independencia, ya que quedan más sujetos a las decisiones de este poder que si fueran establecidos mediante una ley.

Esta característica es de suma importancia para prevenir la cooptación de los organismos reguladores por parte de los operadores privados y las empresas sujetas a regulación.

La competencia o experiencia requerida en la materia que cae bajo su jurisdicción, que se espera de estos organismos, se refiere a la aptitud técnica que debe poseer el personal que los integra, con un enfoque especializado en el campo que está sujeto a su regulación. Esto tiene el propósito de tomar decisiones rápidas y pertinentes en función del tipo de servicio que se está considerando. Por lo tanto, es esencial garantizar que los agentes no se vean sujetos a la arbitrariedad y la oportunidad política que han sido una constante en la historia de nuestro país.

IV.5 Concesiones

En el año 1997, desde el Ministerio de Hacienda de Río Negro, se convocó a la presentación de ofertas para operar por concesión el Puerto de SAE. Mediante Decreto N° 1396 (1997) se adjudicó a la Terminal de Servicios Portuarios Patagonia S.A., propiedad del grupo empresario “Expofrut S.A., Pai S.A., FHB Inversora S.A. Y Otros, UTE”, la concesión para operar el Puerto de SAE, siendo este un dato muy relevante ya que este mismo grupo empresario es el principal actor de toda la cadena de producción y comercialización de la principal matriz económica de la provincia.

En el caso del Puerto de SAE, los servicios que presta la Terminal de Servicios Portuarios Patagonia S.A., se encuentran regulados por el Estado Provincial mediante la Ley Provincial J N° 3137 (1997), que en expresa:

Artículo 1° - Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación de los

servicios correspondientes a la operación del Puerto de San Antonio Este, **sujetos a concesión**, con la finalidad de incentivar la actividad económica de la región y lograr una reducción de los costos de los servicios portuarios y del transporte marítimo, promoviendo la inversión y optimizando la eficiencia operativa del mismo.

A los fines de tener un mejor entendimiento, en este apartado citaremos tres definiciones expuestas en dicha ley:

Artículo 3° - Definiciones. A los efectos de la presente Ley se entiende por:

Concesión: Mecanismo utilizado para encomendar en forma exclusiva y por plazo determinado a una persona jurídica privada, la realización de las tareas que demande la operación y administración de los servicios a prestar a los usuarios del puerto en el sector objeto de la concesión.

Concedente: La Provincia de Río Negro.

Concesionario: La persona jurídica que resulte adjudicataria de la concesión otorgada conforme a los procedimientos legales vigentes, que firme el respectivo contrato y reciba la tenencia del puerto, asumiendo así todas las obligaciones contractual y legalmente establecidas.

Como queda claramente explicitado en el artículo 1, los servicios prestados por el puerto se encuentran sujetos a concesión. Al respecto, buscaremos contrastar la concesión con la privatización y fundamentar la misma.

Mientras que la privatización implica la transferencia de la propiedad, es decir, los derechos de uso, disfrute, posesión y venta, la concesión únicamente transfiere los derechos de uso, posesión y disfrute.

En el caso de una privatización directa, si el inversor privado no considerara rentable suministrar los servicios y mantener y operar la infraestructura asociada, tendría la opción de venderla en el mejor de los casos, o cambiar su propósito en el peor. La denominación de "servicios públicos" se justifica en parte porque son esenciales para la vida cotidiana. Si la provisión de servicios públicos se interrumpiera por intereses estrictamente privados, la población enfrentaría dificultades para asegurar una calidad de vida mínima acorde con las demandas modernas. Ejemplos obvios incluyen el suministro de agua potable y servicios de saneamiento, mientras que ejemplos menos evidentes son las carreteras y los puertos que son vitales para el transporte de personas y mercancías, impulsando las transacciones y permitiendo a las personas cubrir sus necesidades a cambio de bienes y servicios excedentes.

Por lo tanto, la privatización total de la prestación de servicios públicos no protege los intereses a largo plazo de los ciudadanos. Dado que el Estado tiene la responsabilidad de

preservar la vida y los derechos humanos, se ve compelido a participar directamente en la prestación de estos servicios públicos. Sin embargo, esta intervención estatal directa no necesita ser absoluta. En otras palabras, garantizar la continuidad en la provisión de servicios públicos no implica que el Estado deba suministrarlos directamente. Este es el principio subyacente del sistema de concesiones.

La concesión conserva la propiedad de los activos en manos del Estado, mientras posibilita que los inversores privados, como en este caso Patagonia Norte S.A, utilicen, disfruten y posean dichos activos. Bajo un sistema de concesiones, el concesionario no tiene el derecho de vender los activos, lo que garantiza la continuidad en la prestación de servicios públicos. En resumen, cuando se trata del interés público, la concesión se convierte en el mecanismo de "segundo mejor"⁷ en términos económicos, para asegurar una provisión sostenida, eficiente y constante de infraestructura. En otras palabras, la concesión permite involucrar la gestión privada y recursos frescos para la expansión, operación o modernización de la infraestructura, al mismo tiempo que el Estado mantiene control sobre los usos asignados a estos activos. Esta supervisión se materializa a través de la regulación, es decir, la intervención del Estado en el funcionamiento del mercado.

Particularmente este marco regulatorio, establece las condiciones de concesión:

Artículo 8° - Condiciones de la Concesión. En todos los casos la concesión para la operación y explotación de los servicios del puerto se otorgará por un plazo determinado, con carácter de concesión exclusiva y onerosa, debiendo el concesionario realizar las inversiones a que se comprometa y abonar el canon establecido contractualmente.

Por otra parte, en el artículo 15° establece las obligaciones del concesionario, dentro de las que se destacan:

- Pagar el canon en la forma y condiciones que contractualmente se hayan establecido.
- Conservar la infraestructura del Puerto de San Antonio Este en buen estado de operación, realizando a su cargo las tareas de mantenimiento, reparaciones y sustituciones que sean necesarias y organizando un sistema para el mantenimiento preventivo y correctivo de las mismas.

⁷ Término que refiere a la búsqueda de la mejor solución posible dentro de un contexto donde las condiciones ideales no son alcanzables debido a limitaciones o imperfecciones presentes en el sistema económico o en la toma de decisiones.

- Ejecutar todas las obras de urbanización y de infraestructura contractualmente convenidas en los términos, condiciones y modalidades estipuladas.
- Mantener en buenas condiciones de higiene el sector concesionado y sus instalaciones, implementando al respecto un sistema regular y eficiente de recolección y disposición de residuos.
- Realizar el control de ingreso y egreso de personas, mercaderías y vehículos a las instalaciones del puerto, programando adecuadamente estos movimientos y evitando originar interferencias en la circulación.

Para Gaspar Ariño (1993) el esquema teórico de la concesión administrativa está presidido por dos ideas: la primera es que, aunque el servicio sea concedido, seguirá siendo un servicio público, por lo que la actividad de la empresa concesionaria se halla sometida a la Administración Estatal, y a la regulación legal y reglamentaria que el sistema produzca. La segunda es que los concesionarios no son en realidad titulares de un derecho, sino simplemente beneficiarios de un procedimiento legal (licitación pública) para que puedan instalarse o desarrollarse determinadas actividades que los intereses generales requieren, siendo a estos intereses a los que se trata de proteger por encima de cualquier interés privado de los particulares a quienes se les encomienda la gestión del servicio público. (citado en Zegarra Valdivia, 1999, p. 7).

De acuerdo con lo citado, y como consecuencia de la inserción en el esquema de concesión administrativa, pueden enunciarse una serie de principios que sustentan toda concesión. Estos son los de mutabilidad, continuidad o regularidad e igualdad.

La mutabilidad implica que el Estado podrá disponer, de la misma forma en que gestione por sí mismo el servicio público, de las modificaciones motivadas en el interés público. La continuidad o regularidad, el concesionario que tenga a su cargo el servicio público no tiene la posibilidad de suspender ni reducir la prestación sin el consentimiento del Estado concedente. Por el tercer principio, el de igualdad, se debe entender que todos los usuarios son considerados iguales para el disfrute de la prestación del servicio público. Todos estos criterios son contemplados dentro del contrato de concesión de los servicios del Puerto de SAE a la empresa Patagonia Norte S.A.

CAPITULO V

En este último capítulo, nos centraremos en analizar, a partir de la información que brindan los datos estadísticos de la empresa concesionaria del puerto, qué efectos tuvieron las políticas nacionales de Reembolsos por Puertos Patagónicos y que tendencias siguen las cargas y descargas a lo largo del periodo a investigar.

La Provincia de Río Negro es conocida por tener una economía diversificada que incluye diversas actividades económicas. La economía regional de Río Negro se caracteriza por poseer un sector que la distingue históricamente, que es la producción de frutas, principalmente, peras y manzanas. A su vez, existen otros sectores que desempeñan un papel importante en su desarrollo económico, mencionando algunos de ellos y sus características:

- Agricultura: Si bien la provincia es conocida por su producción de frutas, como se mencionó previamente especialmente manzanas y peras, así como por la producción de uvas para la elaboración de vino, la región también cultiva otros productos agrícolas, como cerezas, frutos secos y hortalizas. En adición, debe considerarse los eslabonamientos en las cadena de valor que incluyen el acopio, empaque, almacenamiento, transporte e industria.
- Turismo: Río Negro cuenta con una amplia variedad de destinos turísticos, incluyendo playas en la costa atlántica, el turismo de montaña en la región de la Cordillera de los Andes, y la belleza natural de parques nacionales como el Parque Nacional Nahuel Huapi, siendo la actividad turística una fuente significativa de ingresos en la provincia.
- Minería: La explotación de hidrocarburos permite la precepción de regalías cuyo monto es un significativo ingreso fiscal. Por otra parte, en el alto valle como en la línea sur se extraen distintos minerales entre los que podemos mencionar yeso, bentonita, diatomita (piedras diatomeas), pórfido, como los más representativos.
- Pesca: Río Negro tiene una costa extensa en el océano Atlántico, lo que la convierte en un importante centro de actividad pesquera.

Es dable destacar que en los últimos años y como objetivos de gestión gubernamental a futuro, la provincia también ha experimentado un crecimiento en la producción de energía limpia y el turismo, lo que ha contribuido a su desarrollo económico.

V.1 Los Reembolsos por Puertos Patagónicos

En primer término, debemos aclarar qué fueron los reembolsos patagónicos. Era una medida que promocionaba las exportaciones patagónicas y nos retrotrae al 1 de enero de 1984, cuando inició el esquema de un reembolso adicional, instaurado mediante Ley Nacional N° 23.018, para las mercaderías exportadas a través de los puertos ubicados por debajo de Río Colorado.

Según dicha ley, el reembolso adicional era para los puertos involucrados se desagregaba de la siguiente manera:

Figura 6. Distribución porcentual de reembolsos según ubicación de cada puerto.

REEMBOLSOS PUERTOS PATAGONICOS LEY 23.018	% REEMBOLSO	PROVINCIA
SAN ANTONIO ESTE	8%	RIO NEGRO
PUERTO MADRYN	8%	CHUBUT
COMODORO RIVADAVIA	9%	CHUBUT
PUERTO DESEADO	11%	SANTA CRUZ
SAN JULIAN	11%	SANTA CRUZ
PUNTA QUILLA	12%	SANTA CRUZ
RIO GALLEGOS	12%	SANTA CRUZ
RIO GRANDE	12%	TIERRA DEL FUEGO
USHUAIA	13%	TIERRA DEL FUEGO

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Nacional N° 23.018

La ley también prevé que en caso de que alguna mercadería se exporte desde otro puerto ubicado al sur del Río Colorado, no mencionado explícitamente en la enumeración anterior, se le otorgará, el reembolso correspondiente al que se exporte por el puerto de la lista precedente cuya ubicación geográfica resulte de mayor cercanía.

Ese porcentaje se aplicaba sobre el valor FOB⁸ de la mercancía en cuestión y era

⁸ De las siglas “Free On Board” en inglés. El precio FOB es el valor de la mercancía puesta en el puerto de embarque incluyendo el costo de empaquetado, etiquetado, gastos de aduana y el flete desde el lugar de producción hasta el puerto incluyendo la carga y estiba del buque. Disponible en: <https://www.diariodelexportador.com/2017/12/calcular-el-precio-del-producto-en-fob.html>)

independiente del reintegro que por régimen general pudiera corresponder.

El objetivo principal de estas normas fue promover un desarrollo equilibrado de la economía regional en la zona patagónica, con un enfoque más geopolítico que económico, estableciendo un régimen preferencial y estable que facilitara la atracción de población a esta área. Además, buscaban aumentar los ingresos de los diversos participantes en la cadena de valor de los productos exportables y corregir las desigualdades debidas a las distancias respecto a los centros de consumo en comparación con otras regiones del país.

Surge de las estadísticas elaboradas desde el Estado (INDEC)⁹ que los puertos de la región pampeana lideraron las ventas al exterior, representando históricamente el 74,1% del total de las exportaciones. Los puertos patagónicos, gracias a los reembolsos adicionales, han logrado posicionarse en el segundo lugar, en orden a magnitud de exportaciones, con una participación del 8% del total de la exportación.

Retomando el surgimiento de estos reembolsos, los mismos iban desde un 8% hasta un 13%, creciente gradualmente en sentido sur, desde el puerto de San Antonio Este hasta llegar al de Ushuaia, y tenía un plazo de 11 años, ya que a partir de 1 de enero de 1995 el beneficio disminuiría 1% por puerto por año hasta su extinción.

La ley, en el año 1995, fue prorrogada hasta el 2000 durante el gobierno de Menem, con la condición de que la tasa disminuiría un punto porcentual por año hasta llegar a cero. Esto implicaba que en 2007 ya no gozarían del beneficio algunos puertos, como San Antonio Este y Puerto Madryn, y que en 2012 desaparecería completamente para el puerto de Ushuaia. Sin embargo, en 2006 la medida se derogó, lo que dejó sin efecto el beneficio para todos los puertos patagónicos en ese momento.

En noviembre de 2015, a través de un decreto se restableció la ley derogada, restituyendo los beneficios para los puertos patagónicos. Esta situación duró solo un año, ya que, en noviembre de 2016, durante la administración de Mauricio Macri, se derogó el decreto que entrara en vigencia durante el gobierno de Cristina Fernández, eliminando nuevamente el beneficio adicional para los puertos. A los fines del análisis posterior, esta reincorporación de los reembolsos no será tenida en cuenta ya que se corresponde con un periodo de tiempo muy acotado para poder atribuir cambios significativos siendo que originalmente fue una medida de impacto en el largo plazo.

⁹ https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/opex_03_17.pdf

V.2 Análisis de datos

A partir de la información estadística histórica brindada por Patagonia Norte S.A, la producción destinada a comercio exterior desde el Puerto de SAE se concentra en tres grandes categorías, que se condicen con la producción provincial:

- Frutas y hortalizas;
- Jugos concentrados y aromas;
- Pesca.

En el periodo analizado (1998-2019), las cantidades totales en toneladas de las principales categorías exportadas fueron:

Figura 7. Toneladas exportadas en el periodo 1998-2019

AÑO	FRUTAS	VAR %	JUGOS	VAR %	PESCA	VAR %	TOTAL	%
1998	372.459	0	74.842	0	5.977	0	453.278	0
1999	381.179	2,34%	99.087	32,39%	3.866	-35%	484.132	6,81%
2000	320.088	-16,03%	55.142	-44,35%	2.679	-31%	377.908	-21,94%
2001	398.003	24,34%	100.531	82,31%	8.035	200%	506.570	34,05%
2002	422.611	6,18%	62.620	-37,71%	4.961	-38%	490.192	-3,23%
2003	488.799	15,66%	86.564	38,24%	17.825	259%	593.189	21,01%
2004	466.996	-4,46%	61.113	-29,40%	17.819	0%	545.928	-7,97%
2005	550.113	17,80%	89.776	46,90%	18.093	2%	657.983	20,53%
2006	441.457	-19,75%	80.225	-10,64%	12.071	-33%	533.753	-18,88%
2007	505.882	14,59%	82.029	2,25%	13.530	12%	601.441	12,68%
2008	412.406	-18,48%	62.955	-23,25%	9.879	-27%	485.240	-19,32%
2009	393.016	-4,70%	63.103	0,24%	8.243	-17%	464.362	-4,30%
2010	338.996	-13,74%	43.635	-30,85%	11.997	46%	394.628	-15,02%
2011	395.070	16,54%	88.045	101,78%	9.621	-20%	492.737	24,86%
2012	271.360	-31,31%	51.051	-42,02%	8.644	-10%	331.054	-32,81%
2013	324.759	19,68%	44.488	-12,86%	7.619	-12%	376.866	13,84%
2014	261.784	-19,39%	25.844	-41,91%	6.965	-9%	294.592	-21,83%
2015	202.355	-22,70%	32.002	23,83%	3.236	-54%	237.593	-19,35%
2016	213.939	5,72%	37.398	16,86%	2.684	-17%	254.021	6,91%
2017	185.465	-13,31%	14.560	-61,07%	3.324	24%	203.348	-19,95%
2018	195.085	5,19%	18.714	28,53%	4.035	21%	217.834	7,12%
2019	152.654	-21,75%	23.117	23,53%	5.737	42%	181.508	-16,68%

Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

Es importante mencionar que esta empresa también opera en el Puerto de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires) desde la caída de los Reembolsos por Puertos Patagónicos, por el cual también se exportan productos regionales -aunque en menor medida-.

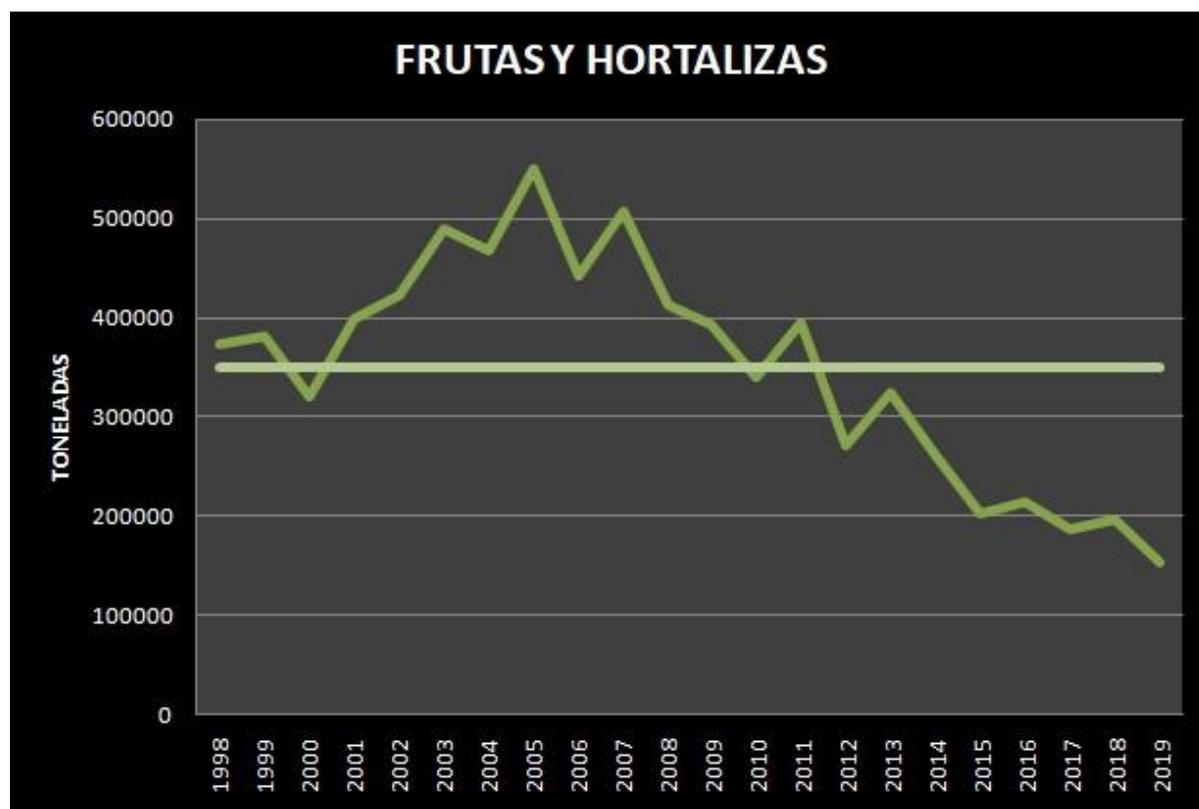
Para facilitar la lectura de la tabla de datos presentada, asignamos a cada categoría un

color distintivo, identificando la categoría “Frutas y Hortalizas” con color verde, “Jugos” con color rojo y por último “Pesca” con color azul, anexándole a cada columna la variación porcentual año a año respecto al año precedente. A su vez, en la columna “años” distinguimos en líneas generales dos grandes periodos que separamos en color amarillo para el periodo donde estuvieron vigentes los Reembolsos por Puertos Patagónicos, y sin color para los años subsiguientes. Por último, agregamos una columna de totales, que suman las toneladas exportadas por las tres categorías, con su respectiva variación porcentual.

V.2.1 Frutas y hortalizas

Esta categoría es la más representativa de las tres en cuanto a toneladas totales exportadas por el Puerto de SAE. En el siguiente gráfico de líneas representamos la evolución año tras año de dichas cantidades:

Figura 8. Toneladas exportadas de Frutas y Hortalizas en el periodo 1998-2019



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

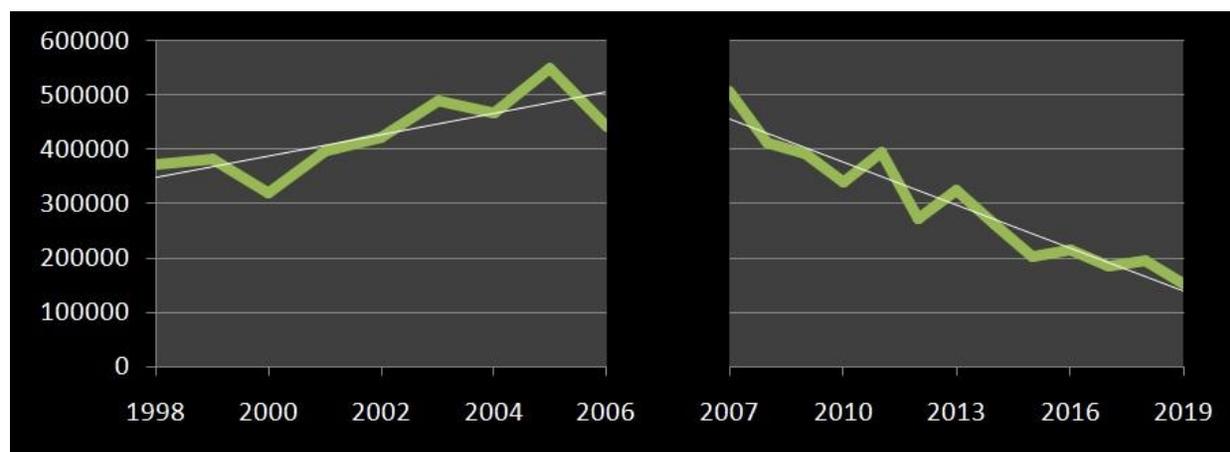
Nuestro periodo de análisis inicia en el año 1998 con 372.459 toneladas exportadas de frutas y hortalizas. Si nos situamos en el 2019, último año bajo análisis, se percibe claramente una drástica transformación en el panorama exportador, ya que las cantidades exportadas han experimentado un marcado descenso, arribando a la suma de 152.654 toneladas, siendo también esta cifra, la más baja del periodo.

Por el contrario, el punto máximo se encuentra en el año 2005, donde las toneladas exportadas lograron alcanzar la suma de 550.113.

También vemos que el comportamiento es fluctuante ya que no hay una tendencia clara en la evolución porcentual, la cual se ve reflejada en los constantes ascensos y descensos que experimenta la línea en la evolución año a año. Esto motivado también por la estacionalidad de la fruticultura que se traslada a la actividad del puerto. Este concentra la actividad durante el primer semestre de cada año y declina abruptamente en el segundo semestre.

Por último, la línea recta que atraviesa la gráfica da cuenta del promedio de toneladas exportadas bajo el periodo de análisis, siendo este 349.749. El promedio como herramienta de análisis en este gráfico nos permite visualizar fácilmente valores atípicos.

Figura 9. Tendencias con y sin Reembolsos por Puertos Patagónicos – Frutas y Hortalizas



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

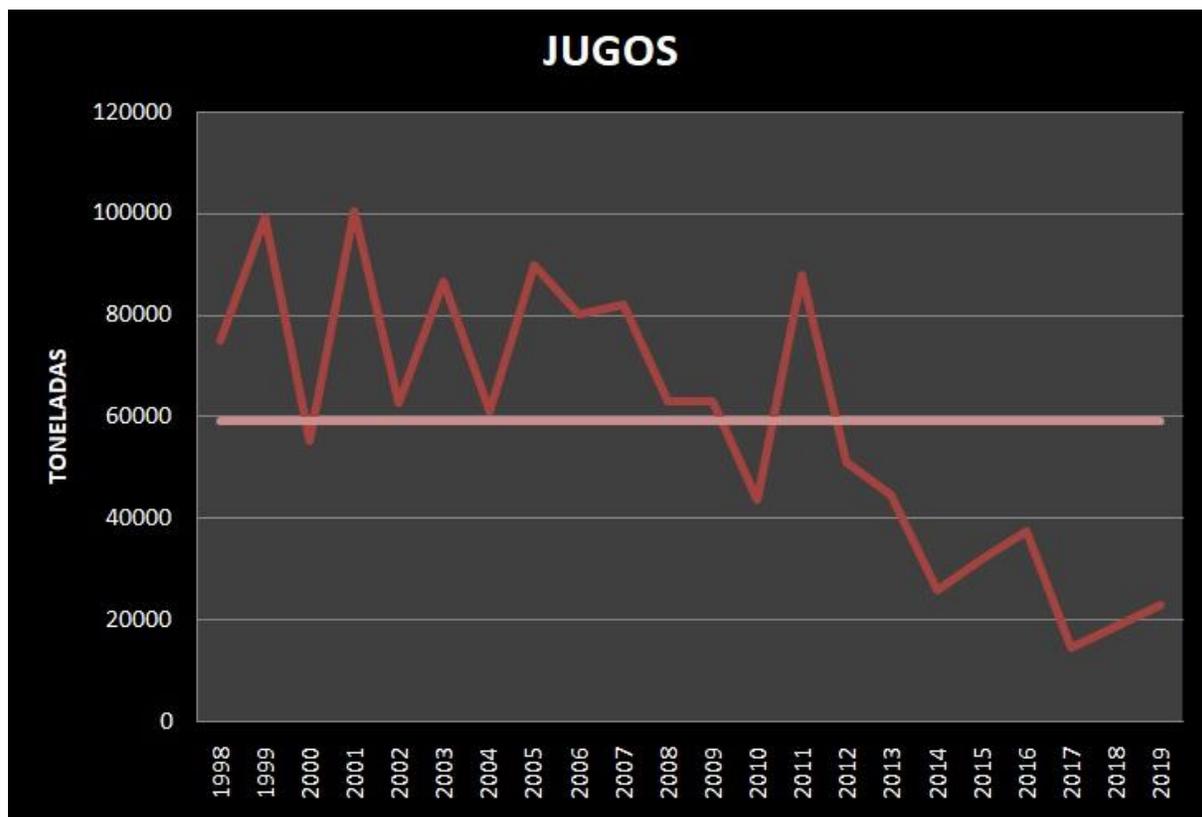
Estos gráficos son resultado de desagregar el gráfico anterior, en los dos periodos significativos a los fines del análisis, siendo el gráfico ubicado a la izquierda el correspondiente al periodo en el cual se encontraban vigentes los Reembolsos por Puertos Patagónicos, y siendo el gráfico de la derecha el correspondiente al periodo en el cual los reembolsos finalizaron. Este análisis se repetirá para las dos categorías restantes, y es dable aclarar que si bien los periodos tienen duraciones dispares, a tales fines no resulta relevante ya que la idea es analizar únicamente las tendencias del periodo y no así las cantidades totales.

Como vimos previamente en este capítulo, la política de reembolsos apuntaba a que los mismos se redujeran un 1% por año hasta llegar a desaparecer el 31 de diciembre de 2006 para el caso del Puerto de SAE. Dicha reducción no parece tener efecto correlativo o directo con evolución de las cantidades exportadas ya que la tendencia visible en el periodo 1998-2006 es al alza. En contrapartida, en el periodo del 2007 al 2019 la tendencia pasa a ser claramente negativa por lo que inferimos que la quita de Reembolsos por Puertos Patagónicos fue un factor determinante para las capacidades competitivas al momento de exportar para el Puerto de SAE.

V.2.2 Jugos

Situándonos en la segunda categoría **a** en el nivel de relevancia, encontramos diferencias y similitudes respecto a la categoría anterior.

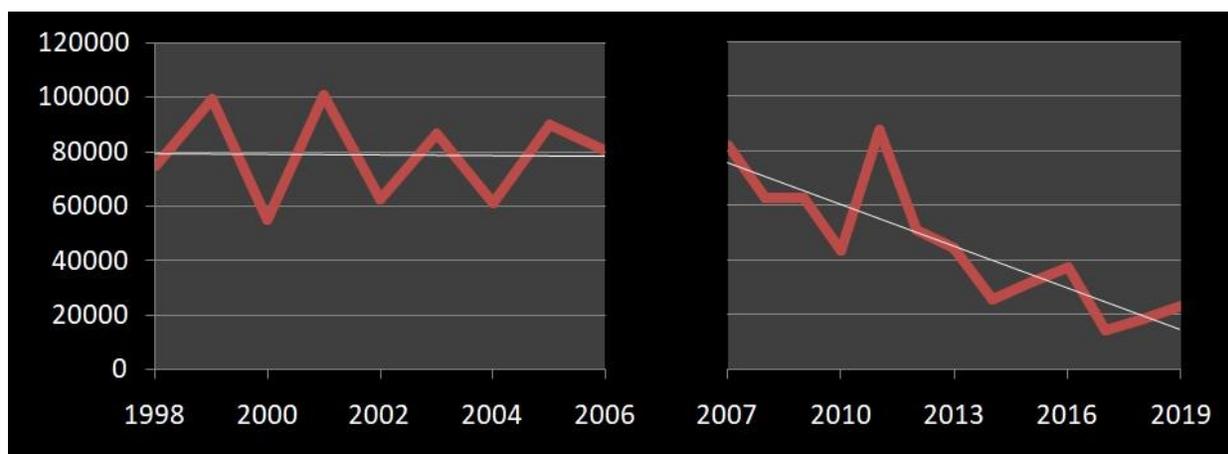
Figura 10. Toneladas exportadas de Jugos – en el Periodo 1998-2019.



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

A simple vista se observa una línea menos armónica, con unas fluctuaciones más marcadas, donde dentro del primer periodo la gran mayoría de los balances se sitúan por encima de la media que fue de 58.947 toneladas. Dicho esto, los valores extremos los hayamos en los años 2001 y 2017, comercializándose respectivamente 100.531 toneladas en el mejor año y 14.560 toneladas en el año más crítico para este rubro. En tal aspecto, al igual que con las frutas y hortalizas, el mejor registro se encuentra en la primera mitad del gráfico, y el registro menos favorable en la segunda mitad.

Figura 11. Tendencias con y sin Reembolsos por Puertos Patagónicos – Jugos



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

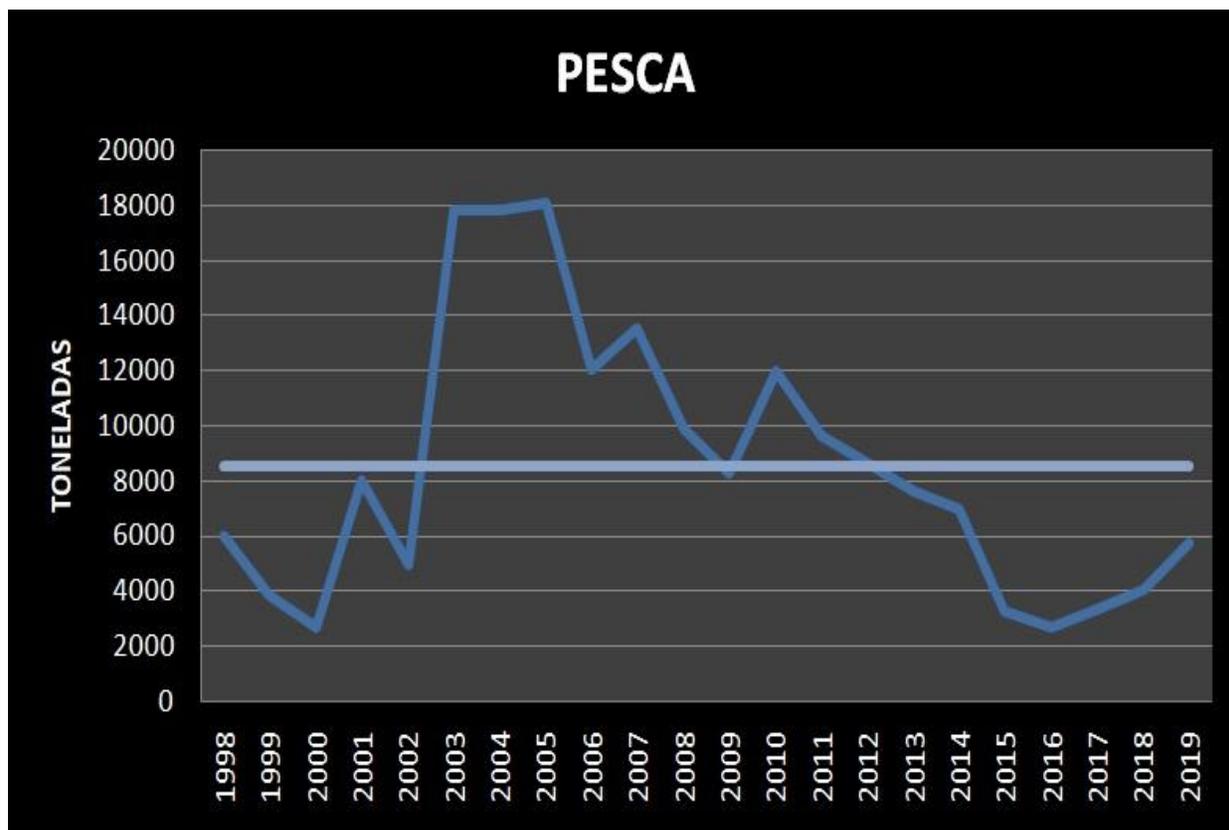
En el periodo bajo los Reembolsos por Puertos Patagónicos, en esta categoría, la línea de tendencia nos deja ver que las cantidades comercializadas tendieron a mantenerse estables, a diferencia de lo que ocurría con las frutas y hortalizas que la tendencia era al crecimiento. En términos económicos esta estabilidad no es un dato negativo por sí solo, ya que la expectativa a obtener un incremento en las cantidades comercializadas mantiene en vilo a una economía.

Viendo el segundo tramo, ya sin los Reembolsos por Puertos Patagónicos, vuelve a alarmar la tendencia a la baja en el comercio de jugos, periodo en el cual también se alcanza el registro más bajo en cantidades exportadas. Podemos divisar en 2011 un momento atípico, donde las cantidades alcanzaron niveles altos nuevamente (88.045 toneladas) pero que no pudo sostenerse el tiempo.

V.2.3 Pesca

Ya en la última de las tres categorías y nuevamente salvando las diferencias entre cantidades, productos y los mismos gráficos de la evolución de las cantidades comercializadas en cada categoría, notamos que los tres casos guardan cierta similitud a grandes rasgos, esto es, un primer periodo de exportaciones regulares y hasta por encima del promedio, y un segundo periodo en el cual la tendencia es decreciente.

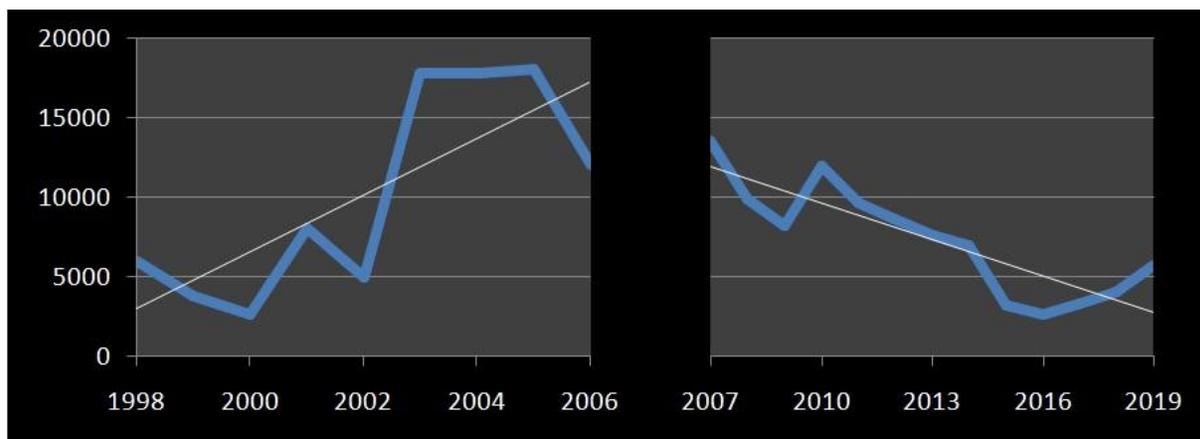
Figura 12. Toneladas exportadas de Pesca en el periodo 1998-2019.



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

En cuanto a los valores más bajos, debemos citar dos casi idénticos que son 2.679 toneladas en el año 2000 y 2.684 en el año 2016. El mejor registro se ubica en el año 2006 arribando a 18.093 toneladas totales exportadas en esta categoría, muy por encima del promedio que fue de 8.493 toneladas.

Figura 11. Tendencias con y sin Reembolsos por Puertos Patagónicos – Pesca



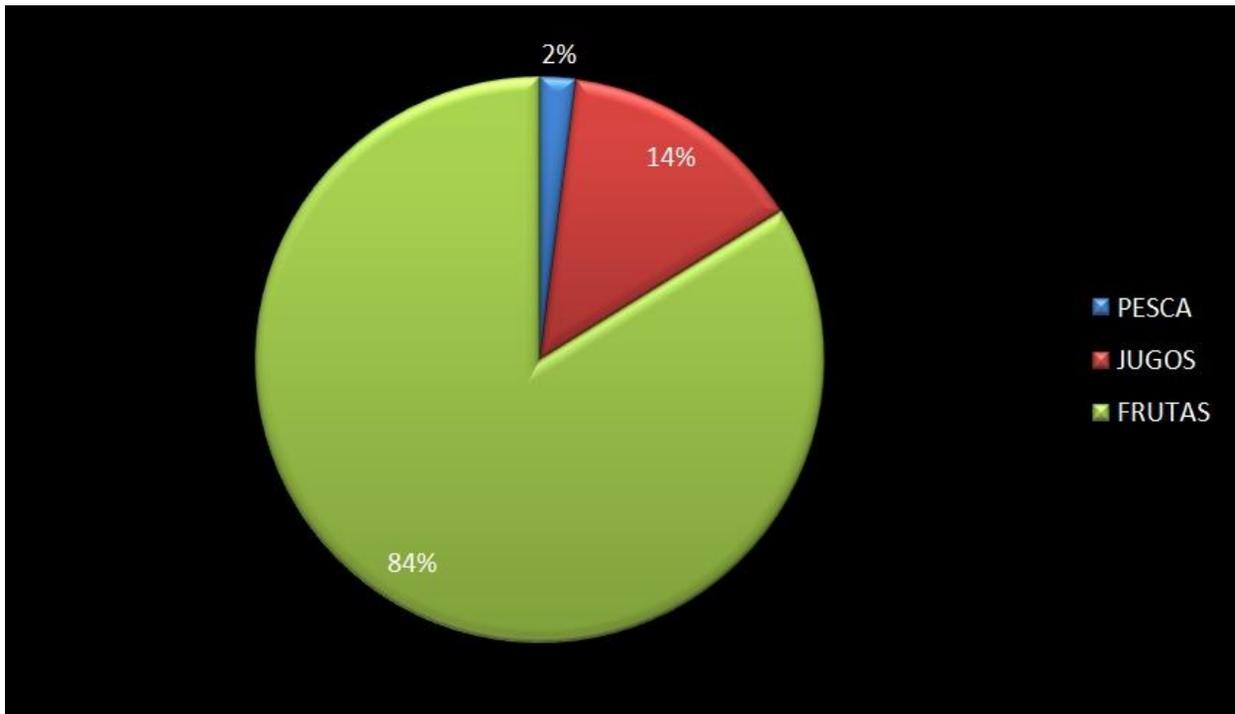
Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

La realidad en esta categoría no fue ajena a las dos anteriores, donde se ve repetido el patrón de una tendencia a la disminución en la evolución del comercio en los años posteriores a la quita de los reembolsos patagónicos. Por el contrario, y coincidiendo con el rubro “frutas y hortalizas”, la tendencia bajo el periodo de reembolsos patagónicos mostró una pendiente positiva.

V.2.4 Totales agrupados

Habiendo conocido los números finales de cada año bajo análisis para las tres categorías principales comerciadas a través del Puerto de SAE, esta fue la distribución porcentual expresada en gráfico de torta:

Figura 12. Distribución porcentual de exportaciones 1998-2019.

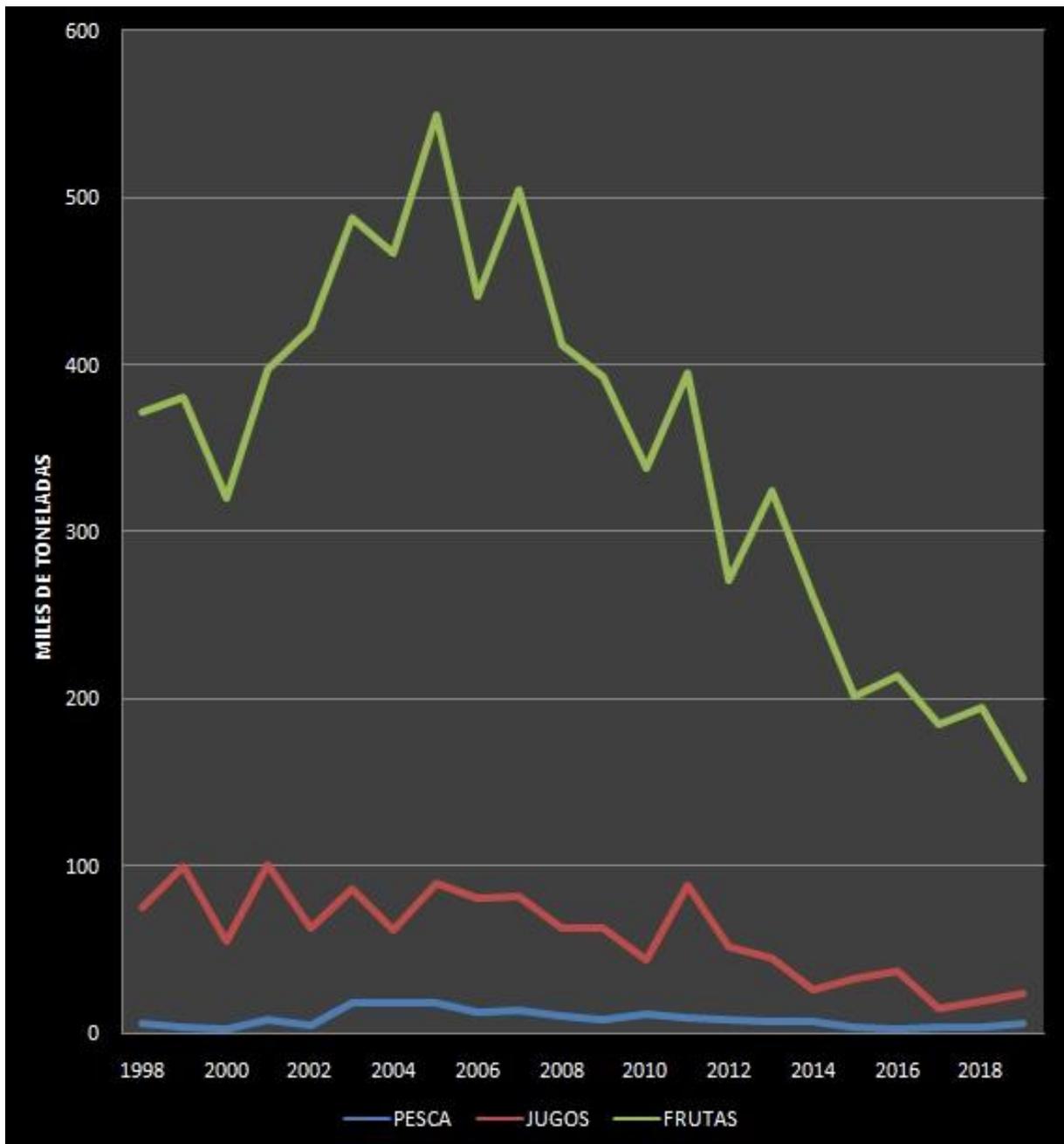


Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

Con este tipo de gráfico se divisa que el protagonismo lo acapara la categoría frutas y hortalizas con un 84% de la cantidad total comercializada, seguido de la categoría jugos con un 14% y por último y casi peso en las cantidades totales se ubica la pesca con un 2%.

Visto en un gráficos de líneas, podemos ver las acentuadas diferencias entre unas categorías y otras al observar lo alejadas que estan:

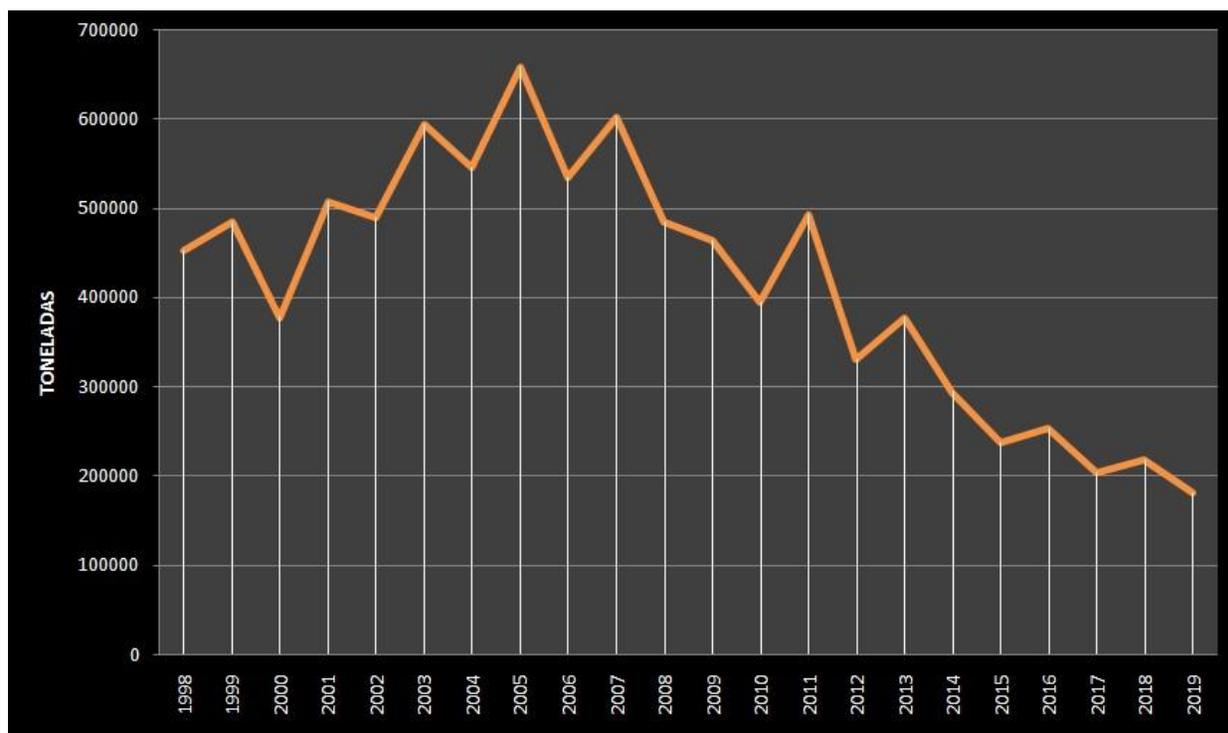
Figura 13. Categorías agrupadas.



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

Esto resulta de vital importancia ya que si la principal categoría cae, también lo hace la actividad del puerto y consecuentemente sus ingresos. La tendencia negativa que predomina los últimos años se puede ver también al momento de agrupar las tres categorías en una sola línea.

Figura 14. *Categorías unificadas (total de exportaciones) 1998-2019.*



Fuente: elaboración propia en base a los datos estadísticos de Patagonia Norte S.A.

La línea del gráfico anterior guarda bastante relación con la línea de la evolución de la categoría “Frutas y Hortalizas” de manera aislada, lo que afirma que representa el principal y más influyente rubro de comercialización del Puerto de SAE sin perder de vista que esta actividad responde a la estacionalidad de los productos, siendo alta en el primer semestre y baja en el segundo semestre de cada año.

Como resultado del análisis de datos y gráficos, se desprende que el complejo frutícola es el principal generador de exportaciones de la Provincia de Río Negro en nuestra unidad de análisis.

Varios investigadores, como por ejemplo Landriscini y Preiss (2007) han analizado la industria frutícola en la región del Alto Valle de Río Negro desde diferentes perspectivas teóricas. En general, coinciden en resaltar que en las últimas décadas, la economía regional ha experimentado un fenómeno de concentración en la producción y comercialización de frutas, acompañado por un cierto nivel de participación extranjera en estas actividades.

Este fenómeno se refleja en la posición destacada que gradualmente han alcanzado dentro del sector frutícola, un conjunto de empresas que están integradas, tienen capacidad de inversión y una fuerte presencia en el mercado. Estas empresas emplean múltiples estrategias

para controlar diversas etapas del proceso productivo (producción/empaque y frigorífico/comercialización). En contraste, los productores no integrados, que contribuyen con la mayor cantidad de producción primaria, enfrentan desafíos de inserción cada vez más complicados. Esto resulta en una concentración de recursos económicos, conocimiento tecnológico y centralización de capital que se convierten en factores estructurales que influyen en las condiciones de producción y distribución en el contexto global del complejo frutícola. Con ello reproducen de modo permanente la diferenciación entre las empresas y los productores provocando la subordinación de estos últimos.

Por otro lado, y paradójicamente, como se ha hecho mención en el capítulo IV, mediante el Decreto N° 1396 se brindó la concesión a un grupo empresario dominante y reducido como lo es “Expofrut S.A., Pai S.A., FHB Inversora S.A. Y Otros, UTE”, empresas que durante estos últimos años han cambiado su denominación pero que siguen formando parte del sector.

Por ejemplo, la empresa Expofrut S.A, fue durante mucho tiempo líder en producción y comercialización de frutas en Argentina. Durante la década del 80 realizó alianzas comerciales con capitales alemanes e italianos que le permitieron adquirir galpones de empaques, frigoríficos y chacras logrando tener ganancias a mayor escala. Particularmente, contaba con un frigorífico con capacidad de 3500 pallets en el Puerto de SAE, lo que le permitía optimizar el uso del transporte terrestre disponible. (Alvarisqueta, 2016).

La firma dejó de operar en 2019 en el mercado exportador, pero fue fundada en el año 1971 por Hugo Sánchez, quien casualmente también fundó en 1999 con otros productores y empaques de frutas frescas, el grupo Patagonian Fruits Trade S.A, que es la exportadora de mayor volumen comercializado de la región en la actualidad. A la fecha es parte del Grupo Prima, que es propiedad de los hijos de Hugo Sánchez, grupo que desde el año 2018 también controla la conocida marca Moño Azul.

Otro ejemplo de los mencionados es el de PAI S.A, se creó en 1974 y como grupo totaliza más de 3200 hectáreas que incluyen producción, estructura de empaque, frío y servicio logístico. Centraliza los aspectos operativos desde la producción a la comercialización para lograr mayor eficiencia y control sobre la cadena productiva.

Con esta breve reseña de algunos de los grandes grupos del sector frutícola queda evidenciado la existencia de un mercado oligopólico¹⁰ que a pesar de pasar los años siguen manejando el mercado de la fruta en Río Negro y en todas las etapas del proceso productivo,

¹⁰ Mercado en el que solo hay unas cuantas empresas que compiten entre sí y no es posible la entrada de nuevas empresas.

con tendencia acaparar cada vez, mayor porción del mercado.

A su vez, todas estas empresas son parte de la Cámara Argentina de Fruticulturas Integrados (CAFI) fundada el 1 de junio de 1987, lo que muchas veces les permite actuar en conjunto y fijar las reglas de la cadena productiva.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo se centró en la concesión del servicio público del Puerto de SAE a capitales privados abarcando el periodo de análisis en el cual se lleva a cabo la, hasta la fecha, primera y única concesión de este puerto.

En primer término, hicimos hincapié en la evolución histórica de la política portuaria en Argentina que nos permitió identificar tres grandes periodos de la historia argentina: el primer periodo se desarrolló durante el modelo agroexportador que abarcó desde la conformación del Estado-Nación hasta 1943 donde la administración portuaria se encontraba en manos privadas. El segundo tuvo lugar en la década del 40 y se tomó la decisión de centralizar y nacionalizar el sistema portuario. Los puertos que anteriormente estaban en manos privadas pasaron a ser fiscalizados por el Estado Nacional mediante organismos creados para tal fin. El tercer periodo se sitúa en la década del 90 donde tuvo lugar la llamada reforma administrativa del Estado que representa una política de privatizaciones de empresas estatales y prestadoras de servicios públicos fundamentalmente.

Es en el marco de esta reforma que se provincializan los puertos que estaban en manos del Estado Nacional y en consecuencia, la administración del Puerto de SAE se transfiere a la Provincia de Río Negro. Posteriormente, el Estado toma un papel protagónico, pero no como prestador, sino como regulador.

En este contexto, el Estado rionegrino debió afrontar la responsabilidad de cumplir una función reguladora que nunca antes había cumplido, lo que afirma nuestra hipótesis que planteaba que la descentralización de la administración portuaria a manos de las provincias generó desafíos de planificación (licitaciones públicas, creación de entes, etc.) en los gobiernos provinciales ya que debieron enfrentar nuevos costos de infraestructura y realizar marcos regulatorios prolongados en el tiempo sin experiencia previa.

En segundo término, fue necesario introducir la teoría económica para conocer los monopolios naturales y los servicios públicos que, para mayor entendimiento, fue necesario partir de lo general a lo particular empezando con una breve reseña de la importancia de la economía en la vida cotidiana. La economía es inherente a la condición humana, se desarrolla en conjunto con la socialización y la satisfacción de necesidades mediante el comercio, al punto de que para la satisfacción de ciertas necesidades, se plantee la provisión de servicios públicos y que también surjan consecuente e inevitablemente los monopolios naturales. Los

servicios públicos son considerados de interés general y se prestan a toda la población sin discriminación, independientemente de su capacidad de pago, y los monopolios naturales se presentan cuando resulta más eficiente la prestación del servicio en manos de un solo proveedor en lugar de varios compitiendo. Pudimos confirmar que estas características se encuentran en el Puerto de SAE, debido a que un buen funcionamiento del puerto y de su prestación de servicios, impacta positivamente en la vida de los ciudadanos, siendo que es un canal de comercio y que las condiciones favorables de comercio brindan prosperidad, donde también la población se beneficia indirectamente del transporte marítimo. En cuanto a las condiciones de monopolio natural, la infraestructura del Puerto es única y por ende no sería rentable que su explotación se encuentre en manos de 2 o más grupos diferenciados, confirmando así nuestra segunda hipótesis de que el Estado Provincial regularía a la prestadora de servicios públicos del Puerto de SAE porque presentaría características de un monopolio natural.

Como fue importante hacer mención de la aparición de los monopolios en la economía, y como los monopolios naturales resultan ser una solución del tipo “second-best” o “segundo mejor”. La comparación en términos teóricos de la empresa privada y la empresa pública permitió distinguir entre eficiencia productiva y asignativa. El análisis concluye que no existe una solución óptima sino que cada una de las formas de propiedad presentan ventajas y desventajas

En tercer término, partimos de la hipótesis de que el marco regulatorio del ERPSAE solo atiende parcialmente los lineamientos de la literatura económica, cuando el gobierno gestionaba los servicios públicos antes de la reforma privatizadora, encontramos que desempeñaba una función de supervisión sobre diferentes áreas como los beneficios fiscales, la fijación de precios y las autorizaciones para importaciones, tanto en el nivel sectorial como territorial. En contraste, la actividad del estado regulador se orientó a cumplir objetivos de carácter microeconómico tales como la configuración de los mercados, las estructuras tarifarias y los compromisos de inversión, entre otros.

Los ejes fundamentales del capítulo IV fueron los entes reguladores y las concesiones. El análisis de la literatura correspondiente permite caracterizarlos como personas jurídicas, que según Bianchi (1998) tienen una faz estática-jurídica, dada por los aspectos más relevantes que le son otorgados por disposiciones legales o reglamentarias, como por ejemplo su autarquía, y la otra, dinámica-operativa que se centra en sus competencias, ya que estos entes ocupan un lugar muy importante en las interacciones que se dan entre el Estado como

concedente, el concesionario y los usuarios. En cuanto a las concesiones, el marco teórico de la concesión administrativa se fundamenta en dos conceptos: en primer lugar, a pesar de que el servicio sea otorgado en concesión, este seguirá siendo considerado un servicio público, lo que implica que la empresa concesionaria está sujeta a la supervisión de la administración estatal y a la normativa legal y reglamentaria establecida por el sistema. En segundo lugar, los concesionarios no poseen un derecho propiamente dicho, sino que son beneficiarios de un proceso legal, como lo es la licitación pública, que les permite llevar a cabo ciertas actividades requeridas por los intereses generales. Estos intereses generales son prioritarios y buscan protegerlos por encima de los intereses privados de los individuos a quienes se les asigna la gestión del servicio público. Pudimos concluir a lo largo del trabajo que el marco regulatorio no contempla dispositivos de promoción que incentiven el uso del puerto por parte de otras actividades económicas -como la minería- y las exportaciones por dicho puerto solo se abocan mayormente al sector frutícola; incluso vimos que la empresa Patagonia Norte S.A también opera en la terminal de Bahía Blanca por la que también salen productos regionales. De esa manera, se observa subutilización de la capacidad instalada del puerto.

Expuestos estos conceptos, el marco regulatorio sigue los lineamientos teóricos existentes. A su vez el mencionado marco regulatorio comparte características similares con otros marcos regulatorios de otros servicios públicos pero se muestra endeble a la hora de lograr que los recursos sean asignados eficientemente.

Además podemos destacar dos hallazgos importantes que surgen de esta parte de la investigación: el primero es la triple relación que existe entre lo económico, lo jurídico y lo administrativo para que el Estado lleve a cabo la tarea de regulación. La economía analiza el impacto sobre la eficiencia y la equidad de las soluciones de mercado y de la intervención del Estado. En particular los economistas “pro-mercado” proponen minimizar la intervención del Estado en la gestión de monopolios naturales. Para los juristas, por su parte, la regulación es una relación vinculante entre el Estado y los ciudadanos, y se materializa mediante un marco jurídico formal permitiendo el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones. Sostenemos que existe esta triple relación porque tanto la perspectiva jurídica como la económica se entrelazan al momento de la regulación, ya que cada una encuentra en la otra una forma de representación que actúa como un marco para establecer las relaciones sociales y de mercado de manera institucionalizada. Por su parte, siendo el Estado el “regulador”, es inevitable dejar de lado la mirada político-administrativo del mismo. En definitiva, para crear un

marco regulatorio como el del ERPSAE, se deben tener en cuenta lo jurídico, lo económico y lo político-administrativo en conjunto.

Para la regulación del servicio del puerto, son necesarios instrumentos técnicos, normativos y administrativos como por ejemplo marcos regulatorios, sistemas de concesiones, licitaciones, que suponen para Oszlak, Felder y Forcitino (2000): un procedimiento regular y constante, usualmente realizado por entidades especializadas, que impone o prohíbe ciertas acciones o comportamientos a actores tanto privados como públicos. Establece normas para las interacciones entre el Estado mismo, los agentes privados sujetos a regulación (generalmente empresas proveedoras de bienes o servicios esenciales) y aquellos que reciben dichos bienes o servicios. Es decir, entes reguladores, prestadores y usuarios comparten una agenda común para afrontar o llevar adelante las relaciones de regulación, prestación y consumo (figura 5).

Finalmente, evaluamos el efecto de los Reembolsos por Puertos Patagónicos en las cantidades comercializadas en el Puerto de SAE. Los reembolsos fueron una medida que promovía las exportaciones patagónicas mediante un reembolso adicional para las mercaderías exportadas a través de los puertos ubicados por debajo de Río Colorado, con el objetivo de promover un desarrollo equilibrado de la economía regional en la zona patagónica, con un enfoque más geopolítico que económico, estableciendo un régimen preferencial y estable que facilitara la atracción de población a esta área, La vigencia de dichos beneficios estaba prevista hasta el año 2006.

Al momento de avanzar en la parte cuantitativa de la investigación y analizar los datos estadísticos de las exportaciones el Puerto de SAE, visualizamos tres grandes categorías que acaparan sustantivamente lo que se exporta por allí que son frutas y hortalizas, jugos, y pesca, donde la primera categoría acapara más del 80% de lo exportado. Encontramos que, al dividir en dos el periodo bajo análisis (un periodo con y uno sin Reembolsos por Puertos Patagónicos) el periodo posterior a la quita de los reembolsos arroja en las tres categorías una tendencia a la disminución de las exportaciones, demostrando que esta quita actuó como un desincentivo para utilizar este puerto como el medio de comercialización de las categorías mencionadas al mundo.

Teniendo en cuenta que la categoría frutas y hortalizas es, por mucho, la más relevante, procedimos a hacer foco allí analizando la industria frutícola rionegrina, ya dejando de lado en análisis técnico de los datos estadísticos para hallar un fenómeno muy marcado y en crecimiento que es la concentración de poder en manos de pocos participantes. Aparece la

figura del oligopolio donde las empresas dominantes sacan ventaja de su fuerte presencia en el mercado y capacidad de inversión para poder acaparar cada vez más etapas del proceso productivo (incluso todas), desde la producción, el empaque, la conservación y la comercialización. Siempre que esto redunde en beneficios para toda la cadena productiva, podría pasar desapercibido. Lo cierto es que los pequeños productores no integrados, enfrentan desafíos de inserción cada vez más complicados, y aún siendo que en conjunto forman parte mayoritaria de la producción primaria deben subordinarse al poder de mercado de los primeros.

En conclusión, el marco regulatorio del ERPSAE no tuvo implicancias negativas en la prestación de servicios públicos del Puerto de SAE visto desde la perspectiva jurídico-administrativa. Sus implicancias estuvieron dentro de los parámetros esperables en estos aspectos, aunque desde este punto de vista de la disciplina económica, el principal objetivo del marco regulatorio del puerto fue la sostenibilidad económico-financiera de la empresa concesionaria. Es decir, se priorizó la eficiencia productiva sobre la asignativa y sobre el cumplimiento de otros objetivos tales como el desarrollo económico a través de la promoción de exportaciones no tradicionales de la provincia.

La falencia la encontramos cuando dejamos de observar al puerto como unidad funcional aislada y pasamos a observarlo desde una mirada más general dentro de la principal economía regional de la provincia. El ERPSAE, como dijimos, debía actuar con independencia gubernamental pero también con independencia a las presiones de grupos o intereses (políticos, económicos, laborales, medios de comunicación, etc.) y en particular de las empresas sujetas a su supervisión.

En este punto nos resulta difícil pensar en tal “independencia” debido a que los principales productos que se comercializan por el puerto, son jugos, frutas y hortalizas, una actividad donde la gran parte de la cadena de producción se encuentra concentrada en manos de un mismo grupo económico, las empresas frutícolas nucleadas en la CAFI. Estas empresas, como se observa en la investigación, fueron las beneficiadas en la licitación para la concesión de los servicios públicos que brinda el Puerto de SAE, luego pasaron a llamarse Patagonia Norte S.A.

Es esta integración vertical de la actividad (chacras, galpón, empaque, frigorífico y procesadoras, y el Puerto de SAE) la que observamos como un problema. Podemos conjeturar que la concentración de capital del complejo frutícola representa una crisis constante para los pequeños productores e industrias locales que cuando pueden se reconvierten, o venden, o

alquilan sus chacras al puñado de firmas que monopolizan la actividad. Es tan poderoso su núcleo, que sus intereses tienen un papel preponderante a la hora de la implementación de políticas públicas como pueden ser las retenciones a las exportaciones, reembolsos a las exportaciones, paquete tecnológico, valor de la energía, etc. Este problema queda claramente plasmado en la triple relación planteada en la figura 5, entre prestadores (prestación), usuarios (consumo) y ente regulador (regulación), los cuales fijan una agenda. En este caso particular, queda “limitada” la función del ente regulador a la hora de fijar la agenda, ya que los otros dos participantes (usuarios y proveedores) revisten una sola figura: el complejo frutícola.

De esta manera es que arribamos a la idea de que el ERPSAE y su consecuente marco regulatorio no distan o difieren en mucho de los marcos regulatorios de cualquier otro servicio público con características de monopolio natural. Tienen origen común en la época de la reforma administrativa de los años 90 e incluso siguen los lineamientos teóricos planteados por diferentes autores expuestos a lo largo de esta investigación.

Pero si realizamos una mirada más amplia, es posible pensar que existe una concentración de poder económico por parte de las empresas frutícolas que “desdibujan” la presencia y función eficiente del ente, transformando la regulación del ente en una mera formalidad ya que el funcionamiento del puerto simplemente representa y se utiliza como el último eslabón de la cadena de producción del complejo.

Creemos necesario que desde el Estado rionegrino se fomenten y acompañen otras actividades productivas para diversificar la actividad del puerto y principalmente de la economía provincial. Vemos también necesario que el ERPSAE se acerque más a un punto intermedio entre una función meramente asignativa (empresa pública) y una función productiva (empresa privada) ya que en la actualidad se visualiza una inclinación por esta última función, para que dicho ente logre llevar adelante la tarea de regulación que le compete, de una forma eficiente y que redunde en beneficios para todos los rionegrinos. Por ejemplo, las extracciones mineras de Río Negro se exportan por puertos de otras provincias, ya sean de Chubut o de Buenos Aires, que podrían con perspectivas al futuro, entendiendo que la concesión actual del puerto tiene una duración prolongada que no permite casi intromisiones, encontrar salida por esta provincia.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarisqueta, S. G.** 2016. Espacios globales, tensiones locales en la fruticultura de la Patagonia Norte. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, IMESC- IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 15, 82-97.
- Arriola Zugazúa, A. y Cuello S.** 2018. *Abordaje logístico de la operatoria de exportación de granos en Puerto Quequén*. Universidad Nacional del Centro. Tandil, Argentina. Disponible en: <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/1998>
- Baldo, R.** 1998. El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. *Artículo de investigación - DialNet*, 39-98.
- Barreiro, Rubén A.** 2002. "Derecho de la Energía Eléctrica". Bs. As. Ábaco. Pág. 62.
- Bianchi, Alberto B.** 1998. "La regulación económica". Tomo I. Buenos Aires. Editorial Abaco.
- Bohm-Bawerk, E.** 1984. El determinante último del valor. *Documentos ESeAde*, 1-30.
- Castro, M.** 2021. Breve introducción a los conceptos de oferta, demanda y mercado. Colombia: ICESI.
- Coloma, G.** 2004. Empresa pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura. Universidad del CEMA.
- Chiavenato, I.** 2007. *Administración de recursos humanos. El capit al humano de las organizaciones.* McGraw-Hill. Octava edición. Distrito Federal, México.
- Cuevas Villegas, C. F.** (2002). FIJACIÓN DE PRECIOS Costo Plus (Costo más margen) y Target Costing (Costeo Objetivo). *Estudios Gerenciales*, (83), 13-30.
- Del Álamo, J.C** 2016. Concesiones portuarias: de la ineficiencia estatal respecto a los puertos del Perú – Enapu Perú; hacia la privatización eficiente – La situación actual portuaria. Universidad Nacional de Lima. Perú. Disponible en: http://repositorioanterior.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/1726/Hidalgo_del_Alamo_Jose.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De La Rosa, C.P** 2018. *Concesión portuaria en el Ecuador*. Universidad Católica de Guayaquil, Ecuador. Disponible en: <http://192.188.52.94/bitstream/3317/10717/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-238.pdf>
- FIEL.** 1998. La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia reciente. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Freire, R., Raimundo, B., & Blanco, F.** 2014. *Prácticas y conceptos básicos de microeconomía*. Madrid: 4ta. Edición .

- García del Castillo, R., & Gómez Granado, P.** 2013. Servicios públicos en los gobiernos locales. *Capítulo 3*, 157-184.
- Gerchunoff, P.** 1992. *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina
- Gordillo, A.** 2003. *Gestión de Intereses Públicos*. La Plata: LEP.
- Landriscini, G. y Preiss, O.** 2007. La concentración económica en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro. En M. Radonich y N. Steimbregger (comp.), *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias* (pp. 41-55). Buenos Aires: La Colmena.
- Landriscini G. y Susani B.** 2021. Por qué los servicios públicos tienen que ser estatales. Diario Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/344292-por-que-los-servicios-publicos-tienen-que-ser-estatales>
- Lawrence, K.** 1998. *La economía de la oferta y la demanda*. Buenos Aires: Pearson.
- López, A. y Felder, R.** 1999. *Servicios públicos privatizados. La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación* Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/servicios-publicos-privatizados-la-regulacion-estatal-servicio-publico-o-fallas-de-mercado>
- Mankiw, G.** 2012. *Principios de economía*. Editorial Cengage. Sexta Edición. Distrito Federal, México.
- Mochón, F., & Beker, V.** 2008. *Economía. Principios y Aplicaciones*. México: McGraw-Hill.
- Musgrave, R., & Musgrave, P.** 1992. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. España: McGraw-Hill.
- Oszlak O., Felder R. y Forcinito K.** 2000. La capacidad regulatoria del Estado en Argentina. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Parkin, M., & Loria, E.** 2010. *Macroeconomía*. México: Pearson.
- Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel** (2009). *Microeconomía*. Madrid, España. Editorial Prentice-Hall. Séptima Edición.
- Sarro, L. A.** 2016. *Hacia una memoria de sostenibilidad del Puerto de Bahía Blanca: diagnóstico para su posible implementación*. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina. Disponible en: <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/2868>
- Tanzi, V.** 2000. El papel del Estado y la calidad del servicio público. *Revista de la CEPAL*, 7-22.
- UNLP.** 2016. El concepto de Servicio Público. *Informe de Cátedra*.
- Zegarra Valdivia, D.** 1999. Concesión administrativa e iniciativa privada. THEMIS Revista de

Derecho, (39), 99-119. Recuperado a partir de:

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10383>

NORMATIVA

Ley N° 24.093. Actividades Portuarias (1992). Ámbito de aplicación. Habilitación. Administración y operatoria portuaria. Jurisdicción y control. Autoridad de aplicación. Reglamentación. Consideraciones finales.

Ley Provincial J N° 3137. B.O.Prov. N° 3546 Pág.1. Río Negro. 10 de octubre de 1997.

Ley Provincial C N° 2437. B.O.Prov. N° 2886 Pág.1. Río Negro. 5 de julio de 1991.

Ley Nacional N° 23.696. B.O República Argentina. Argentina. 23 de agosto de 1989.

Ley Nacional N° 23.018. B.O República Argentina. Argentina. 13 de diciembre de 1983.

Decreto 1396/97. Puerto con carácter provincial, de uso público y con destino comercial, el Puerto de San Antonio Este, perteneciente a la Provincia de Río Negro.