

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Camila Blanc

Universidad Nacional del Litoral

Estudiante de grado de Licenciatura en Sociología (realizando tesina de grado).

Bachiller Universitaria en Sociología.

camilablanc@hotmail.com

Eje 6. Espacio social, tiempo y territorio

**«De los silos al hotel». Análisis de las relaciones entre Estado y agentes socio-
economicos dominantes en el proceso de transformación del espacio en el Puerto de
Santa Fe».**

Palabras clave: configuración del espacio – producción del espacio – puerto – Estado –
agentes socio-económicos dominantes.

Introducción.

La presente ponencia forma parte de mi tesina de grado de la carrera de Sociología en la Universidad Nacional del Litoral, la cual me encuentro en proceso de realización. La misma se trata de un estudio sobre la producción y transformación del espacio en el puerto de Santa Fe, hoy devenido en un distrito más de la ciudad, denominado “Ciudad Puerto” y convertido en un complejo turístico y comercial que lleva el nombre de “Complejo Puerto Ribera”.

En el desarrollo de mi tesina, pretendo reconstruir la transformación de las configuraciones sociales que constituyen el espacio del Puerto de Santa Fe, centrado en el periodo 2003-2013, con la constitución del Complejo Puerto Ribera. El análisis se establece a partir de tres dimensiones analíticas centrales: el rol y la intervención estatal en la organización del puerto, su relación con los principales agentes económicos de intervención y el impacto económico del puerto en la ciudad de Santa Fe.

A su vez, con el objetivo de alcanzar una mejor comprensión del problema investigado, nuestra idea es reconstruir la socio-génesis del puerto de Santa Fe desde su emplazamiento en su sitio actual, a fin de comprender el proceso a través del cual el puerto llega a constituirse en lo que actualmente conocemos. Para cumplir este objetivo, a partir de los datos y bibliografía existente, hemos realizado un recorte típico ideal de la transformación del espacio del puerto, dividiéndolo en tres grandes momentos. Los desarrollos acerca de los primeros dos momentos serán los necesarios para comprender y contextualizar las configuraciones actuales del puerto; constituyendo el problema central de nuestra tesis las transformaciones que tienen lugar en el “Puerto Complejo Ribera”, y el modo en que en el mismo se relacionan Estado y agentes socio-económicos dominantes, así como la relación que el espacio-puerto establece con la ciudad y se inserta en la realidad económica y social de la misma.

Los tres momentos a analizar son:

- el **puerto funcional**, que abarca desde la inauguración de las instalaciones del puerto en 1910 hasta 1993, cuando el puerto es provincializado y es posteriormente creado el Ente Administrador del Puerto;
- el **puerto inerte**¹ desde la creación del Ente hasta el Master Plan, el proyecto que en 2003 aprobó en el Concejo Municipal el destino de los terrenos del puerto para uso comercial y recreativo;
- el **puerto Complejo Ribera**, que comprende desde el Master Plan hasta la actualidad.

Ya hemos señalado los tres ejes analíticos que organizan nuestra investigación. En lo que respecta al primer eje, la relación de intervención y regulación estatal sobre el puerto, se buscará indagar y caracterizarla en términos de intervención de política pública y obras públicas, en relación al rol del Estado como intermediario entre distintos agentes económicos y su capacidad de regulación y autonomía frente a estos actores; como así también la forma en que el espacio-puerto es concebido por los agentes estatales: de qué manera el espacio-puerto es considerado desde el agente estatal, qué lugar ocupa en el desarrollo de la ciudad.

En cuanto a la vinculación con los agentes económicos dominantes, se buscará identificar cuáles son los agentes (empresas individuales, asociaciones de intereses, entidades

¹ Esta conceptualización es tomada de Javier Fedele, quien en su libro “Puerto de Santa Fe: paisajes de una continua construcción”, caracteriza el paisaje de ese periodo como un “paisaje inerte”. Consideramos que la definición de este concepto—que la RAE define como inactivo/sin vida—, se condice con la idea que queremos dar de este momento, por lo cual hemos de tomarlo y caracterizar a este segundo momento como el momento del “Puerto inerte”.

corporativas) cuyas acciones u omisiones han sido relevantes en la constitución y/o transformación del espacio del puerto en el tercer momento, así como la procedencia de los capitales intervinientes, su organización y características. Al mismo tiempo, será necesario observar el modo en que estos agentes se relacionaron entre sí, si se constituyeron en algún tipo de instituciones que les permitieran actuar en forma corporativa, de qué manera buscaron u obtuvieron injerencia en las decisiones políticas, el modo en que se relacionaron con el agente estatal.

Por último, se analizará la inserción del espacio-puerto en la organización económica y social de la Ciudad de Santa Fe. Consideramos al puerto de Santa Fe como un espacio privilegiado para observar transformaciones más amplias tanto en lo referente a los distintos modos de desarrollo que se constituyeron como dominantes en la sociedad argentina en general, como también los distintos perfiles económico-sociales de la ciudad de Santa Fe. Particularmente, se pretende comprender el modo en el cual el puerto tal como se constituye hoy se inserta dentro del tipo de *modelo de ciudad* instalado en Santa Fe, particularmente desde la asunción del gobierno de la Unión Cívica Radical en 2007, y cómo ello se integra dentro del gobierno del Frente Progresista Cívico y Social, constituido en 2006 por el Partido Socialista (PS) y la Unión Cívica Radical (UCR), quienes lideran el Poder Ejecutivo municipal y provincial desde 2007.

Debido a que es una investigación en curso y a los límites que conlleva el desarrollo de una ponencia, en el presente trabajo sólo presentaremos los desarrollos vinculados a los dos primeros momentos de análisis. Pretendemos con esto dar una idea de la socio-génesis del puerto a fin de comprender el proceso que dicho espacio atravesó antes de convertirse en el “Complejo Puerto Ribera”.

La perspectiva metodológica desde la cual se abordará el problema de investigación es predominantemente cualitativa, a fin de comprender las particularidades específicas que constituyen al espacio del puerto de Santa Fe como un objeto menester de ser estudiado. La estrategia metodológica elegida es la realización de un estudio del caso del Puerto de Santa Fe en su proceso de transformación en un centro turístico y comercial.

Las técnicas utilizadas en la investigación serán en modo predominante el análisis de contenido, realizando trabajo de archivo y el análisis de documentos; utilizando, por un lado, fuentes primarias (diarios, periódicos, imágenes, archivos y documentos, producidos por organismos tanto públicos como privados), como así también secundarias (investigaciones históricas que refieran al tema, estadística estatal y/o privada).

Marco teórico.

En primer lugar, se constituirá como un gran aporte a nuestra investigación, la sociología de Norbert Elías. El sociólogo alemán sostiene la necesidad de pensar en la sociedad como una compleja red de interrelaciones, en oposición a las teorías egocéntricas que conciben a la sociedad como objetos independientes y exteriores de los individuos que la constituyen. En contraposición, Elías propone pensar a la sociedad como una red de figuraciones sociales; y, por tanto, construir modelos de comprensión que se ajusten a la peculiaridad de las figuraciones sociales. Las figuras sociales, están constituidas por personas en interacción que ejercen presión las unas sobre las otras; sirven, según Elías, para ayudar al lector a quebrar idealmente la dura fachada de conceptos cosificadores que dificulta el acceso a una clara comprensión de su propia vida social, abriendo paso a la concepción de un individuo externo a la sociedad, separado de ella por una barrera invisible. “En lugar de esta visión aparece (...) la imagen de muchas personas individuales que por su alineamiento elemental, sus vinculaciones y su dependencia recíproca están ligadas unas a otras del modo más diverso y, en consecuencia, constituyen entre sí entramados de interdependencia o figuraciones con equilibrios de poder más o menos inestables del tipo más variado como, por ejemplo, familias, escuelas, ciudades, capas sociales o estados” (Elías, 1982:16).

La sociedad es resultado de procesos históricos, con lo cual Elías hace presente la idea de la no previsibilidad de los procesos sociales. Si la sociedad es una red de interdependencias, se torna necesario escapar de la filosofía estática del pensamiento y, en cambio, reflexionar y preguntarnos acerca de la sociogénesis de los procesos sociales, condición *sine qua non* para la comprensión del cambio social, la reorientación del pensamiento y la experiencia humanos. Todo fenómeno no es sino el resultado de un proceso histórico.

Por otro lado, como herramienta metodológica, constituirá un aporte de un gran valor a nuestra investigación la utilización de los tipos ideales, tal como los desarrolló Max Weber. Weber nos ayudará a pensar determinados problemas de nuestra investigación, tales como los “tipos” de Estado y su “tipo” de intervención, los modos de regulación y los regímenes de acumulación.

La importancia de tomar los aportes de Weber acerca de la utilización de los tipos ideales radicará, tal como nos señalaba el autor, en construir categorías abstractas que nos sirvan como eje desde donde analizar la realidad concreta; entendiendo que los conceptos y

las categorías creadas por el investigador no necesariamente se presentan de tal modo en la realidad, sino que justamente son construcciones, cuyo valor reside en la herramienta analítica fundamental que constituyen.

A su vez, formarán parte de nuestro marco teórico los aportes conceptuales de la Escuela Francesa de la Regulación (ER) y de algunos autores que, sin formar parte específicamente de la misma, retoman los conceptos por ella esbozados.

Tal como señala Fernández (2001), la ER proviene del campo de la economía y toma como punto de partida el análisis de la dinámica contradicción–crisis en el ámbito de la reproducción económica y, a partir de dichas crisis, estudia la “reformulación” del Estado fundamentalmente en lo que refiere a su modalidad organizativo-funcional y sus patrones de implicación post-crisis.

La ER, nos dice Fernández, “ha dado tratamiento al Estado en el contexto de la transformación de los *regímenes de acumulación* y los *modos de regulación* (que el Estado integra) así como de los modos de desarrollo resultantes de dichas transformaciones” (Fernández, 2001: 37). Estos tres conceptos: régimen de acumulación, modo de regulación y modo de desarrollo, son los conceptos centrales de la ER.

Los modos de desarrollo son entendidos por la ER como productos históricos motorizados por la lucha de clases, que surgen de la forma en que se combinan y relacionan determinados regímenes de acumulación con determinados modos de regulación (Fernández, 2001). Boyer (1996), señala que los modos de desarrollo constituyen la manera en que se estabiliza a largo plazo un régimen de acumulación y un tipo de regulación, así como el modo en que entran en crisis y se renuevan.

Siguiendo a Fernández, los regímenes de acumulación se presentan como el cuadro macroeconómico donde se compatibilizan las normas sociales de producción con las normas sociales de consumo. Y señala Bustelo (1994) que es el régimen de acumulación el que permite una adecuación entre las transformaciones de las condiciones de producción y los cambios en las condiciones de consumo. A la vez, los mismos descansan sobre un determinado modelo de organización del trabajo, que es el conjunto de los principios generales de organización del trabajo y de uso de las técnicas.

Por último, por modo de regulación se entiende “el conjunto de normas, implícitas o explícitas, de mecanismos de compensación, de dispositivos de información, que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación” (Bustelo, 1994: 156); es el conjunto de normas institucionales

que aseguran la compatibilidad del comportamiento del mercado dentro de un régimen de acumulación con el patrón actual de las relaciones sociales. La estabilidad o reproducción duradera de un régimen de acumulación depende de su articulación con un determinado modo de regulación.

Boyer expresa que los modos de regulación ponen en acción un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que han de reproducir las relaciones sociales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas y, al mismo tiempo, sostener el régimen de acumulación en vigente. “Más aun, un modo de regulación debe asegurar la compatibilidad entre el conjunto de decisiones descentralizadas, sin que resulte necesaria, por parte de los agentes, la interiorización de los principios que gobiernan la dinámica de conjunto del sistema” (1996: 61).

El Estado, “aparece conformando el *modo de regulación* y cumpliendo un rol en el sostenimiento de los diferentes *regímenes de acumulación* por los que transitan los procesos de reestructuración capitalista” (Fernández, 2001: 39).

Por último, se hace necesario especificar qué entendemos por espacio. María Alejandra Ciuffolini (2011) define al espacio como el “resultado de un conjunto de dispositivos y disposiciones sociales que, a partir de la concurrencia interdependiente de las relaciones de fuerza desplegadas en torno al control y la posesión de los recursos sociales, configuran identidades y campos de comportamientos posibles” (Ciuffolini, 2011:22). La autora sostiene que las configuraciones específicas de los espacios son históricas, y por tanto, siguiendo a Lefebvre, el espacio deja de pensarse como algo neutral y se define como un concepto esencialmente político, un terreno privilegiado para analizar las relaciones de poder, sus concretas formas de dominación y resistencia. Así, “el espacio es tanto un producto del conjunto de relaciones como un recurso organizativo de las mismas” (Ciuffolini, 2011:22). Este conjunto de relaciones que interactúan constituyendo y estratificando al espacio se fundan en función de múltiples lógicas, inabarcables en un solo texto, según la concepción de Ciuffolini. Algunas de ellas –tal vez las más importantes- son: “1) la *político-institucional* que involucra al menos dos tipos de relaciones: la relación entre dominación y regulación, y la relación existentes entre integración y represión; 2) la *económico-social* dispuesta a partir de la producción y reproducción de las relaciones sociales capitalistas y el consumo, y; 3) las lógicas que surgen de la resistencia y su potencial para desafiar y subvertir el poder dominante” (Ciuffolini: 2011: 22). En función de las dimensiones de análisis que hemos

propuesto para nuestra investigación, nos será utilidad indagar respecto de las lógicas político-institucionales y las económico-sociales.

El puerto funcional.

Siguiendo a Aldo Ferrer² (1963), la segunda mitad del siglo XIX puede caracterizarse, en el plano internacional, como el momento de auge de la industrialización del viejo mundo y, por consiguiente, de la apertura de las economías europeas, dispuestas ahora a importar productos primarios. Esto dio lugar al desarrollo e integración a la economía mundial de las regiones aptas para el desarrollo agropecuario. La época marca el paso de un régimen de acumulación extensivo a uno intensivo, reemplazando la expansión de la frontera productiva por el progreso técnico como elemento dinámico fundamental de desarrollo.

La Argentina agroexportadora fue posible por un lado, gracias al aumento de la demanda mundial de productos agropecuarios y a la gran disponibilidad de tierras fértiles en el país; y, por el otro, a la gran inversión de capitales extranjeros, particularmente en infraestructura. El Estado, dice Ferrer (1963), sólo intervino creando las condiciones propicias para la instalación de los capitales extranjeros.

Dentro de las áreas de inversión en infraestructura y comunicaciones, puertos y ferrocarriles se constituyeron como una ecuación indivisible. Los ferrocarriles posibilitaron que los costos de los fletes disminuyeran abismalmente de precio, mientras permitían transportar grandes cantidades de productos en menos tiempo. Los puertos fueron el canal por medio de los cuales dichos productos eran embarcados al exterior; por lo que constituyeron un engranaje fundamental en el proceso. En dicho contexto, la modernización de su infraestructura se hizo indispensable, sin la cual el acceso y circulación de embarcaciones de gran calado no hubiera sido posible. Esta necesidad de modernización penetró profundamente en la realidad del puerto santafesino.

A mediados de la década de 1880, comenzó a verse como indispensable la construcción de un puerto de gran calado en la ciudad capital. La razón era que el existente – instalado en el lugar donde funciona en la actualidad– presentaba serios problemas, fundamentalmente relacionados a las periódicas bajas del río Paraná, que imposibilitaban el ingreso de buques de gran calado, afectando directa y principalmente el comercio exterior.

² El desarrollo de la contextualización social-económica del proceso de industrialización europea y de la economía primaria exportadora argentina es realizado, en el presente apartado, a partir de los desarrollos de Aldo Ferrer en su libro “La Economía Argentina” (1963). Sin embargo, a fines de no ser repetitivos y hacer la lectura más amena, sólo hemos de citar al autor al principio del apartado y en caso de citas textuales o muy explícitas.

Santa Fe necesitaba de un nuevo puerto y se consideró que, para su concreción, en Colastiné las condiciones eran más propicias. Es así que en 1885 el gobernador Gálvez propone el traslado a dicha zona, donde era posible establecer un puerto para buques de mucho tonelaje, consiguiendo el apoyo legislativo, y la extensión de los ramales del ferrocarril hasta Colastiné y Rincón –indispensable para concretar el proyecto–. En octubre de 1886 se funda el puerto de Santa Fe en Colastiné.

Este puerto fue llamado Colastiné Norte o Puerto Nuevo, mientras que el viejo puerto recibió el nombre de Colastiné Sur. No es que el puerto en la ciudad de Santa Fe dejara de existir, sino que ambos se desempeñaron simultáneamente, cumpliendo funciones diferentes; el puerto de Colastiné funcionaba como puerto de ultramar, mientras el puerto en Santa Fe se dedicaba al tráfico de cabotaje.

La obra portuaria realizada en Colastiné rápidamente mostró serios inconvenientes para cumplir con su destino en función del desarrollo económico de la ciudad y la región, debido a las complicaciones que sufría frente a inundaciones y bajantes del río. Es así que comienzan a realizarse diferentes proyectos para la construcción de un nuevo puerto. Las autoridades locales se reunieron con el entonces presidente Julio A. Roca para conseguir su apoyo en pos de la construcción de un nuevo puerto en la ciudad capital. La resolución, mediante intervención del ministerio de Obras Públicas de la Nación, fue la de construir el puerto de ultramar en la ciudad de Santa Fe y que la empresa de Ferrocarriles Franceses se quedara con la explotación de las instalaciones de Colastiné. El proyecto se hizo realidad cuando el Congreso de la Nación aprobó y el Poder Ejecutivo ratificó la ley nacional N° 4.269 mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a contratar junto con el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la construcción y explotación de las obras de un Puerto de Ultramar en la ciudad del mismo nombre (Ley Nacional N° 4.269).

A fines de 1904 la obra estaba en marcha. La misma fue financiada en un 50% por la provincia de Santa Fe y un 50% por Nación. El contrato otorgaba cuarenta años de explotación a la provincia, luego de los cuales el puerto quedaría en manos del Estado Nacional. “Con la concurrencia de la Nación y las fuerzas locales se alcanzó la concentración de capital necesaria para movilizar los recursos técnicos que implicaba la construcción de una infraestructura de una complejidad inédita para la ciudad” (Fedele, 2011:45). En 1910 el puerto estaba en condiciones de comenzar a operar, y el 1° de enero de 1911 el mismo fue habilitado.

Una vez inaugurado y puesto en funcionamiento, el espacio del puerto continuó transformándose. En 1921, se construyó el Molino Marconetti, que contó con 300 empleados operarios y cada mes produjo toneladas de harina, afrechillo y variados productos derivados del maíz. Más tarde se construyeron el elevador de granos, así como también diferentes silos – el primero de ellos registrado en 1932 y el segundo en 1934. Los silos “formaban parte de las nuevas formas de comercialización de granos impuestas por las condiciones posteriores al *crack* financiero de 1929” (Fedele, 2011:48). Tanto silos como elevadores en principio fueron realizados por manos privadas, pero posteriormente se nacionalizaron, constituyendo un precedente al plan de construcción de silos en los puertos del país por parte del Estado Nacional, que se conformarán dentro de la Junta Nacional de Granos.

La actividad económica del puerto tuvo su pico de toneladas transportadas en la década de 1920. El *crack* de 1929 y la Gran Depresión que afectó a vastos sectores del globo, tuvo sus consecuencias en el puerto de Santa Fe, trayendo consigo una gran merma, principalmente en el movimiento de exportación, pero también en el resto de las actividades allí realizadas. A su vez, la depresión mundial iniciada en el desplome de Wall Street y continuada por la afectación del comercio externo en los años de la segunda gran guerra, llevaron en nuestro país al plan de implementación paulatina de la producción para sustitución de importaciones, con el objetivo de satisfacer necesidades del mercado interno con productos de industria nacional. El modelo de sustitución de importaciones tuvo sus efectos en las transacciones portuarias. El año 1945 marca el pico más bajo de cantidad de cargas.

Luego de ello, se comenzará una lenta pero sostenida recuperación de los volúmenes comerciados a través del puerto de Santa Fe. Recién en 1961 se logrará sobrepasar la media de los anteriores cincuenta años y acercarse a los volúmenes transportados en el periodo de mayor movimiento portuario en Santa Fe, el periodo 1929/1930. En las décadas posteriores a la de 1960, el puerto mantendrá un crecimiento en su actividad, aunque lento, sostenido; tendencia que se mantendrá hasta la década de 1980.

Los años '80 marcan el inicio de la agonía para el puerto de la ciudad. A partir de esta década, el puerto entrará en un proceso de declinación constante y de vaciamiento que dará por finalizado su periodo de esplendor como un eslabón central en el régimen de acumulación del país, como gran puerta de entrada y salida de productos.

A su vez, por esos años, comenzarán a proliferar los “puertos específicos” que, habilitados en 1970 por la leyes nacionales N°22.080 y N°22.108, comenzaron a prestar servicios de carga por empresas privadas. El desarrollo de este tipo de puertos será la antesala

de la ley N° 24.093, aprobada en 1992, que permite la creación y funcionamiento de puertos privados y traslada los puertos –hasta ese momento nacionales– a jurisdicción provincial.

La conjunción de las consecuencias de estas leyes y la proliferación de políticas de tipo neoliberal en nuestro país, darán por tierra la actividad portuaria estatal y marcarán el paso en el puerto de la ciudad de Santa Fe a lo que hemos denominado en nuestra categorización como el momento del “Puerto Inerte”.

El puerto... ¿de quién?

El puerto fue explotado por la provincia de Santa Fe desde su puesta en funcionamiento en 1910 hasta 1951, cuando el mismo fue transferido a jurisdicción nacional, bajo gobierno de Juan D. Perón, en función de lo establecido por la Ley Nacional 4.269³. El 7 de mayo de 1951 apenas cumplido el plazo de los cuarenta años que por ley le correspondían a la provincia para explotar el puerto y con el argumento de que era necesaria la coordinación de los transportes, el puerto de Santa Fe pasó a la órbita nacional.

El puerto estará en manos de la nación hasta 1992. En junio de ese año, el Estado Nacional aprueba la Ley 24.093 estableciendo la transferencia de los dominios, administración o explotación portuaria nacional a los Estados Provinciales y/o Municipalidades y/o Actividad Privada, determinándose que para el puerto de Santa Fe –entre otros– previamente debían constituirse sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales, para su explotación y administración (Ley 24.093, Artículo 11° y Artículo 12°).

En consonancia con la legislación nacional, en julio de 1993, se aprueba en la provincia de Santa Fe la Ley Provincial 11.011, que crea el Ente Administrador del Puerto de Santa Fe –como también el de Rosario–, persona jurídica pública no estatal, cuyas “funciones serán de administración y explotación de los Puertos Santa Fe y Rosario respectivamente, manteniendo el destino comercial, la actividad portuaria específica aún en caso de destino multipropósito y el uso público de los mismos” (Ley Provincial N° 11.011, Artículo 1°). Desde entonces y hasta la actualidad el puerto es administrado por dicho Ente, el cual detenta la soberanía dentro de su territorio.

Los años noventa: el puerto inerte.

La década de gobierno menemista se constituyó como una etapa muy particular en la historia de nuestro país. Los problemas heredados de la política económica implementada por

³ Recordemos que, tal como hemos señalado, dicha ley establecía que la provincia gozaría del usufructo del puerto por cuarenta años. Luego de pasado dicho periodo, el mismo pasaba a manos de la Nación.

el gobierno *de facto* de la última dictadura militar, concluyeron en la implementación de un modelo sumamente neoliberal y el acatamiento sin precedentes de los consejos del gobierno de los Estados Unidos y de los más acérrimos defensores de sus intereses, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Al modo de interpretarlo de Aldo Ferrer, fue la primera vez desde 1930, que un presidente proveniente de uno de los dos partidos populares –la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista– ponía en marcha la política reclamada por las grandes fuerzas económicas dominantes del mundo, alineándose de tal modo a los intereses de la potencia hegemónica (Ferrer: 2004).

Fue éste el contexto en el cual el gobierno central de nuestro país decidió, como parte del plan de descentralización y reforma del Estado, la provincialización de los puertos argentinos más importantes y la transferencia de la gestión de los mismos a organismos públicos no estatales. Esta medida fue la que dio lugar a la creación, por parte del gobierno provincial, del Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (EAPS), hito que tomamos como punto de entrada al momento del “Puerto Inerte”.

Las teorías de la descentralización.

La gran crisis socio-económica que tuvo lugar a nivel mundial en la década del '70, la denominada “crisis del petróleo”, marcó el final a la creencia en la prosperidad del Estado de bienestar keynesiano y dio lugar a la proliferación de variadas teorías. Estas teorías se dedicaron a analizar los límites del Estado de Bienestar, a explicar su crisis y a reflexionar acerca de las transformaciones necesarias y los nuevos roles que debía asumir el Estado. Las más importantes pueden enmarcarse en tres grandes corrientes de pensamiento: las (neo)marxistas, las (neo)institucionalistas y las (neo)liberales.

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

Fernández (2001), sostiene que en la periferia el desarrollo estratégico y la gran inserción institucional que tuvo el enfoque neoliberal, estuvo fuertemente relacionado con el rol que cumplieron por aquella época los organismos de financiamiento internacional –el

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional—. En la década del '80, las políticas de dichos organismos estuvieron orientadas al otorgamiento de créditos extraordinarios a los países del Tercer Mundo, posible gracias a la enorme liquidez remanente de la crisis del petróleo. De este modo, el FMI y el BM se convirtieron en sus grandes acreedores, lo que les permitió imponer sus planteamientos y volverse los orientadores de las políticas a desarrollar por los gobiernos ávidos de recursos. El keynesianismo fue acusado de ser el gran responsable de las crisis en el Tercer Mundo, y las recetas neoliberales fueron llamadas a salvar dichas economías. El Consenso de Washington (1989) pasó a designar casi inmediatamente una receta simple de política económica: moneda fuerte y libertad de mercado, incluida la liberalización del comercio y la privatización de empresas del Estado (Fernández, 2001).

Una cuestión a destacar sobre el neoliberalismo en relación al Consenso de Washington, sostiene Godfrid (2013), fue su capacidad de presentarse, no como la opción más legítima dentro de un conjunto de teorías, sino como la opción única y natural de salida a la crisis por parte de los Estados; logró presentarse como “una teoría científica constituida en base a argumentos, hipótesis, y supuestos que le dan un contenido, una coherencia interna que contribuyen a su efectividad: sus propuestas políticas logran ser presentadas como verdades universales y objetivas, en la medida en que son apoyadas por un conjunto de herramientas propias de la economía que les dan apariencia de verdades científicas” (Beltrán, 2005:29). De manera que los programas económicos promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fueron asumidos como la única opción válida por las elites políticas y económicas argentinas.

La ley 11.011, la creación del Ente Administrador del Puerto de Santa Fe.

Consideramos que tanto la transferencia de los puertos más importantes del país a los dominios provinciales como la obligación por parte de la Ley Nacional 24.093 de establecer entes públicos no estatales o sociedades de derecho privado para su administración, se encuentra totalmente inmiscuido dentro de las teorías de la descentralización y de la reforma del Estado promovidos en los años noventa por los organismos de financiamiento internacional e implementados en nuestro país, a nivel nacional, durante el gobierno de Carlos Menem.

Luego de las elecciones de 1991, la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe —compuesta por cincuenta miembros— quedó constituida por 28 diputados por el Partido Justicialista (PJ), de los cuales 20 pertenecían al sub-lema Creo en Santa Fe (CSF, de la línea

del gobernador, Carlos Reutemann), 5 al sub-tema Solidaridad Peronista (SP) y los 3 restantes que figuran como Agrupados (A). La primera minoría era representada por la Unión Cívica Radical (UCR), la cual, bajo el lema Convergencia Santafesina contaba con 16 diputados. El resto de la Cámara estaba compuesto por 4 diputados del Partido Socialista (PS), bajo el lema Honestidad, Trabajo y Eficiencia; y 2 por el Partido Demócrata Progresista (PDP). El día en que la ley 11.011 fue discutida en la Cámara, no se encontraban presentes tres de los cincuenta diputados: Bermúdez (CSF), Caballero Martín (PDP) y Cavalotti (CSF).

La ley 11.011 fue aprobada en la Cámara de Diputados (recinto en cual se dio todo el debate en torno a la ley, ya que en la Cámara de Senadores no se realizaron modificaciones) el 10 junio de 1993. A fin de ordenar la información, hemos dividido el debate en torno a diferentes ejes de discusión, de los cuales hemos seleccionado dos para desarrollar en la presente ponencia: uno relacionado a los debates en torno a la administración estatal de los puertos y las expectativas en torno al Ente; el otro relacionado al problema de las inversiones en los puertos.

En cuanto a la administración estatal del puerto y las expectativas en torno al Ente, los diputados parecían coincidir en 1993 en que la administración nacional había sido completamente deficitaria en los veinte años previos a 1993 y que había llevado, por un lado, a la decadencia de los puertos nacionales y, por el otro, a la creación de puertos de funcionamiento privado que enterraron aun más los puertos del Estado. Sin embargo no por ello se consideraba que era necesario condenar todo lo que venga del Estado, tal como aclaraban varios de los legisladores a lo largo del debate.

En consonancia con lo dicho, el diputado Zabalza (PS) declaraba: “nadie tiene dudas de la flaqueza de la administración central del Estado Nacional sobre los puertos (...) [pero] reiteramos nuestra posición de no coincidir tampoco con este criterio, diríamos superficial, de pensar que todo lo que es estatal no sirve o de pensar que la única forma de mejorar el Estado es la privatización y el desprenderse del manejo del patrimonio del Estado” (Diputado Zabalza, página 153⁴).

Favario (PDP) realiza su embestida directamente contra la administración estatal y otorga un veredicto poco alentador en relación al futuro de los puertos estatales. “El crecimiento, el desarrollo y la expansión de los puertos privados (...) a lo largo de esta última década está marcado, fundamentalmente, por la ineficiencia del Estado para administrar sus

⁴ Todas las citas que insertaremos a continuación provienen de las intervenciones de los diputados en el debate de la ley provincial N° 11.011 en la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, el día 10 de junio de 1993. Los números de páginas con que se citan las intervenciones se corresponden con el número página de la transcripción taquigráfica del debate, disponible en el archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

propios puertos”. Esta ley surge “como consecuencia del desarrollo de los puertos privados, en contraposición al consiguiente fracaso de la administración del Estado en los puertos nacionales” (Favario, página 155).

En cuanto a las expectativas generadas en relación a la creación de los entes, las posturas son variadas. Hay quienes creían que lo deficiente era la administración estatal y que por tanto la creación del Ente podía ser un mecanismo de salvación de los puertos; mientras que otros creían que el problema, más allá de quién administrase los puertos, era la falta de inversiones, por lo que el traspaso de la administración y explotación de los puertos a este tipo de entes constituía una especie de “manotazo de ahogado” ante la decadencia inminente de los puertos estatales.

Favario (PDP) era más bien partidario de la primera postura. Consideraba que la administración estatal es deficiente en sí y que por ello era necesario eliminarla. Así, sostenía que la ley nacional 24.093, al plantear la federalización, desburocratización, descentralización y privatización de los puertos, tenía “como finalidad terminar con estos puertos sucios, que son los puertos argentinos. Que producen encarecimiento de los costos, que dificultan la competencia de nuestros productos a nivel internacional” (Favario, página 156). Y continuaba aclarando que la ley era el marco que permitiría abrir posibilidades para sortear esas dificultades.

Malaponte (UCR), por su parte, titubeaba sobre la esperanza de que el Ente fuera a convertirse en una especie de salvador de los puertos y aclara, “tengo para mí la duda absoluta de que por esta vía lo que hacemos es institucionalizar la agonía económica de una actividad muerta en Santa Fe y en Rosario, por vía de los puertos que están absolutamente destrozados desde el punto de vista económico y accionario” (Malaponte, página 160).

Pascutto (CSF) centraba su preocupación en el estado deplorable de los puertos, “lo venimos diciendo hace más de 15 años en Santa Fe. A partir de la instauración de los puertos privados, los puertos, fundamentalmente de Santa Fe y Rosario, fueron decayendo gradualmente por las políticas de los distintos gobiernos los últimos 20 años.” (Pascutto, página 163).

Esta desconfianza, como hemos adelantado, se relaciona directamente con la falta de inversiones en los puertos y con el horizonte poco prometedor que los legisladores veían en cuanto a que pudieran aparecer inversores dispuestos a arriesgar en los puertos del Estado. Esto era profundizado por el hecho de que quienes tenían interés directo como para haberlo hecho, para el año 1993 ya se encontraban instalados en los puertos privados aledaños a Rosario.

A López, por su parte, le preocupaba que la provincia estuviera entregando el patrimonio que le era otorgado por ley desde nación a los empresarios privados y que no se asegurara que en dicho espacio fueran a realizarse inversiones de ningún tipo, lo cual implicaría una gran pérdida para el patrimonio provincial. “Aquí nadie va a poner un peso. El único aporte para estos entes es el que hace la Provincia, que recibe de la nación el patrimonio y lo entrega como capital.” (López, página 147). La administración del patrimonio y los posibles aportes de dinero los haría la provincia para que lo administren manos privadas que, decía López, no harían ningún aporte de su bolsillo. “Y si la cosa va bien, el negocio marcha perfecto, bueno, la provincia habrá hecho un aporte de capital y de patrimonio para reinstalar algo tan vital para la Provincia, que es la actividad portuaria, pero si el negocio va mal, si se producen quebrantos, (...) el que pierde –y aun no estoy hablando de la responsabilidad subsidiaria– el capital que ha invertido es única y exclusivamente el Estado Provincial, porque acá nadie arriesga absolutamente un peso en la formación del capital de estos entes” (López, página 148). A su vez, declaraba “no tengo la decisión íntima de que en definitiva quede en manos del Estado; esto ya no es posible, pero la pregunta lógica es si el capital lo pone el Estado, si el efectivo para revertir la situación de los puertos va a provenir de subsidios del Estado, cuál es la razón para que lo administren manos privadas.” (López, página 161). Y agregaba que compartía con el diputado Aramburu la poca esperanza de inversiones debido a que las empresas que podrían haber estado interesadas operaban ya en los puertos privados alrededor de Rosario.

Zabalza (PS) concordaba de alguna manera con el planteo de López, pero no creía que debiera entregarse a manos privadas el patrimonio estatal. Así, señalaba su rechazo a “pensar que todo lo que es estatal no sirve o de pensar que la única manera de mejorar el Estado es la privatización y desprenderse del manejo del patrimonio del Estado”; y reafirmaba su defensa a la posesión estatal del patrimonio portuario al sostener que “nosotros creemos que en este momento no tenemos un proyecto de Nación, porque todo lo que hace al esquema superficial de privatizaciones, ha significado nada más que cambiar de manos, pero no se ha modificado nada que determine alguna seguridad que los argentinos podamos tener y que cuando cambien determinadas coyunturas internacionales, no se nos agrave la situación en forma violenta y nos demos cuenta que no manejamos más ninguno de los elementos que necesitamos para tener un futuro cierto como Nación” (Zabalza, página 153). No obstante, agregaba, “creo que no existe –y lo digo con total responsabilidad– ninguna posibilidad en el Estado de que estos puertos salgan de esa situación en la que se encuentran. Solamente pueden volver a funcionar en un proceso que va a ser lento porque, como se planteó aquí, no

va a haber inversión en forma inmediata por parte de ninguno de los sectores que lo integran.” (Zabalza, página 154).

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

Por último, Macheroni (UCR) aclaraba que, desde su punto de vista, “hay un falso concepto cuando el diputado López planteó que esta situación no implica asumir capitales de riesgo. (...) Los puertos están totalmente desmantelados e inactivos. (...) Si el Estado encara la reactivación del puerto flotaría el fantasma de que el Estado es ineficaz. (...) Estamos haciendo el paso inicial, si a partir de ahora los puertos no funcionan no va a ser responsabilidad directa del Estado” (Mascheroni, página 162).

Más allá de los matices expresados por los legisladores acerca de la eficacia que pueda tener el ente administrador que se estaba creando, todos coincidían en que la administración estatal había alcanzado un límite. De todos modos, es posible notar la poca confianza que había en que el Ente fuera a salvar un puerto que hacía más de una década había entrado en proceso de decadencia. El problema, como señalaban varios de ellos, era las inversiones, ¿quién iba a invertir en este puerto para salvarlo? Estaba claro que el Estado no tenía capacidad de hacerlo. ¿Y los empresarios? Al modo de interpretarlo de los legisladores, los que podían tener interés en el puerto de Santa Fe –y el de Rosario– eran los mismos que lo habían llevado a la ruina y usufructuaban ya sus propios puertos en las zonas aledañas a Rosario y San Lorenzo, a los cuales la ley 24.093 daba el marco de acción legal.

Hay puntos encontrados en cuanto a si el puerto de Santa Fe podría o no haber funcionado o si ya estaba condenado a la ruina desde antes de la creación del Ente. Lo cierto es que durante los años noventa hubo una leve pero efímera recuperación de la actividad portuaria, pero la misma mermó para fines de la década.

Fue por entonces cuando comenzaron a pensarse nuevos destinos para el puerto de la ciudad, y se empezó a hablar de un Plan Director. Éste contaba con dos grandes proyectos: por un lado, el traslado del puerto de Santa Fe a la costa del Río Paraná y la construcción allí de un gran puerto de ultramar que formaría parte del corredor bioceánico; por el otro, la

urbanización y reconversión de las actuales instalaciones portuarias en un distrito de la ciudad destinado a usos comerciales y turísticos.

El Plan Director fue el principal precedente al Master Plan, el gran proyecto que da acta de inicio a la formidable transformación que el espacio-puerto ha atravesado durante los últimos diez años, que hemos denominado como el “Puerto Complejo Ribera”, nuestro tercer momento de análisis, eje central de nuestra investigación.

El puerto y la ciudad.

Desde su construcción en 1910, así como el espacio del puerto fue modificándose, lo hizo también el contexto, y por tanto las relaciones establecidas entre ambos: puerto y ciudad.

Fedele nos recuerda que hasta mediados del siglo XIX los puertos en general, y el puerto de Santa Fe en particular, tenían una relación muy estrecha con el entorno en el cual se desarrollaban, eran parte del paisaje urbano, “el muelle no dejaba de ser la continuidad de una calle” (Fedele, 2011:49). Con las transformaciones producidas en los medios de navegación y de las infraestructuras portuarias, así como de los propios modelos productivos y de la tecnología, las estaciones portuarias fueron convirtiéndose paulatinamente en espacios que ganaban autonomía respecto de la ciudad. Sus actividades ya no se realizarían como parte de la actividad urbana, sino que comenzaron a desarrollarse dentro de un perímetro interno, cada vez más apartado. “De este modo, los puertos empezaron a formalizarse como un elemento autónomo, y aislaron en sus localizaciones a la ciudad del contacto con su frente litoral” (Fedele, 2011:50). En el caso de Santa Fe, esta situación se vio profundizada con la construcción de un cerco que, a partir de 1928, terminó de separar físicamente al puerto de la ciudad.

La contracara de esto, fue la búsqueda de alternativas en pos de reinventar los lazos con el río por otros medios. Así, comenzarán a realizarse obras que buscaban recuperar esta relación, ligadas al ocio y la recreación, tales como la Avenida de la República –Avenida Costanera– y lo que fue el Parque Oroño, ubicado en la zona donde hoy se erige la circunvalación del Puente del mismo nombre.

A su vez, se acrecentó la siempre presente imagen de los puertos como lugares suburbanos, oscuros, viciosos que ya se veía desde mediados de siglo XIX. Tal vez estos muros fueron también una forma de limpiar la ciudad, separando de ella aquella imagen contrapuesta del progreso, que el puerto reflejaba tan claramente.

El Master Plan vino a cambiar completamente esta forma de separación del espacio del puerto con la ciudad, no sólo integrándolo sino con la perspectiva de explotar al máximo

su potencial. Así pensó desde 2005, cuando se creó el distrito “Ciudad Puerto” y se aprobó el proyecto del Master Plan en el Concejo Municipal, que habilitó la construcción del Complejo Puerto Ribera, con su shopping mall, sus hoteles de lujo, su salón de convenciones, su casino y sus edificios corporativos. Todo este conjunto de nuevas obras en el puerto, esta gran transformación en la producción de su espacio, este cambio en la forma de concebir este espacio, de producirlo, de interactuar en él; marcan con claridad una nueva forma de concebir la relación del puerto con la ciudad.

Consideraciones finales.

A modo de reflexión final, podemos decir que es posible pensar las transformaciones sufridas por el espacio portuario como un producto de las transformaciones habidas en la sociedad a un nivel más amplio.

Así, hemos visto el modo en que el puerto se construyó y se desarrolló en sus primeros cincuenta años de vida como parte de un régimen de acumulación particular establecido en nuestro país y su relación con las formas de producción y consumo desarrolladas en el resto del mundo. Vimos también cómo la Gran Depresión influyó en las formas del comercio exterior y como ello derivó en grandes transformaciones en el espacio portuario, fundamentalmente con la aparición en escena de los silos. Vimos el modo en que la Crisis de Petróleo en 1973, con serias consecuencias mundiales relacionadas con el soterramiento del keynesianismo como modo de regulación económica y la proliferación de las teorías neoliberales como recetas de salvación ante la crisis, condujeron a la adopción por parte de los gobiernos de nuestro país de los mandatos impuestos por el FMI y BM que concluyeron en la Reforma del Estado y, como consecuencia directa, la legalización de los puertos privados, y la provincialización y el traspaso de la administración a entes públicos no estatales de los puertos nacionales.

Queda pensar ahora la forma en que construye y produce el espacio del puerto en su forma actual, en su forma de centro turístico y comercial, inserto en los grandes cambios que habido a nivel mundial en los regímenes de acumulación económica, en los modos de regulación, en la proliferación de lo que se conoce como el “capitalismo de servicios”; así como también realizar un esfuerzo por comprender cómo estos grandes cambios en el puerto han influido en la forma en que dicho espacio se relaciona con la ciudad y cómo es producido y concebido por el sector estatal y por el sector empresarial. Esos son los objetivos que persigue la investigación a la cual este trabajo pertenece.

Bibliografía.

- Beltrán, Gastón (2005) *Apuntes sobre la identidad empresarial. Conjeturas, ausencias e interrogantes*. Buenos Aires, Argentina, CONICET.
- Boyer, Robert (1996). *Teoría de la regulación, estado de los conocimientos*. Volumen I. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Bustelo, Pablo (1994). “El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora”; en *Cuadernos de Relaciones Laborales N°4*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cao, H.; Vaca, J. (2007) "El fracaso de la descentralización argentina". En *Andamios. Revista de Investigación Social*. Diciembre año/vol. 4, número 7. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Distrito Federal. México. Pp: 249-267
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” en *Revista de la CEPAL* n° 84. Pp: 117-134.
- Ciuffolini, María Alejandra, “Control del espacio y los recursos sociales: lógicas, relaciones y resistencias en la constitución de lo urbano”; en Ciuffolini, María Alejandra y Núñez, Ana (comp) (2011). *Política y territorialidad en tres ciudades argentinas*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- Elías, Norbert. (2009) [1939]. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Elías, Norbert (1982) [1970]. *Sociología Fundamental*. Barcelona, Gedisa.
- Fedele, Javier (2011). *Puerto de Santa Fe. Paisajes de una continua construcción*. Santa Fe, Ediciones UNL.
- Fernandez, Ramiro (2001) *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Santa Fe, Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Godfrid, Julieta (2013) *El Consenso de Washington y su influencia en la política pública argentina. Un análisis de caso sobre las transformaciones del marco regulatorio en el sector minero 1990-2012*. En Chile, XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013. Obtenido de Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013, recuperado el 06-08-2015 de http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT14/GT14_Godfrid.pdf
- Weber, Max (1987). *Economía y Sociedad*. México D.F., Fondo de Cultura Económica

Fuentes.

- Bolsa de Comercio de Santa Fe (2003). *Santa Fe, primera ciudad-puerto de la Argentina*. Archivo General de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, Argentina.
- Ley Nacional N° 4.269/1903
- Ley Nacional N° 24.093/1992
- Ley Provincial N° 11.011/1993
- Romero Carranza, Fernando. *El régimen legal portuario argentino*. Recuperado el 15-06-2015 de http://www.nuestromar.org/servicios/legislacion/regimen_portuario
- Sitio Oficial Ente Administrador del Puerto de Santa Fe. <http://www.puertosfe.com/>