

Los desafíos que enfrentan nuestras vías navegables

José A. Barbero.

Instituto del Transporte. UNSAM

En los últimos meses, las vías navegables del litoral fluvial argentino han tenido un alto nivel de exposición pública, que contrasta con la escasa atención que generaron años atrás. Para gran parte del público se trata de cuestiones poco conocidas. En este artículo se procura brindar una síntesis que ilustre el tema de forma sencilla, evitando los tecnicismos.

Las vías navegables y su funcionamiento

La Argentina comparte la Cuenca del Plata con otros cuatro países de la región. Sus ríos navegables constituyen una red que ha sido objeto de iniciativas de mejora en varios de los tramos que la conforman. Una de ellas es el programa de integración fluvial de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP), desde Cáceres (Brasil) hasta Nueva Palmira (Uruguay), elaborado en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, que incluye un acuerdo de transporte fluvial que fue aprobado por Ley en nuestro país en 1994. Cabe destacar que la HPP no incluye el Río de la Plata ni el Alto Paraná, y sólo abarca un tramo muy reducido del río Uruguay. Una iniciativa posterior ha sido la concesión de la denominada Vía Navegable Troncal de Santa Fe al Océano (VNT), llevada a cabo por el gobierno nacional en 1995, que abarca el Paraná inferior y los canales del Río de la Plata; la empresa adjudicataria se denomina Hidrovía S.A.

La navegación en estas vías fluviales presenta dos modalidades. Por un lado la navegación fluvio-marítima, en la que los ríos actúan como un estuario que permite el acceso de los buques de ultramar al interior del continente. Y por otro la navegación puramente fluvial (en buena parte mediante convoyes de empuje), vinculando los puertos ubicados en los ríos de la Cuenca. Son dos modalidades técnicamente diferentes, con distintos requerimientos de profundidad, ancho de los canales y señalamiento, entre otros aspectos. El tramo inferior del Río Paraná (al igual que el del río Uruguay) permite la actividad de ambas, lo que facilita el transbordo de cargas. Ese no es el caso del Río de la Plata, ya que los convoyes de empuje no pueden navegar en aguas abiertas.

Son muy diversos los tipos de carga que hacen uso de la red fluvial, en sus dos modalidades. Los más relevantes son las exportaciones argentinas de graneles (granos, aceites, harinas proteicas, originadas mayormente en el polo oleaginoso de Rosario), el comercio exterior argentino de cargas generales (mayormente en contenedores) desde terminales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el cabotaje de petróleo y combustibles líquidos, las exportaciones e importaciones de Paraguay, Brasil y Bolivia en tránsito, las importaciones argentinas de graneles y otros tráficos de cabotaje vinculando los puertos del litoral atlántico con los del litoral fluvial. La cantidad de buques que utilizan la



VNT viene cayendo, pero no así el volumen de carga, porque sus dimensiones aumentan.

La gestión del dragado y balizamiento de este sistema de navegación hasta 1995 estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables (DNCPyVN), prestando servicio con equipos y personal propio desplegado en múltiples distritos. Era una dependencia de la administración, que en algunos casos contrataba obras con terceros. En 1995 fue dada en concesión la VNT (de Santa Fe al Océano) por un período de diez años, extendido luego por ocho más. Se trataba de una concesión con peaje a las embarcaciones mayores, cuyo valor dependía de las dimensiones del buque y del tramo a recorrer. El contrato establecía obligaciones en materia de navegabilidad, requiriendo una profundidad de 32 pies (aumentada a 34' en 2006) y la modernización de las ayudas a la navegación. En el año 2010 el contrato de concesión fue objeto de una renegociación integral, extendiendo su plazo hasta 2021 y contratando el dragado y balizamiento de un nuevo tramo aguas arriba, hasta Corrientes. El valor del peaje en la VNT, establecido en dólares, resulta de un índice que combina la capacidad de carga de la embarcación y su calado (no es por tonelada transportada); los buques de cabotaje pagan los mismos valores, pero en pesos.

Tras una experiencia de 25 años, puede afirmarse que la concesión tuvo como resultado una mejora sustancial

en las condiciones de navegación. En 1994 la profundidad hasta la zona de Rosario era de entre 22 y 25 pies y la señalización era defectuosa, restringiendo la navegación a las horas del día; en 2020 ofrecía 34 pies y un balizamiento de calidad que permitía navegación diurna y nocturna. La concesión de la vía navegable estuvo acompañada por una reforma en la normativa portuaria que habilitó el desarrollo de terminales privadas y reordenó la gestión de los puertos públicos, que se modernizaron sustancialmente. El puerto de Buenos Aires tuvo una importante mejora en su desempeño para mover contenedores. Como resultado de estos cambios el tráfico pasó de 638 mil TEU en 1995 a 1,8 millones en el año 2018, y de 40 a 70 millones de toneladas de granos, subproductos y aceites vegetales en el área de Rosario, donde se desarrollaron más de 30 terminales y plantas industriales de firmas argentinas, norteamericanas, chinas y europeas. También se instalaron terminales para otras cargas, como los contenedores y vehículos (en Zárate) o el gas (en Escobar). Al permitir el acceso de buques de mayor porte, o aumentar la carga de los habituales, estas mejoras se reflejaron en una reducción de fletes, aún con el pago del peaje. El crecimiento de la agricultura de los últimos 25 años no hubiera sido posible sin la logística que permitieron estas reformas, que redujeron fletes y tiempos y que dieron certeza al acceso de los buques. Respecto al movimiento de contenedores, el mejor acceso náutico fue clave para las mejoras de las terminales de la RMBA.

Relevancia del acceso náutico para la Argentina

La conectividad marítima de un país en el contexto mundial, un factor relevante para facilitar su intercambio comercial, depende de la posición de sus puertos en las rutas marítimas, de los servicios que los atienden y de la facilidad que ofrezcan sus accesos náuticos. En el caso de Argentina la conectividad marítima no es favorable por la distancia que nos separa de otros mercados, lo que afecta tanto a los tráficos de buques que hacen viajes a la demanda (típicamente los que transportan graneles secos y líquidos) como a los servicios regulares, de línea (típicamente los portacontenedores). Para estos últimos, nuestra posición tampoco es favorable, porque estamos ubicados en una posición terminal en las rutas marítimas, no como una escala intermedia en los itinerarios, redundando en una relativamente baja densidad de líneas atendiendo nuestros puertos. Un índice de conectividad marítima elaborado por la UNCTAD¹ muestra que la Argentina retrocedió en términos relativos: la posición del país en el ranking pasó de 36 en 2006 a 61 en 2021 (sobre 181 países).

En el caso de Argentina la conectividad marítima no es favorable por la distancia que nos separa de otros mercados

La accesibilidad náutica (la capacidad física para permitir operaciones de buques) contribuye a facilitar o dificultar la conectividad marítima. En el caso de los puertos del litoral fluvial argentino, las vías navegables naturales constituyen una gran oportunidad de acercar la navegación a la carga, pero también una restricción a superar, atento a las limitaciones que puede imponer a los buques oceánicos. La accesibilidad náutica es un factor relevante dentro del desempeño de las cadenas

logísticas globales, cuyo costo y calidad de servicio tienen una marcada influencia en la competitividad de la economía. Diversas investigaciones respaldan estos conceptos; sus resultados indican, a título de ejemplo, que si la calidad de los servicios logísticos de un país mejora en una unidad en una escala de 1 a 5, sus exportaciones se incrementarían en alrededor del 7% (en valor), que en los bienes manufacturados el impacto es mayor (hasta 18%), y aún más en los bienes intensivos en tecnología². Y que el nivel de conectividad marítima de un país posee un efecto en los costos de transporte mayor que la distancia geográfica o la infraestructura portuaria (ibidem). En el contexto de la desfavorable conectividad marítima que enfrenta nuestro país, mejorar el acceso que provean las vías navegables a los puertos constituye un imperativo para facilitar nuestra inserción en la economía global.

Varias transformaciones se vienen observando en el transporte marítimo:

- **El aumento en la dimensión de los buques. La tendencia es más pronunciada en los portacontenedores, que requieren ampliaciones en canales, puertos y otras infraestructuras; no se espera un crecimiento tan pronunciado en los buques que transportan granos y derivados. Esos buques incrementaron especialmente su manga a partir de la ampliación de las esclusas del Canal de Panamá, lo que obliga a ajustar el ancho de los canales.**
- **La concentración de la actividad naviera en los servicios de línea. Las tres principales navieras que operan en las terminales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) concentran el 71% del tráfico de contenedores (y el 83% en el mundo); solo 5 navieras en el mundo tienen megabuques.**
- **La integración vertical creciente en los servicios logísticos. Se observa una marcada tendencia hacia la integración entre navieras y operadores portuarios; grandes corporaciones van absorbiendo las funciones de freight forwarders, de servicios de remolque y de practicaje, de almacenamiento, de los agentes de aduana, etc.**



- **La incidencia de la agenda ambiental y del cambio climático. Los requerimientos de la mitigación y adaptación al cambio climático incluyen al transporte marítimo y fluvial, impulsando el cambio de combustibles de las embarcaciones (gas, hidrógeno) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y la adaptación de puertos y canales a cambios en las condiciones hídricas. Otros aspectos ambientales incluyen la reducción del azufre en los combustibles y el tratamiento del agua de lastre de los buques.**

La estructura de las exportaciones argentinas hoy está dominada por los graneles generados por la agroindustria. Una mirada hacia el futuro sugiere que, aun cuando los graneles van a seguir teniendo gran importancia en las exportaciones, es de esperar que los productos de mayor valor agregado tomen una participación creciente, que se reflejará en una mayor demanda en

Los puertos del litoral fluvial argentino, las vías navegables naturales constituyen una gran oportunidad de acercar la navegación a la carga

el movimiento marítimo de contenedores. En 2018 la proporción de las exportaciones argentina originadas en la agroindustria representaban aproximadamente el 60% del valor, y en 2030 representarían el 50%, debido al mayor crecimiento esperado de los productos generados por otros complejos exportadores³.

¹ Liner Shipping Connectivity Index

² Calatayud, A., & Montes, L. (2021). Logística en América latina y el Caribe: oportunidades, desafíos y líneas de acción. Washington, DC: Monografías del BID 921

³ Estimaciones basadas en Rapetti, M. e. (2019). Exportar para Crecer - Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Los temas en discusión

La terminación de la concesión de la VNT en el año 2021 ha generado una discusión respecto a qué instrumento de gestión adoptar en el sector, que incluye numerosos aspectos técnicos, económicos y ambientales, como los que se listan en la tabla citando ejemplos de temas en debate.

TEMÁTICAS	EJEMPLOS DE CUESTIONES EN DEBATE
El ingreso (y el egreso) al Río de la Plata desde el Océano	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente es por el Canal Punta Indio; se propone profundizarlo y extenderlo. Se ha dispuesto un canal de ingreso/egreso alternativo, el Canal Magdalena, y se está avanzando con ambos. No hay estudios económicos que avalen la conveniencia de contar con dos ingresos náuticos.
La traza de la vía navegable troncal	<ul style="list-style-type: none"> La utilización del Canal Martín García y del Río Paraná Bravo/Guazú, que actualmente operan como un “par vial” con el Canal Emilio Mitre. Cambios en la vía principal en el delta del Paraná, promoviendo el Paraná Guazú (en vez del Paraná Bravo) y otros brazos aguas arriba.
La profundidad y otros atributos de los canales	<ul style="list-style-type: none"> Ante los cambios en los buques, la necesidad de una profundización paulatina: de los 34 pies actuales a 36, 38 o 40 pies. ¿Similar en todos los tramos? Ancho de solera del canal y nuevas zonas de cruce y espera de buques, para evitar demoras y congestión.
La estructura tarifaria	<ul style="list-style-type: none"> La equidad en el cobro a distintos tipos de buque, que resulta de la definición de las secciones y de la fórmula de cálculo para el pago de peaje, procurando que en cada caso el pago sea proporcional al esfuerzo de dragado y balizamiento incurrido.
La relación con el ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Los posibles impactos de un dragado a mayor profundidad, particularmente en el río Paraná. La bajante extraordinaria y su vínculo con el cambio climático. Los impactos en la cuenca ante la alteración de los ecosistemas (desmontes, cambios de uso de suelo, etc.). Vulnerabilidades, planes de contingencia y plan de adaptación: fortalecer la resiliencia de ecosistemas, comunidades, infraestructuras y sistemas productivos.

Pero la principal discusión se centra en el modelo de gestión para el dragado y balizamiento del sector actualmente a cargo de Hidrovía S.A. Al Estado se le presentan, básicamente, tres alternativas de gestión:

- 1. A través de una entidad estatal que tome la gestión en forma directa, operando con sus equipos, personal, etc., financiándose mediante el peaje que paguen los usuarios o bien con aportes del Estado.**
- 2. A través de una entidad estatal que contrate a otras firmas, tercerizando los trabajos de dragado y ba-**

lizamiento, financiándose mediante el peaje que paguen los usuarios o con aportes del Estado.

- 3. Mediante una concesión a la firma (o las firmas) que ofrezca(n) el menor peaje para llevar a cabo los trabajos (o estándares) establecidos por el Estado, como se hizo en los últimos 25 años, sin aportes de recursos públicos.**

A la fecha (agosto de 2021) el Gobierno Nacional ha optado por otorgar una concesión temporaria para el dragado y mantenimiento de la vía navegable desde

Confluencia hasta el Río de la Plata exterior a la Administración General de Puertos por un plazo de un año, eventualmente prorrogable, mientras se sustancia un proceso de licitación pública nacional e internacional para una concesión de mayor alcance temporal, que incluya una ampliación de capacidad, a riesgo empresario y sin aval del Estado. También ha creado un ente de control, cuya misión es la de fiscalización. Llama la atención que las responsabilidades que se le asignan incluyen la confección de pliegos, la elaboración de políticas y el otorgamiento de concesiones, funciones que normalmente competen a la administración central.

Un aspecto que ha tenido escasa participación en el debate es el futuro del Puerto de Buenos Aires, que depende en buena medida de su acceso náutico. Las terminales de la RMBA están concentradas en la operación de buques portacontenedores, que ha venido experimentando un crecimiento sostenido en sus dimensiones, lo que demanda crecientes dimensiones en las vías navegables, los puertos y los volúmenes de carga para permitir y hacer atractiva su operación.



Las líneas navieras que transportan contenedores organizan sus rutas con servicios directos en algunos casos, y realizando transbordos en puertos intermedios

El impacto de perder rutas directas es objeto de debate

en otros. Los buques mayores operan en los servicios directos, tocando los principales puertos, en tanto los restantes puertos son atendidos por buques menores (feeder), lo que obliga al transbordo de los contenedores. Tradicionalmente las terminales de la RMBA han estado vinculadas mediante rutas directas con numerosos puertos relevantes para nuestro comercio exterior, evitando transbordos. Actualmente aproximadamente un 30% de los contenedores que ingresan o egresan del país (y un 11% de los que operan en la RMBA) realizan transbordos, principalmente en puertos de Brasil. Son puertos marítimos profundos (15 m) y con un importante volumen de carga propia, lo que justifica la presencia de buques de gran porte, que buscan evitar el tiempo de viaje que implica llegar hasta el Río de la Plata para movilizar un volumen de carga que resulta exiguo para su gran capacidad. Esta tendencia pone en evidencia que existe el riesgo de que cada vez más rutas directas dejen de atender las terminales de la RMBA debido a la insuficiencia en su acceso náutico y a un volumen de carga relativamente pequeño para los grandes buques, y que sean reemplazadas por servicios alimentadores con transbordo en otros puertos. En el caso que se establezcan servicios no-directos al Río de la Plata, es muy probable que se afecte tanto a las terminales argentinas como a las uruguayas, ya que el hub regional estará más al norte. El impacto de perder rutas directas es objeto de debate. Los estudios empíricos son contundentes, afirmando que la falta de conexión directa bilateral implica una pérdida importante de competitividad⁴. Desde la perspectiva de las navieras, se sugiere que la reducción de costos que pueden generar los grandes buques y una buena organización de servicios feeder podría representar una oportunidad de reducir los fletes a los usuarios y para otras terminales alternativas de la VNT⁵.

⁴ Fugazza, M., & Hoffmann, J. (2017). Liner shipping connectivity as determinant of trade. *Journal of Shipping and Trade* 2:1.
⁵ Datamar. (28 de Julio de 2020). Why has River Plate transshipment cargo via Brazil grown over the years? *Datamar News*.

Revisando la mirada sobre diversos temas

En la discusión reciente sobre las vías navegables se han comentado diversos temas, particularmente a las características y debilidades del sistema de gestión actual. En la tabla se propone una revisión de varios de ellos, con el objetivo de contribuir a la discusión sobre la política pública en el sector.

Tema	Comentarios frecuentes	Revisión
La función del dragado/ balizamiento y el control de las cargas	Por la HPP circula carga de contrabando y drogas	El control de las embarcaciones está a cargo de la PNA (que registra datos y movimientos) y el de las cargas es responsabilidad primaria de la Aduana.
El significado de una concesión	El sistema ha sido privatizado y el Estado queda al margen: el privado define las tareas a realizar y establece las tarifas	En una concesión el accionar del privado está establecido en el contrato; las obras a realizar (o estándares a cumplir) y los precios a cobrar los fija el Estado. Ante incumplimientos, puede rescindir. La concesión es muy diferente a la privatización: no hay transferencia de activos. La existencia de un ente de control es central: es inexplicable que no haya sido creado en 25 años.
La relación con Uruguay y sus puertos	Debemos solicitar permiso a Uruguay para el ingreso de buques a nuestros ríos Montevideo es una competencia para las terminales argentinas	Los buques que entran al RP lo hacen por Pontón Recalada, base de la PNA, no requieren permiso del Uruguay. En 2019 Montevideo movió un 6% de los contenedores con O/D en la Argentina. Hay disputa por los de Paraguay y por los graneles de Brasil, Paraguay y Bolivia. Desafío a futuro: Montevideo prevé ofrecer 45 pies (14 m) próximamente.
El vínculo entre la navegación marítima y la fluvial	Actualmente no puede articularse el cabotaje marítimo con el fluvial, por dificultades para ingresar a los ríos desde el Atlántico Sur	Hay tráfico permanente de buques tanque y portacontenedores procedente de puertos marítimos argentinos. El Canal Magdalena permitiría reducir las distancias para tráficos del sur, aunque en forma marginal en las rutas hacia/ desde puertos patagónicos.
Las cargas para las que la navegación fluvial es relevante	“La Hidrovía” es crítica para la exportación de granos y sus derivados (centrados en las terminales cercanas a Rosario)	Es cierto que es clave para los granos y el polo de Rosario, pero también lo es para otras terminales del Paraná Inferior y el Río de la Plata, y para otros tipos de carga. La utilizan importaciones y exportaciones de valor agregado (portacontenedores, cruceros, autos, gas, etc.), y los buques que atienden estas cargas son los que más están aumentando su porte.
La ausencia de análisis económico	Omisión de esta dimensión de análisis	Es llamativa la ausencia de referencias a análisis económicos de las estrategias o los proyectos, que deberían fundamentar la toma de decisiones, no solo por ser una buena práctica de gobierno, sino también porque lo demanda el SNIP cuando se utilizan recursos públicos.



Aspectos claves para la política pública

▶ QUÉ PRECISA LA ARGENTINA DE SUS PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES.

Existe un amplio consenso en que nuestro país necesita expandir sus exportaciones para crecer, generando divisas para evitar la restricción externa que estrangula su crecimiento económico. Desde el punto de vista de la logística del comercio exterior, el país enfrenta dos “misiones exportadoras” principales: una vinculada a los agrograneles, y otra a los contenedores. Dadas nuestras dificultades de acceso náutico, el objetivo de la política pública con relación a las vías fluviales debe ser asegurar su navegabilidad, atendiendo a las demandas de los usuarios, en condiciones que acrecienten la competitividad de la economía, contemplando la sostenibilidad ambiental, social y económico-financiera de la actividad. Debe evitarse utilizar las vías navegables y los puertos como fuentes de recaudación, ya que inevitablemente significará un sobrecosto para productores y consumidores.

▶ ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, PLANIFICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES.

Los puertos y las vías navegables deben ser objeto de una estrategia integrada del gobierno nacional, en

coordinación con las provincias y los diversos actores relevantes. A nivel nacional el área de gobierno encargado de establecerla es el Ministerio de Transporte (MT) articulando sus diversas Secretarías, lo que contribuye a que esa estrategia forme parte de una política general de transporte, con una visión integrada y multimodal. No es conveniente que sean las empresas del Estado o entes descentralizados quienes fijen la política pública, ya que su perspectiva es inevitablemente sectorial, lo que atenta contra la perspectiva integrada y multimodal que requiere el sistema de transportes. La articulación federal es crucial en referencia a los puertos y las vías navegables, pero el rol de las provincias no se debe limitar a su contigüidad con las vías navegables sino también a la importancia que tienen para ellas como generadoras o receptoras de carga (como Córdoba, Santiago del Estero o Salta). La toma de decisión en cuanto a las políticas, planes y regulaciones debe apoyarse en los análisis técnicos, económicos y ambientales que demuestren su viabilidad, conveniencia y sostenibilidad. A pesar de la existencia de normas que establecen estos procedimientos, su utilización parece estar desvirtuada en la práctica y la toma de decisiones asentada exclusivamente en negociaciones signadas por la conveniencia políticas o los intereses sectoriales, sin el soporte de los estudios que demuestren su prioridad y contribución al bien común⁶.

⁶Carciofi, R. (2017). *El enigma de las prioridades en la Inversión Pública*. Alquimias Económicas.



El río Paraná se encuentra en 2021 en su nivel más bajo en los últimos 77 años; el río Paraguay también lleva dos años experimentando bajantes extraordinarias

► **LA LICENCIA AMBIENTAL Y SU GESTIÓN INSTITUCIONAL.**

Un proyecto de mejora de la navegabilidad de las vías fluviales requiere una licencia ambiental, apoyada en un estudio y en la evaluación de su impacto: las acciones de dragado que se propongan pueden acelerar la velocidad y el caudal de agua, generando erosión costera y afectando eventualmente la biodiversidad y otras actividades. Por la naturaleza de la VTN, corresponde elaborar una Evaluación Ambiental Estratégica que sitúe la navegación fluvial en el marco de las diversas actividades que se realizan en la Cuenca (aprovechamientos hidroeléctricos, sistemas sanitarios, pesca, navegación comercial y deportiva, etc.); esta diversidad de actividades demanda una Evaluación de Impactos Acumulativos y Sinérgicos. En nuestro país el otorgamiento de la licencia ambiental es responsabilidad de los gobiernos provinciales; cuando el proyecto - o su impacto - es interjurisdiccional, es preciso articular

todas las provincias intervinientes, lo que significa un desafío mayúsculo de gestión. No es posible segmentar el proyecto en diversos componentes, ya que recientes fallos de la CSJ establecen que los cuerpos de agua son un todo indivisible, de modo que deben realizarse evaluaciones de naturaleza interjurisdiccional. A ello debe sumarse que es preciso hacer auditorías de cierre al culminar cada etapa (la concesión otorgada en 1995 o la concesión intermedia que se realice mientras se elaboran los pliegos). Cabe también destacar que en abril de este año entró en vigor el Acuerdo de Escazú, ratificado por la Argentina, que establece el aseguramiento de acceso a la información pública ambiental, a la justicia ambiental y a la participación pública temprana, por lo que – además de la audiencia pública obligatoria de cualquier procedimiento – será necesario establecer instancias participativas periódicas en todo el proceso. Estos mecanismos institucionales sugieren que el proceso de licenciamiento ambiental puede ser extenso y complejo.

► **UN ESCENARIO DE BAJANTES EXTRAORDINARIAS.**

El río Paraná se encuentra en 2021 en su nivel más bajo en los últimos 77 años; el río Paraguay también lleva dos años experimentando bajantes extraordinarias. Más allá del impacto que tiene el ENOS (El Niño-Oscilación del Sur) sobre las precipitaciones en las áreas subtropicales de Suramérica, cabe esperar que haya variaciones extraordinarias en los ríos vinculadas con el cambio climático. Las perspectivas de corto plazo en materia de descarbonización de las actividades no

son alentadoras. Mientras se atienden los problemas de corto plazo (asegurar la navegabilidad) es preciso repensar nuestro sistema de navegación y puertos, y considerar políticas de adaptación al cambio climático que incluyan planes de contingencia.

► **LA SOBERANÍA Y LAS VÍAS NAVEGABLES.**

La concesión del dragado y balizamiento a un operador privado no presenta riesgos de soberanía, ya que el Estado retiene el control de la actividad y puede rescindir el contrato en caso de incumplimiento. Bajo ese mismo criterio en el país han sido concesionados aeropuertos, terminales portuarias y carreteras por parte de la Nación y de las Provincias. Las concesiones podrán haber resultado convenientes o no, pero no han comprometido la soberanía del país. La contratación de una empresa pública de otro estado, por el contrario, sí puede presentar riesgos de soberanía, ya que ante un diferendo ese país puede actuar de diversas maneras en perjuicio de la Argentina: condicionando el comercio exterior o deteniendo la financiación de proyectos, entre otras.

Reflexiones finales

- Es evidente que ante la anunciada finalización del contrato de concesión los organismos responsables no supieron preparar con tiempo una alternativa para la continuidad de las tareas de dragado y balizamiento de las vías navegables. Esta es una experiencia de la que debería aprenderse: por qué la dirección política del Estado se deja estar ante un tema de semejante relevancia estratégica, debiendo finalmente organizar un esquema de gestión de emergencia, con pasos intermedios de dudosa eficiencia.
- El país se debe una estrategia integral de puertos y vías navegables, elaborada con criterios profesionales, consultando a los actores involucrados y vinculada con otras políticas y planes de transporte. Las decisiones de política pública deben sustentarse en estudios técnicos, económicos y ambientales, no en declamaciones. Esta temática bien podría incluirse en la agenda del Consejo Económico-Social; las decisiones que se adopten deben basarse en el consenso entre las fuerzas políticas, para asegurar su continuidad.
- Visto en perspectiva, el concesionamiento ha sido una buena experiencia, particularmente si se lo compara con el modelo de gestión que lo precedió, y puede

mejorarse. Constituye un caso en el que es posible alinear el interés público y privado, buscando soluciones eficaces (que aseguren la navegabilidad), eficientes (a un costo razonable para los usuarios y el Estado) y sostenibles (atendiendo a los aspectos ambientales). Son pocos los sectores de infraestructura de transporte en los que es posible impulsar obras de inversión de magnitud con aportes privados que se repagan íntegramente con el peaje de los usuarios. En la VNT eso es posible porque la mayor parte de los usuarios son externos y pagan el peaje en divisas, reduciendo el riesgo al inversor. El mejor camino para asegurar la navegabilidad de las vías fluviales en el futuro próximo parece ser el de la concesión a un operador privado, similar a la de los últimos 25 años, mediante un proceso competitivo y transparente, que reduzca los riesgos al Estado, particularmente los riesgos hídricos y de demanda.

- El esquema “en dos pasos” que se ha adoptado conlleva importantes riesgos: las escasas capacidades de la Administración para diseñar y gestionar un proceso de concesión de la VNT de largo plazo, y las dificultades para la gestión de la licencia ambiental de un proyecto de carácter multi jurisdiccional. Estos factores pueden resultar en que la concesión transitoria – otorgada en forma directa a la AGP y diseñada exclusivamente para mantener el actual nivel de prestación de servicio – se prolongue en el tiempo y se demoren las obras necesarias para mejorar la navegabilidad de la VNT (mayor profundidad y ancho de solera, áreas de cruce, zonas de espera, y otras), con los impactos negativos que ello puede acarrear sobre la integración de nuestra economía al mundo, atento a las tendencias que presenta el transporte marítimo.

