

Informe Sectorial

El sector portuario en Uruguay

Índice

1- Introducción.....	2
2- Reformas portuarias en América Latina.....	3
3- La reforma portuaria en Uruguay	6
4- El puerto de Montevideo	11
5- Los puertos del interior	23
6- Otros puertos no administrados por la ANP	28
7- Conclusiones.....	29
8- Bibliografía.....	31

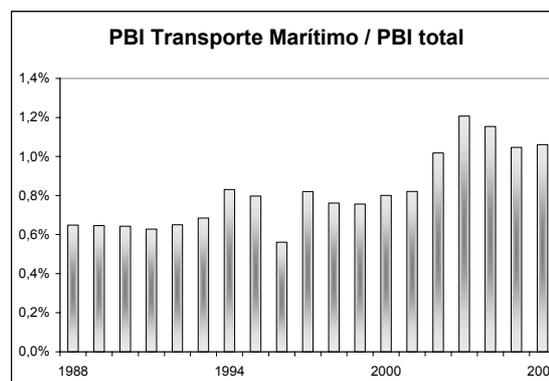
1. Introducción

La actividad del transporte marítimo en todo el mundo ha expresado altos grados de crecimiento en las últimas décadas. Gran parte del crecimiento económico mundial se expresa y está relacionado con la actividad del comercio internacional, el cual se ejerce en un 90% a través de los mares. Esta tendencia viene siendo también la que caracteriza la evolución del transporte marítimo en América Latina.

En Uruguay, el reciente crecimiento económico ha estado sustentado en buena medida en el comercio exterior, con un aumento muy acelerado de las exportaciones en un marco de elevada demanda internacional, y un fuerte ritmo de expansión de las importaciones, tanto de bienes de consumo como, más recientemente, de maquinarias y equipos.

En este marco, el transporte marítimo ha presentado importantes tasas de crecimiento en los últimos años. Este incremento se ha apoyado principalmente en el movimiento de mercaderías contenerizadas.

No obstante, el crecimiento de la actividad del transporte marítimo es una tendencia que se viene verificando ya desde principios de la década de 1990 en Uruguay.



El Producto Bruto Interno (PBI) del Transporte

Marítimo representaba alrededor de 0,6% del PBI total uruguayo en 1988; esa incidencia fue incrementándose progresivamente, y en el año 2006 alcanzó el 1,1%.

Los principales polos a través de los cuales se desarrolla el transporte marítimo son los puertos. En los mismos no sólo se ofrece a los buques el uso de la infraestructura portuaria básica, sino que además se los provee de una gran variedad de servicios. Estos servicios van desde el remolque hasta el suministro de combustible; desde el manejo de la carga hasta los servicios bancarios y de seguros; desde el almacenaje de la carga hasta la reparación del buque.

Así pues, en la actividad de los puertos interviene una gran cantidad y diversidad de agentes económicos. En un sentido amplio, la comunidad portuaria incluye a la autoridad portuaria, los remolcadores, los prestadores de servicio de asistencia a los buques, los prácticos, los estibadores, los despachantes de Aduana, las empresas de reparaciones navales, los armadores, los depósitos aduaneros, la Aduana marítima, las aseguradoras, las empresas de

limpieza, las unidades de salvamento (bomberos) y la vigilancia. Dentro de esta comunidad se incluyen también las entidades del sector público encargadas del control de aspectos diversos del transporte y la mercancía.

Pero además, la operativa de un Puerto genera un intenso movimiento que trasciende la actividad de los agentes que integran la comunidad portuaria. Con la actividad portuaria se vinculan de forma directa o indirecta empresas de distribución, de logística, de servicios, entre otras.

Una de las funciones principales de un puerto es servir de interfaz entre el transporte marítimo y el transporte terrestre y proporcionar servicios que complementen las operaciones de carga y descarga como el almacenamiento, la transformación y la distribución. En este sentido, los sectores de transporte carretero y de transporte ferroviario están íntimamente vinculados con los puertos, ya que constituyen las venas a través de las cuales éstos se vinculan con los mercados internos y con las regiones en las que están insertos, siendo un claro determinante de su competitividad.

La importancia de este sector, entonces, no sólo emana de la operativa portuaria en sí misma, sino también de la actividad de todos los sectores con los cuales presenta encadenamientos directos e indirectos.

En el presente Informe Sectorial se pretende ilustrar algunas de las principales características que ha tenido la evolución de la actividad portuaria en Uruguay en las últimas décadas. Para ello, se analizan los rasgos más ilustrativos de la reforma que tuvo lugar a principios de la década de 1990, y se describe la evolución y la situación actual de los puertos uruguayos –con especial detalle el de Montevideo– del punto de vista de la actividad y del empleo.

2. Reformas portuarias en América Latina

En la década de los '80 se produjo en América Latina un cambio en los modelos de provisión de servicios de infraestructura portuaria. Hasta ese entonces, los puertos se estructuraban en torno a un ente público que era propietario y gestor de las infraestructuras básicas y de servicios. La entidad pública era el único oferente de casi todos los servicios al buque y a la carga, con excepción de los servicios que se prestaban en el interior del buque. Los armadores o sus agentes contrataban los servicios que necesitan realizar en el interior

del buque. Los servicios a bordo sólo podían ser realizados por trabajadores registrados en listas específicas para tales fines, que eran supervisadas por la autoridad portuaria.

Las reformas que se comenzaron a implementar a partir de la década de 1980 implicaron que el sector público pasó a ocupar un rol de regulador y garante del equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas suministradoras de servicios. Los pilares de estas reformas fueron: (1) una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios; (2) un aumento de la competencia en la prestación de servicios portuarios; (3) una ruptura del monopolio de los mercados de trabajo, y (4) una redefinición del papel de la autoridad portuaria.

En el marco de estas reformas, el aumento de la participación del sector privado en la infraestructura y servicios portuarios podía hacerse a través de diferentes esquemas, que iban desde la participación del sector privado en la prestación de los servicios portuarios (carga, remolque, práctico, almacenaje) hasta la venta del puerto, pasando por la concesión o el alquiler de terminales.

Excepto en el caso de venta, en todas las demás opciones la idea general es que el puerto sea administrado por una autoridad portuaria que se encarga de regular y supervisar la actividad de las empresas privadas operadoras de servicios o de infraestructuras. La entidad pública es propietaria del puerto y administra el uso del espacio físico, pero no tiene como cometido principal brindar servicios a los buques o las mercancías. Estos servicios generalmente son prestados por empresas privadas en régimen de competencia. Puede suceder que la autoridad portuaria, de forma directa o a través de otras empresas públicas, preste algunos servicios a terceros en competencia con las empresas privadas.

La entidad pública suele proveer al conjunto de empresas del puerto de algunos servicios generales, como limpieza y vigilancia.

La autoridad portuaria tiene entonces un doble papel: (a) administrador del recinto e inversor de la infraestructura básica; (b) garante de la competencia entre empresas suministradoras de servicios.

En algunos casos la autoridad portuaria continúa brindando los servicios en terminal de contenedores, pero en otros estas terminales se concesionan a empresas privadas. En estos casos, durante el período del contrato la empresa concesionaria explota y gestiona la terminal de contenedores y es responsable de las inversiones de la misma. Al final de dicho período, la terminal y todas las inversiones revierten a la autoridad portuaria. Las inversiones que tienen que realizar las empresas concesionarias son elevadas por la

necesidad de rehabilitar las terminales y también porque los contratos de concesión así lo estipulan. Puesto que las inversiones que deben realizar las empresas concesionarias incluyen la infraestructura básica y los equipos para la prestación de los servicios, el período para la recuperación de las mismas suele ser muy largo. Por esta razón, el período concesional debe ser también largo.

Las reformas portuarias en América Latina también incluyeron modificaciones en el plano laboral. Hasta la década de 1980, los mercados de trabajo del sector portuaria estaban integrados en líneas generales por tres grupos: (a) trabajadores que realizaban la manipulación de la carga en el buque; (b) trabajadores que manipulaban la carga en tierra; (c) los demás trabajadores que prestan sus servicios en el puerto.

La visión de los promotores de las reformas portuarias en América Latina era que en estos mercados de trabajo se generaba un monopolio de oferta, ya que existían muchos demandantes de trabajo (las empresas de estiba y los armadores) y un solo oferente (el representante o negociador de las listas registradas); sostenían, además, que esta situación implicaba trabas a la introducción de nuevas tecnologías.

En este sentido, se entendía que para avanzar en el aumento de la competencia y de la participación del sector privado en la operativa portuaria, era necesario reformar los mercados de trabajo.

Se creía que en la mayoría de los puertos tradicionales había un exceso de mano de obra, y que las nuevas tecnologías intensivas en capital que incorporarían las empresas privadas en el nuevo marco de competencia provocarían una reducción del empleo. Pero como una caída del empleo haría inviable cualquier intento de reforma, se planteaba adoptar medidas para paliar el costo social y político de estas reformas.

En este marco, las reformas portuarias de América Latina implicaron cambios de los mercados laborales en base a tres pilares: (1) medidas legales para eliminar prácticas como la obligatoriedad del registro de trabajadores portuarios o las reglamentaciones que imponen una separación rígida entre las labores a bordo y en tierra; (2) medidas para promover una relación laboral estable entre los trabajadores portuarios y las empresas privadas; (3) medidas para reducir el número de trabajadores portuarios complementadas con programas de jubilaciones anticipadas, indemnizaciones y planes de reconversión laboral.

3. La reforma portuaria en Uruguay

La autoridad portuaria de Uruguay es la Administración Nacional de Puertos (ANP), un servicio descentralizado del Estado creado en el año 1916 (ley N° 5.495) y dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La primera Ley de Puertos del país, la N° 5.648 (del año 1916), le otorgó a la ANP el monopolio de los servicios portuarios, con el objetivo de activar las operaciones y de amortizar la inversión realizada en la terminal portuaria de Montevideo, la principal del país.

Hasta el año 1992, la ANP era responsable de la infraestructura portuaria, y prestaba todos los servicios terrestres y marítimos a los buques. En el puerto de Montevideo, la operación portuaria básica (carga desde el muelle y estiba en el buque, desestiba del buque y descarga en el muelle) era realizada por dos grupos de estibadores, uno que realizaba las operaciones en los buques y otro en el muelle. La ANP brindaba a las empresas navieras los servicios terrestres a la mercadería a través de su sector Oficina de Personal Obrero. En tanto, la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE) proveía la mano de obra de estibaje para trabajar a bordo, contratados por las agencias marítimas en representación de los armadores, y con salarios basados en acuerdos tripartitos privados.

Prácticamente no existía la participación de empresas privadas. Los únicos agentes privados que operaban eran las Agencias Marítimas, que se dedicaban a la contratación de las cuadrillas de estibadores y a la solicitud de los medios de tierra que pudiese suministrarle la ANP.

En el año 1992 tuvo lugar un cambio trascendental en la política portuaria. Ese año se dictó la Ley N° 16.246, también denominada Ley de Puertos, la cual implicó profundas modificaciones en la estructura del sector. Esta ley, que fue el resultado de una serie de reformas iniciadas en 1984, fue la expresión en Uruguay de las reformas de los sistemas portuarios adoptadas en muchos países de América Latina.

La Ley de Puertos implicó dos cambios fundamentales. Por un lado, generó un marco de libre competencia y libre concurrencia para la actividad portuaria, abriendo la vía a una mayor participación del sector privado en las operaciones portuarias. Por otra parte, creó el Régimen de Puerto Libre, un régimen de enclave aduanero en el que existe libre circulación de mercaderías, sin necesidad de autorizaciones y trámites formales.

Mediante esta norma se autorizó el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de los servicios portuarios, marítimos y terrestres. A su vez, la Ley de Puertos redefinió el rol de la ANP como el organismo encargado de administrar, conservar y desarrollar el puerto de Montevideo y los demás puertos de carácter comercial que le encomiende el Poder Ejecutivo. A su vez, debe asesorar al Poder Ejecutivo en materia portuaria.

Según se indica en el decreto reglamentario de la Ley de Puertos¹, la política portuaria nacional debe orientarse al “logro de la mejor disposición económica y estratégica de los medios técnicos e inversiones destinados al desarrollo de los puertos a fin de obtener una alta rentabilidad de los recursos nacionales asignados al sistema portuario y la más adecuada protección del medio ambiente”.

Para ello, “el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la ANP, se valdrá de instrumentos como: A) Integración en la política nacional de transporte. Elaborar la oportuna planificación portuaria, integrándola en una coherente política nacional del transporte. B) Tecnificación operacional y de gestión. Favorecer la aplicación, tanto por el Estado como por los sectores interesados, de modernas técnicas de organización operacional y de gestión de los servicios. C) Planificación subsectorial. Estructurar la planificación general en planes directores de los puertos, que permitan, con la captación de capitales privados, instrumentar una adecuada política de inversiones, expansión, aprovechamiento de oportunidades geográficas, protección del medio ambiente y establecimiento de estrategias de comercialización de las nuevas facilidades portuarias obtenidas, para promover los tráficó portuarios dentro y fuera del país”.

En este contexto, la ANP es responsable de la inversión en infraestructura, actúa como regulador y supervisor de las actividades de las empresas privadas, y supervisa los precios de los servicios que éstas prestan.

La Ley de Puertos habilitó a la ANP a prestar los servicios portuarios en forma directa o indirecta; esto es, no le quitó la potestad de participar de la operativa portuaria, pero dispuso que a partir de ese momento el régimen imperante sería el de libre competencia.

El monopolio de los servicios de estiba y desestiba que tenía ANSE antes de 1992 no fue eliminado de forma directa en la Ley; sin embargo, ésta sí dispuso que los registros de trabajadores debían extinguirse, y además que fueran cerrados, lo que implicó que ningún trabajador pudo incorporarse a los mismos a partir de la promulgación de la ley. Por la vía

¹ Decreto N° 412/992

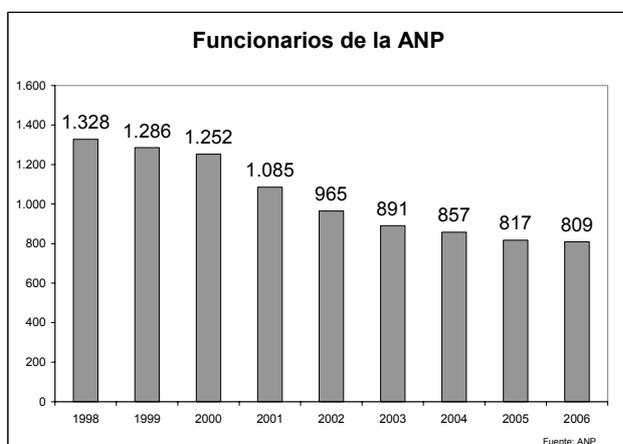
de los hechos, la puesta en funcionamiento de los operadores portuarios en régimen de libre competencia implicó la caída del monopolio de los estibadores de a bordo.

Paralelamente, se implementó un programa de incentivos para la reducción de personal que promovió la reducción a través de indemnizaciones e incentivos a los trabajadores a crear sus propias empresas de estiba.

En este escenario, la ANP ofreció a los estibadores de a bordo un pago de 24 sueldos más una prima extra, con la condición de que más del 90% renunciara. Prácticamente todos los trabajadores de ANSE aceptaron el retiro.

Los pagos de incentivos totalizaron una suma cercana a los U\$S 17 millones, que se financiaron con recursos del Estado y con fondos provenientes del sector privado, mediante una sobretasa a la mercadería importada.

Por otra parte, dos meses luego de que entrara en vigor la Ley de Puertos se llegó a un acuerdo con los estibadores de tierra por el cual todos estos trabajadores pasaron a desempeñarse en los almacenes. A su vez, los empresarios privados que estaban listos para comenzar a actuar como operadores portuarios pasaron de inmediato a operar todos los muelles del Puerto.



El decreto N° 412/992, reglamentario de la Ley de Puertos, incluyó una inusual cantidad de incisos dedicados a controlar y limitar los paros y las huelgas de los trabajadores portuarios. A su vez, la ANP firmó con el sindicato una “cláusula de paz” por la cual la empresa se comprometió a no hacer ningún despido compulsivo, en tanto se mantuviera el trabajo sin paros ni huelgas.

La plantilla de trabajadores de la ANP se fue reduciendo paulatinamente mediante resoluciones del directorio del organismo. La cantidad de funcionarios de la ANP disminuyó de casi 6.000 en 1992 a 809 en 2006.

Con el objetivo de incentivar una relación estable de los trabajadores portuarios, la Ley de Puertos incluyó en los procedimientos de concesión y autorización para la prestación de servicios en el puerto que el compromiso de contratar a personal de la ANP con contrato estable contara de manera favorable en la evaluación de las ofertas.

La normativa contempla el concepto de jornalero estable de las empresas estibadoras. Se trata de trabajadores eventuales con una relación preferente con una empresa estibadora, por la cual tiene preferencia para ser contratado fijo y para efectuar trabajos eventuales.

El régimen de Puerto Libre

Como se mencionó anteriormente, el otro gran cambio que implicó la Ley de Puertos de 1992 fue la instauración de un régimen de Puerto Libre. De hecho, Montevideo se constituyó en la primera terminal de la costa atlántica de América del Sur en operar en un régimen de Puerto Libre. El régimen de Puerto Libre actualmente se aplica también a los puertos de Nueva Palmira, Fray Bentos y Colonia.

El régimen de Puerto Libre implica que existe libre circulación de mercaderías, sin necesidad de autorizaciones y trámites formales. Durante su permanencia en el recinto aduanero portuario, las mercaderías están exentas de todos los aranceles, tributos y recargos aplicables a la importación.

El recinto aduanero portuario está constituido por el conjunto de espacios bajo jurisdicción de la ANP que sean habilitados para la libre circulación de productos y mercaderías, en régimen de enclave aduanero. Los accesos para el control de entradas y salidas de mercancía al Uruguay son controlados por la Aduana.

Los servicios portuarios dentro de este régimen son brindados por empresas privadas, que operan a través de concesiones o de permisos onerosos por el uso u ocupación de bienes públicos, mediante autorizaciones administrativas para el ejercicio de ciertas actividades, o constituyendo sociedades comerciales con integración de la ANP en el capital y la dirección.

La normativa vigente permite, dentro de los límites del enclave aduanero-portuario, la prestación de servicios a la mercadería, que puedan, sin modificar su naturaleza, añadir valor agregado (fraccionamiento), modificar su presentación o packing (re-embalado, remarcado) o instrumentar su libre disposición o destino (agrupado, desagrupado, consolidación y desconsolidación, clasificado y manipulación). Se establece también que no hay límites para la duración del almacenaje de la mercadería en el puerto, ni en cuanto al volumen de los bienes almacenados.

Con respecto a las actividades relacionadas a la mercadería, se realizan, además de las convencionales (carga y descarga, estiba y desestiba, movilización) las siguientes: transporte, trasbordo, reembarque, tránsito, removido, depósito, almacenamiento, disposición,

abastecimiento de buques conjuntamente con servicios conexos con las actividades portuarias y de Puerto Libre.

El régimen de Puerto Libre se complementa –en gran medida– con el régimen de Zona Franca.

Las Zonas Francas son áreas aisladas del territorio nacional, donde se estimula la actividad económica a través de una normativa particular. En Uruguay estas zonas gozan de excepciones aduaneras y fiscales, y están excluidas de la jurisdicción de los monopolios estatales. Esto las diferencia de la mayoría de zonas francas del mundo, donde en general sólo se contemplan beneficios aduaneros y algunas exenciones fiscales de carácter limitado.

En las zonas francas de Uruguay se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial y de servicios. Desde el punto de vista aduanero, las actividades que se desarrollan en zona franca se consideran realizadas fuera del territorio nacional.

Los regímenes de Puerto Libre y Zona Franca son complementarios, si bien existen algunas diferencias entre ellos. Una primera diferencia es que las empresas que operan en un recinto aduanero portuario no gozan –como sí sucede con los usuarios de Zona Franca– de exoneraciones tributarias genéricas por las actividades que realizan en dichas áreas. Esto implica que las rentas derivadas de las actividades realizadas en el recinto portuario, y de los bienes situados en ellas, son gravados.

Otra diferencia que existe entre ambos regímenes es que mientras en las Zonas Francas se puede realizar todo tipo de actividad industrial, comercial y de servicios, en los puertos no se puede realizar actividad industrial ni ninguna actividad que signifique un cambio en la naturaleza de la mercadería, lo que restringe la operativa portuaria a actividades de depósito, re-embalado, remarcado, clasificado, etcétera.

En los puertos uruguayos también existe el régimen de los depósitos aduaneros. La mercadería proveniente del exterior destinada a los depósitos aduaneros puede ingresar a los mismos libre de aranceles aduaneros y otros tributos que se aplican en una importación.

En los depósitos funcionan distintos operadores portuarios que prestan servicios de consolidación y desconsolidación de carga general, productos a granel, productos paletizados, carga congelada, estiba de contenedores, servicio de almacenaje, depósito, distribución, logística y transporte, etc.

4. El puerto de Montevideo

4.1. Infraestructura

El puerto de Montevideo es la infraestructura portuaria más importante del país, y por lo tanto constituye la principal puerta de entrada y salida para el comercio exterior uruguayo.

Su ubicación del punto de vista de la movilización de cargas del Mercosur es estratégica. Montevideo es geográficamente el centro del Mercosur, y la puerta de la Hidrovía Paraguay-Paraná². Está ubicado sobre el Río de la Plata a 140 kilómetros de la desembocadura del Océano Atlántico. Tiene un canal de 15 kilómetros y un dragado a 32 pies, que permite el acceso cualquiera sea la hora y las condiciones del mar.

Sus condiciones naturales son muy propicias, ya que la probabilidad de vientos y temporales que impidan las operaciones es muy baja, y un régimen moderado de oleajes y mareas facilitan la navegación a través de los canales de acceso y las obras de abrigo.

Todos estos elementos han extendido el hinterland³ del sistema portuario a un vasto territorio que comprende buena parte del continente latinoamericano y constituye un mercado de más de 200 millones de habitantes.

El ingreso al Puerto se realiza por un canal de navegación de 30 kilómetros de longitud y una profundidad de 11,5 metros que permite el paso de barcos con hasta 10,5 metros de calado. La infraestructura portuaria principal se ubica en el sector Sureste. Asimismo, en el sector Norte de la Bahía se encuentra el muelle La Teja, entre las desembocaduras de los arroyos Pantanoso y Miguelete, donde maniobran y manejan sus cargas los buques petroleros.

El Puerto de Montevideo comprende los siguientes muelles:

- Muelle de Escala: fue concesionado a la empresa Terminal Cuenca del Plata (TCP) para la operación de contenedores. Tiene una longitud de 288 metros, y en él se opera más del 50% de los contenedores que se movilizan en Montevideo. Adyacente al muelle se extiende un área terrestre de 10 hectáreas que constituye la playa de contenedores concesionada a TCP.

² La Hidrovía Paraguay – Paraná involucra a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela en un curso fluvial de más de 3.700 km.

³ Se denomina hinterland a la región territorial que está ubicada tras un puerto.

- Muelle Fluvial: adyacente a la Terminal de Contenedores, el muelle y sus instalaciones (Depósitos A y B) están al servicio exclusivo de las embarcaciones de la Armada Nacional.
- Muelle Maciel: es donde se encuentra la Terminal de Pasajeros de Buquebús
- Muelle A: frente a Dársena 1, actualmente hay depósitos asociados al muelle, que han sido concesionados
- Muelle Central frente a Dársena 1: también denominado Atraques 3, 4 y 5, ha sido liberado de los depósitos 3, 4 y 5 (que fueron demolidos), ganando una importante área operativa para la manipulación de cargas tanto contenerizadas como vehículos transportados en buques. Cuenta con un depósito frigorífico.
- Muelle B: en el lado Oeste del muelle se movilizan graneles sólidos y contenedores, y en el lado Este fueron demolidos los depósitos para obtener explanadas para la movilización de mercaderías contenerizadas, graneles y vehículos
- Muelle Central frente a Dársena 2: cuenta con un depósito frigorífico con capacidad de almacenaje para mercaderías congeladas (pescados, carnes, etc.) y para fruta enfriada
- Muelle Florida
- Muelle Mántaras: terminal pesquera destinada a buques de pesca nacionales
- Terminal Marítima La Teja para hidrocarburos: comprende tres muelles que se ubican en el lado norte de la bahía, donde está la Refinería de ANCAP. La terminal atiende a los buques petroleros para descarga de productos derivados de petróleo.

El Puerto de Montevideo dispone de una superficie de 65.000 m² de área de depósitos y una superficie de almacenamiento abierta de 107.000 m².

En el área de depósitos está ubicada la Terminal de Contenedores de Montecon, donde se realiza cerca del 40% del movimiento total de contenedores del Puerto de Montevideo.

Por su parte, el astillero Tsakos Industrias Navales S.A.. posee un dique flotante en la zona del Muelle 6, donde se realizan reparaciones “en seco”, reparaciones a flote y se brindan suministros de agua dulce, electricidad, grúa, etc. Cerca de 500 trabajadores están vinculados a Tsakos, a través de contratos efectivos, eventuales y subcontratos.

Actualmente los bienes de la ANP que se encuentran explotados por operadores privados son los siguientes:

- Depósitos Montevideo S.A.: tiene la concesión del depósito Julio Herrera y Obes
- Bomport S.A.: tiene la concesión del Depósito Mercado de Frutos
- Los Cipreses S.A. (Buquebús): tiene la concesión de la Terminal Fluvio-Marítima del puerto de Montevideo; también es permisaria de un depósito del Puerto de Colonia
- Tsakos Industrias Navales S.A.: es concesionario del Dique Flotante, y permisario de un área linderas; además, tiene la cesión del Muelle 6
- Rilcomar S.A.: tiene la concesión del Depósito 2
- Vimalcor S.A.: tiene la concesión del Depósito 22, y es permisario de dos áreas linderas
- Planir S.A.: es concesionario del Depósito 24, y permisario de dos áreas linderas
- Tamer S.A.: es permisario del Depósito 25 y de áreas abiertas
- Montecon S.A.: es permisaria de las zonas Z4, Z5, Z6 y Z7, y de la zona denominada La Rinconada
- Supramar S.A.: es permisario del Depósito 1, de oficinas en ese depósito, y de la Aduana Nueva.
- Lobraus Puerto Libre S.A.: es permisario de la Zona 1 y de áreas linderas
- Marekler S.A.: es permisario de la Zona Mántaras
- Terminal Cuenca del Plata (TCP): es concesionaria de la Terminal de Contenedores
- Ministerio de Turismo: es arrendatario del Edificio Santos

4.2. La Terminal de Contenedores

El modelo de reforma portuaria en Uruguay incluyó la concesión de terminales de contenedores a agentes privados. El primer llamado a licitación para la construcción de dos terminales fue realizado en diciembre de 1994, pero se declaró desierto al presentarse un único interesado a una sola de ellas.

En 1997 se hizo un segundo llamado a licitación, el cual concitó el interés de tres grandes operadores: Seaport y Katoen Natie (los dos principales operadores del puerto de Amberes), Maersk (la principal operadora mundial de contenedores) y la Terminal Valencia (que finalmente fue eliminada del proceso en la etapa de calificación). Sin embargo, en los meses posteriores se desarrolló una gran polémica en torno a la licitación, y finalmente ésta fue anulada. A mediados de 1999 se frustró, ante objeciones del Tribunal de Cuentas, un tercer llamado.

Luego de estos intentos, las autoridades de Transporte decidieron ir por el mismo camino que se había adoptado en Brasil para concesionar la terminal de contenedores del puerto de Santos: crear una sociedad dirigida específicamente a operar la terminal, y definir las características del proyecto antes de hacer el llamado a interesados. Esto facilitaba el proceso de adjudicación, reduciéndolo a un remate del paquete accionario de la empresa creada a tales fines, donde todo se terminaría definiendo por el precio ofrecido.

Este camino condujo a que el 12 de junio de 2001 la ANP firmara un contrato por la gestión integral de la terminal de contenedores del puerto de Montevideo por un plazo de 30 años con la empresa Terminal Cuenca del Plata S.A..

El contrato disponía que la ANP fuera propietaria del 20% de las acciones de TCP, y que el restante 80% fuera subastado al mejor postor en la Bolsa de Valores de Montevideo. Este proceso competitivo finalmente se concretó el 27 de julio de 2001.

En la subasta, el 80% de las acciones de TCP fue adquirido en U\$S 17,1 millones por el consorcio Nelsury S.A., conformado en un 60% por capitales belgas y en un 40% por cuatro grupos inversores uruguayos.

Este consorcio está encabezado por el grupo belga Katoen Natie-Seaport Terminals (60% del total), y el restante 40% se distribuye en proporciones iguales entre Tacua S.A. (integrante del grupo de la arrocería Saman), Fanapel, el empresario Luis Brown y Zona Franca de Montevideo S.A. (posteriormente denominada Zonamérica).

Los otros grupos que participaron de la subasta fueron Dragados de España / CSX de Estados Unidos, y el australiano P&O Ports.

El día de la subasta, el Sindicato Único de la ANP (SUANP) realizó una movilización en contra de la misma, y al día siguiente presentó un recurso de anulación contra el decreto que reglamentó la formación de TCP.

El decreto 137/01, por el cual se creó TCP, le asignó a la empresa la finalidad de administrar, construir, conservar y explotar la terminal de contenedores del puerto de Montevideo en régimen de Puerto Libre. En el Contrato de Gestión Integral definido en el decreto se indica que el concesionario deberá: (a) lograr que la Terminal preste servicios de alta calidad, confiables y al mínimo costo para el usuario final, favoreciendo a su vez el desarrollo del comercio exterior de Uruguay; (b) posicionar en el ámbito regional al puerto de Montevideo como puerto de trasbordo de las cargas con origen o destino internacional.

TCP debe brindar servicios al buque (uso de muelle, amarre y desamarre, suministros, recolección de residuos) y servicios a la mercadería y conexos (carga, descarga, estiba, desestiba, reembarque y remoción, movilización, depósito, almacenamiento, consolidación, desconsolidación, reparación, limpieza y otros conexos referentes a contenedores y a la carga en ellos contenida).

El contrato de concesión establece una serie de condiciones que debe ir cumpliendo la empresa adjudicataria, tanto en materia de movimiento de contenedores (para lo cual se establecen niveles mínimos de demanda) como de inversiones (incorporación de grúas pórtico, ampliación del frente de atraque, instalación de equipos informáticos de apoyo, adecuación del escollero de protección de la playa de contenedores, dragado del área adyacente al muelle de la instalación, entre otros elementos). A su vez, el contrato indica que TCP debe emplear obligatoriamente a por lo menos 30 funcionarios de la ANP.

En el tiempo que transcurrió desde el inicio de la concesión, TCP cumplió con algunas de estas metas, pero se atrasó en el cumplimiento de otras. La empresa incorporó una grúa pórtico, dragó el área adyacente al muelle, y amplió la playa de contenedores en el sector de servicio y depósito de contenedores vacíos, pavimentando 6,5 hectáreas y recuperando 2,5 hectáreas de la zona acuática del área de gestión.

Pero por otra parte, el contrato de concesión otorgaba a la empresa seis años a partir del inicio de su gestión para ampliar el frente de atraque de la Terminal a efectos de disponer, como mínimo, de dos puestos de atraque, para lo cual debía ampliar el muelle de escala con un mínimo de 220 metros de longitud para atender buques de hasta 14 metros de calado. A su vez, debía ampliar en 2,5 hectáreas la playa de contenedores adyacente al muelle. Pasados los seis años de plazo, las obras aún estaban sólo en el terreno de los proyectos.

En virtud de los atrasos en los plazos, la ANP renegoció con TCP el cronograma de inversiones, y a mediados de 2007 Katoen Natie anunció el inicio de las obras para cumplir con estas nuevas metas. En las obras previstas se elevaron los parámetros exigidos

inicialmente, debido a la evolución del mercado y a la utilización de buques de mayor tamaño en las rutas marítimas que pasan por la región. El proyecto anunciado por TCP implica extender el muelle en 350 metros –con una profundidad a pie de muelle de 14 metros– y ampliar la playa de contenedores en 8,5 hectáreas, con una inversión estimada de U\$S 110 millones. Estas obras, inicialmente previstas para 2007, recién estarán terminadas en 2009.

4.3. Análisis de actividad

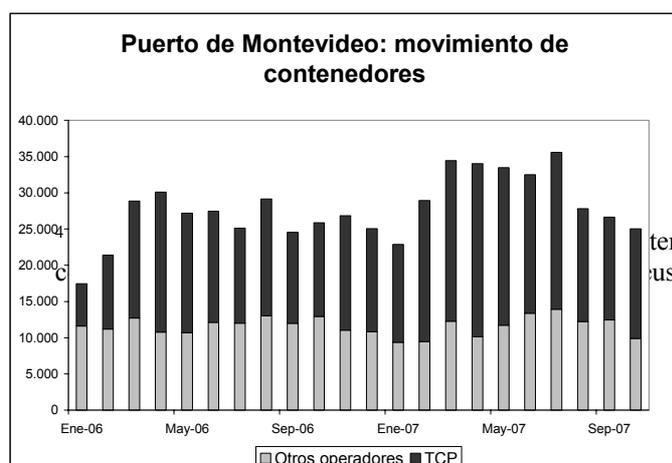
La actividad portuaria comenzó a crecer a principios de los '90, incrementándose durante toda la década, en línea con el incremento del comercio exterior del país, el dinamismo de las economías de la región, el impulso que constituyó la Ley de Puertos y la creación del régimen de Puerto Libre.

En los años previos y posteriores a 2002 sufrió los efectos de la crisis, pero luego retomó el crecimiento en el año 2004. El tráfico del Puerto, medido a través de la cantidad de Teus⁴ movilizados, creció a una tasa anual promedio de 16% entre 2004 y 2007, superando el ritmo promedio de crecimiento de 8% de 1985-1998.

En 1985 se movilizaban en el puerto de Montevideo cerca de 40.000 Teus al año; en 1998 la cantidad ya había ascendido a cerca de 265.000; durante la crisis de 2002 se replegó a algo menos de 200.000, pero luego volvió a crecer al punto de ubicarse en casi 600.000 en el año 2007.

Actividad del Puerto de Montevideo							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (*)
Buques atracados	2.609	2.688	2.656	2.797	2.731	2.946	2.930
Toneladas movilizadas	4.407.443	4.508.660	5.200.304	6.362.250	7.198.428	8.729.036	9.375.932
Toneladas movilizadas sin contenedores	3.728.748	3.849.496	4.449.619	5.409.729	6.175.789	7.560.797	8.032.050
Contenedores	197.631	190.970	210.348	258.540	272.991	309.047	353.187
Teus movilizados	301.641	292.962	333.638	423.343	454.507	519.218	597.282
Autos (carga y descarga)	15.332	5.443	2.410	5.249	7.500	15.087	19.755
Carga chips de madera	0	0	148.821	352.400	726.708	850.415	701.643
Toneladas troncos	373.841	347.844	440.669	559.633	454.196	657.032	806.881
Cruceros de turismo	55	42	59	52	69	73	83
Toneladas graneles	552.619	628.464	777.492	779.951	847.950	960.951	1.003.142

(*) 12 meses a octubre. Fuente: ANP



En tanto, el movimiento de contenedores aumentó a un ritmo anual promedio de 13% entre 2003 y

contenedores, equivalente a 33 metros cúbicos. Los

2007. El crecimiento fue mucho más acentuado en la Terminal Cuenca del Plata (TCP) que en los demás muelles. A modo de ejemplo, en los 12 meses finalizados en octubre de 2007 el movimiento de contenedores en TCP se incrementó 29%, mientras que el realizado en los otros muelles se mantuvo estable.

En general, el movimiento de contenedores que se realiza en TCP equivale a entre 55% y 60% del tráfico total de contenedores del puerto de Montevideo. El tráfico contenerizado es muy importante para el país ya que representa cerca del 70% de las mercaderías generales en la importación y el 60% en la exportación.

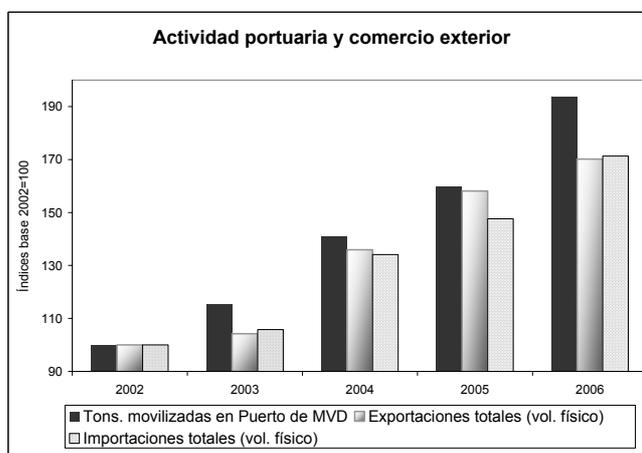
El aumento de la actividad portuaria ha estado directamente relacionado con el fuerte crecimiento que registró el comercio exterior luego de la crisis de 2002, en particular a partir del año 2004. En efecto, entre

2004 y 2006 la cantidad de toneladas movilizadas creció 68%, mientras que las exportaciones de mercaderías en volumen físico se incrementaron un 63% y las importaciones un 61%.

Otro elemento que ha impulsado la actividad del puerto de Montevideo ha sido la exportación de madera, tanto en

chips como en troncos. Las exportaciones de troncos se incrementaron de forma pronunciada entre 2002 y 2006, duplicándose en el período. Sin embargo, el mayor crecimiento fue el que registró la carga de chips de madera, que prácticamente se sextuplicó entre 2003 y 2006.

El aumento de la actividad portuaria también puede verse a través del atracado de buques, que se elevó 10% en el período 2003-2006.



Además de atender a los buques que transportan mercaderías, el Puerto presta servicios a la pesca (nacional y extranjera), el transporte fluvial de pasajeros y los cruceros de turismo.

Puerto de Montevideo: arribos de buques por categoría					
Categoría	2002	2003	2004	2005	2006
Balizador	4	10	33	15	9
Barcaza	130	163	160	145	193
Cablero	3	4	3	1	3
Cabotaje	261	247	283	375	348
Carga general	163	127	189	251	341
Científico	17	12	7	18	27
Contenedores	601	588	572	565	600
Crucero	45	64	54	68	73
De Guerra	10	11	34	10	22
Draga	0	19	5	1	11
Embar.Deportiva	0	0	0	2	5
Fluvial pasajeros	813	785	796	780	749
Granelero	77	75	87	93	105
Grúa Flotante	0	1	1	0	
Pesca Congelada	1	0	0	0	
Pesquero	2,191	2,301	2,453	2,093	2,134
Petrolero	140	144	140	187	213
Reefer	67	44	36	40	28
Remolcador	144	179	174	164	210
Ro/Ro	29	19	30	46	64
Tráfico Bahía	10	13	10	13	12
TOTAL	4,706	4,806	5,067	4,867	5,147

Éstas constituyen las otras actividades relevantes del Puerto de Montevideo, las cuales se tradujeron en 2006 en 2.134 arribos de buques pesqueros, 749 de buques fluviales de pasajeros y 73 de cruceros de turismo, que se sumaron a los 600 de portacontenedores, 105 de graneleros, 341 buques de carga general, 64 de Ro-Ro y 348 de cabotaje. Sumando además las barcazas, los remolcadores, los petroleros y otros buques, la cantidad total de arribos de 2006 se ubicó en 5.147, superando en 5,8% la del año anterior y en 9,4% la de 2002.

Puerto de Montevideo - Mercaderías movilizadas		
En toneladas		
DESCARGA	2006	2007 (*)
Mercadería en contenedor	1.686.696	1.604.743
Contenedor (envase)	589.714	588.690
Fertilizante	303.072	408.401
Pescado	120.706	121.372
Calamares	33.182	64.720
Sal	89.271	55.860
Urea	44.359	40.993
Maíz	149.659	36.121
Mercadería general (suelta)	53.085	35.383
Carbón a granel	65.353	27.704
Pellets	37.446	20.189
Azufre	15.629	18.007
Carbonato de calcio	0	17.493
Autos	14.706	16.542
Chips de madera	132.382	15.206
Otras mercaderías	69.210	34.803
TOTAL DESCARGA	3.404.470	3.106.227
CARGA	2006	2007 (*)
Mercadería en contenedor	2.676.913	2.568.691
Atados de troncos	657.032	736.623
Contenedor (envase)	579.545	565.728
Chips de madera	850.415	515.937
Arroz en bolsas	236.531	136.209
Arroz a granel	107.627	114.965
Atados de madera	36.572	67.842
Sebo líquido	52.425	50.020
Fertilizante	3.176	31.037
Cebada	37.520	26.528
Mercadería general (suelta)	2.614	9.859
Otras mercaderías	84.196	50.323
Autos	8.555	9.752
Ración	19.690	8.610
Ovinos	17.797	7.018
Otras mercaderías	38.154	24.943
TOTAL CARGA	5.324.566	4.873.762

(*) Enero-octubre. Fuente: ANP

Al observar el movimiento de mercaderías en el Puerto de Montevideo se aprecia que más del 65% del total de cargas y descargas corresponde a mercaderías contenerizadas. Los contenedores han devenido con creces el tráfico más importante del Puerto de Montevideo, en línea con las tendencias del transporte marítimo a nivel mundial.

Las cargas contenerizadas incrementaron su participación en los trasbordos realizados en Montevideo en los últimos años, pasando de 55% en el año 2000 a 69% en 2007. Las cargas (exportaciones) contenerizadas están lideradas por los productos cárnicos, seguidos por los

lácteos, el arroz, la pesca, frutas, alimentos para animales, lanas, cueros, productos de la molinería, etc.

En contrapartida, las cargas generales disminuyeron su incidencia, mientras que los graneles se mantuvieron estables en un entorno de 20%.

Otro cambio significativo en la estructura del movimiento de mercaderías se refiere al aumento relativo de las cargas respecto de las descargas. En 2004 las cargas representaban el 59%; en 2007 fueron el 61%. Esta tendencia está muy vinculada con el fuerte crecimiento exportador del país en los últimos años.

Las recientes obras de dragado en el Puerto de Montevideo, que llevaron la profundidad del canal de acceso a 11,5 metros, fueron un factor que contribuyó en buena medida a mejorar la productividad de la terminal portuaria y a permitirle incrementar su actividad.

4.4. Inversiones y mejora de la infraestructura

4.4.1. El Plan Maestro

En las dos últimas décadas se elaboraron varios Planes Maestros para el Puerto de Montevideo, los cuales fueron siendo actualizados a medida que se iban transformando los escenarios de la actividad portuaria en el país y en la región. El primero fue realizado en 1986-88 por la empresa Intecsa, con la colaboración de Invia Ingenieros Consultores; ambas empresas tuvieron además a cargo una revisión de este Plan en el año 1989.

En virtud del aumento del tráfico, la necesidad de contar con instalaciones portuarias acordes a la demanda, y las transformaciones que se estaban operando en el sector marítimo mundial, en 1998 se planteó la necesidad de rediseñar el Plan Maestro. En ese momento se observaba que: a) las compañías marítimas estaban emprendiendo profundas transformaciones; b) los puertos de la región ya se estaban embarcando en ciclos de privatización de sus servicios y de las terminales portuarias; y c) los flujos de comercio internacionales y regionales crecían a gran escala, impulsados sobre todo por el dinamismo de las economías de la región y de Oriente.

Ante estos hechos, en 1999 se encargó la elaboración de un nuevo Plan Maestro a un consorcio integrado por Sogreah Ingénierie, Hidrosud y el Port Autonome de Marseille. Este consorcio formuló un nuevo Plan Maestro con un horizonte previsto para el año 2015, y un plan estratégico de acciones a realizar con un horizonte en el año 2005.

En concreto, las propuestas que se realizaban en ese Plan Maestro eran las siguientes:

Para el plazo 2005:

- Entrada en servicio de una nueva terminal dedicada a las mercancías generales en el fondo de las dársenas portuarias, y una parte de las superficies ganadas al mar que se afectará al desarrollo de la zona logística del Puerto Libre.
- Mantenimiento de una dársena de pesca detrás de la nueva terminal.
- Extensión del muelle de la terminal de contenedores. Dragado de reposición a 10 metros (32 pies), que es la cota natural de acceso al puerto.
- Construcción de un acceso carretero al norte de la zona.

Para el plazo 2010:

- Relleno de la dársena de pesca detrás de la nueva terminal construida en el año 2005.
- Construcción de un dique de protección al nordeste para la creación de un puerto de servicio, que será el tramo inicial del futuro dique de comunicación con la 2ª terminal en el Dique de Cintura.
- Modificación del acceso ferroviario al Puerto que se reubicará más al Norte que el actual.
- Reubicación de la pesca y de la Armada en un nuevo lugar adaptado para ello.

Para el plazo 2012-2015:

- Construcción de una terminal especializada para los productos forestales en el Dique de Cintura
- Prolongación del dique de protección Norte y construcción de un puente para permitir el acceso a la nueva terminal.
- Extensión hacia el Norte de la zona logística por terraplén.
- Realización de un nuevo trébol carretero y ferroviario para facilitar los accesos al puerto y no perturbar la circulación urbana sobre la Rambla: construcción de un viaducto auto carretero por encima del acceso carretero y ferroviario al puerto.
- Construcción de una vía férrea para acceder a la terminal forestal en el Dique de Cintura.

4.4.2. Inversiones previstas

Si bien el Plan Maestro nunca fue aprobado por el directorio de la ANP, varias de sus recomendaciones han guiado, conceptual o prácticamente, la política de infraestructura adoptada por el organismo en los últimos años, sobre todo a partir de 2005.

Es que más allá de las propuestas concretas que se hacen en el Plan Maestro, el diagnóstico que se formula en él es claro: el puerto de Montevideo necesita mejorar sus instalaciones portuarias y su capacidad, ya que la última gran inversión data de la terminal de contenedores construida en 1976. Frente a una evolución radical de las estrategias de las compañías marítimas y de las condiciones portuarias ofrecidas en la región del Mercosur, Montevideo necesita afirmarse y mostrar la imagen de un puerto que avanza y que pone en marcha un proyecto a corto, mediano y largo plazo. Para hacer frente al desarrollo de las competencias ínter portuarias, el principal puerto uruguayo necesita innovación en su abordaje de los mercados y mantener una flexibilidad y una reactividad capaces de hacer que los tráficos, que son cada vez más volátiles, se consoliden.

Todos los diagnósticos que se realizan en materia de actividad portuaria indican que el tráfico continuará creciendo de manera exponencial, debido en gran medida al continuo dinamismo del movimiento de contenedores y a las exportaciones de productos forestales –que, según algunas previsiones, podrían llegar a representar la cuarta parte del volumen de carga no contenerizado que se mueve a través del puerto de Montevideo– .

Actualmente existen varios proyectos de inversión que implicarán la expansión de la infraestructura portuaria en el país. La ANP proyecta realizar varias obras en infraestructura en los años venideros. Uno de los principales proyectos es la construcción en el puerto de Montevideo del Muelle C, que consistirá en una dársena de carácter público, con 275 metros de longitud y dragable a 14 metros de profundidad. En principio este muelle se habilitaría como complemento a los muelles de uso general del puerto, en los que opera Montecon, con sus medios de carga y áreas de proceso, pero en frentes de atraque de uso no exclusivo.

El costo estimado de la inversión es de U\$S 20 millones, y se prevé que las obras finalicen en agosto de 2010.

Por otra parte, hay una empresa privada que está interesada en iniciar las obras en el Muelle D, que estaría dedicado a la industria forestal. A partir de la iniciativa privada, la ANP prevé realizar un llamado a licitación.

A su vez, la ANP está culminando la elaboración de los pliegos para licitar un muelle dedicado a la actividad pesquera en el Puerto de Capurro, con dos sectores, público y privado, cuyo costo final todavía está en estudio. La intención de relocalizar la pesca en la zona de Capurro responde a las crecientes demandas de espacio para el manejo de las cargas y las operaciones de los buques.

En cuanto al emplazamiento de las embarcaciones de pesca, el proyecto prevé habilitar dos espacios diferenciados dependiendo de la actividad que se lleva a cabo en el puerto: paro estacional (flota extranjera) o bien operativa permanente (flota nacional).

Una obra que ya está en curso es la construcción del acceso norte (a la altura de la Central Batlle), que permite ganar terreno a la bahía. Esta obra está conectada a un proyecto de puerto seco en la zona de La Tablada, que permitía mejorar la cantidad de carga, optimizar espacios y mejorar la circulación.

Un proyecto de construcción de una terminal para chips de madera, con un puesto de atraque de 14 metros, fue objetado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y ahora la ANP está reformulando sus características.

Una iniciativa que ha generado mucha polémica en los últimos tiempos es la eventual construcción de una segunda Terminal de Contenedores, adyacente al Muelle C, lo cual supondría liberar los muelles restantes de gran parte del tráfico contenerizado en el futuro.

Esta idea viene siendo objetada por algunos agentes portuarios –especialmente por TCP, que actualmente maneja el 60% de los contenedores que se movilizan en el Puerto– y apoyada por otros –por ejemplo Montecon e Ictsi/Repemar.

Katoen Natie ha planteado que las obras proyectadas en el Plan Maestro aseguran la operativa hasta 2020 sin necesidad de hacer una segunda terminal, y que las proyecciones de tráfico del Puerto no justifican la inversión. La empresa belga incluso amenazó con plantear un juicio al Estado si realiza una licitación para la construcción de la Terminal, argumentando que sería violatoria del contrato por el cual se le adjudicó la gestión de la primera playa de contenedores.

Por su lado, empresas como Montecon –que maneja alrededor del 45% del tráfico de contenedores de Montevideo– e Ictsi/Repemar han manifestado públicamente su apoyo a la iniciativa, reclamando la necesidad de contar con más espacio para operar contenedores. Incluso Repemar ha propuesto construir una isla en la bahía de Montevideo para tales

finés. Desde el gobierno aún no se ha planteado una respuesta clara a esta iniciativa privada, aunque no se la ha rechazado de plano.

5. Los puertos del interior

Además de Montevideo, la ANP actualmente administra y desarrolla los puertos de Nueva Palmira, Fray Bentos, Colonia, Paysandú, Salto, y el muelle comercial de Juan Lacaze.

5.1. El puerto de Nueva Palmira

El puerto de Nueva Palmira está situado a 250 kilómetros al norte de Montevideo, y constituye el kilómetro cero de la Hidrovía Paraná-Paraguay⁵. Esto, sumado a las facilidades de contar con una zona franca y a condiciones de accesibilidad fluvial desde el Río de la Plata a través del Canal Martín García, lo convierte en una importante puerta de acceso al continente latinoamericano. Esta ventaja se incrementa sinérgicamente con otra, ya que coexiste territorialmente con los corredores bioceánicos que entrelazan puertos de las costas atlántica y pacífica de América del Sur.

Comprende en su conjunto el puerto administrado por la ANP, la terminal y Puerto Privado de Corporación Navíos S.A., ubicado adyacente aguas abajo, y las instalaciones de la empresa Frigofrut ubicadas al norte, ambos actuando bajo el régimen de la Zona Franca de Nueva Palmira.

En el puerto oficial, administrado por la ANP, hay dos muelles, uno de 218 metros de longitud y otro de 318 metros con calado exterior de 32 pies e interior de 5 metros (Muelle Sur), destinados a carga y descarga general en tránsito, productos cítricos, etcétera.

Puerto de Nueva Palmira						
Años	Arribos de buques	Toneladas movilizadas por tipo de operación				
		<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Tránsito</i>	<i>Trasbordo</i>	<i>Total</i>
2001	386	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	382	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2003	589	671.898	142.690	393.975	74.732	1.283.295
2004	790	778.561	121.133	532.015	147.562	1.579.271
2005	551	845.458	62.344	520.520	82.866	1.511.188
2006	714	650.949	135.361	634.817	120.353	1.541.480

El Plan Maestro de desarrollo del puerto de Nueva Palmira contempla la ampliación y ensanche del Muelle Sur, la construcción de un nuevo muelle y una explanada de

⁵ La Hidrovía Paraguay-Paraná es un programa integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial a lo largo del sistema hídrico del tramo comprendido entre el puerto Cáceres (Brasil) en su extremo Norte, y el puerto de Nueva Palmira en su extremo Sur. El proyecto consiste en la ampliación y profundización de la vía navegable en un tramo de los ríos Paraná y Paraguay de 3.422 kilómetros para la navegación permanente de buques y trenes de barcasas. Este sistema fluvial es el segundo más largo de América del Sur, drenando un área de 1.750.000 km².

maniobras para aumentar su capacidad operativa. El recinto portuario posee silos para almacenaje de graneles agrícolas con una capacidad global en el orden de las 72.000 toneladas administrados por el consorcio Terminal Granelera del Uruguay (TGU), entre cuyo equipamiento destacan un cargador de granos y la cinta transportadora que vincula los atraques al Norte con los silos.

Los productos que moviliza actualmente y que –según se estima– se incrementarán en un futuro cercano, son cereales, frutas cítricas, graneles sólidos, maderas y sus derivados, y mercaderías en tránsito.

Puerto de Nueva Palmira			
Mercaderías movilizadas en muelle oficial - 2006 (tons.)			
Embarcada		Desembarcada	
Exportación		Importación	
Madera en rollos	337.288	Fertilizante a granel	88.697
Citrus	80.990	Otros	29.834
Soja	76.056	Subproductos de soja	15.735
Cebada malteada	47.266	Trigo	1.096
Girasol	36.387		
Trigo	34.118		
Fertilizante embolsado	24.370		
Otros	14.474		
Tránsito (carga)		Tránsito (descarga)	
Soja	230.566	Soja	230.775
Otros	59.486	Maíz	75.161
Tránsito (trasbordo)		Nitrato de Amonio	13.962
Soja	80.936	Subproductos de soja	12.890
Otros	39.417	Azúcar	11.977
EMBARCADA	1.061.355	DESEMBARCADA	480.125
TOTAL CARGAS GENERALES		1.541.480	

El puerto de Nueva Palmira fue objeto de importantes inversiones en los últimos años. Además de la construcción de la Terminal Granelera, que demandó una inversión de U\$S 17 millones, el grupo Ontemar (de capitales uruguayos, daneses y suecos) inauguró recientemente una Terminal multimodal orientada a graneles, que opera en régimen de Zona Franca, la cual demandó una inversión de aproximadamente U\$S 15 millones.

5.2. El puerto de Fray Bentos

El puerto de Fray Bentos (Río Negro) está ubicado sobre el margen derecho del río Uruguay. De larga tradición agrícola, cuenta con un saladero, dos silos y un parque con instalaciones de maquinaria accesoria, que permite canalizar por este puerto la producción regional de granos.

Está emplazado a 92 kilómetros del puerto de Nueva Palmira (que constituye el kilómetro cero de la Hidrovía Paraná- Paraguay) y dista entre 385 y 560 kilómetros del de Montevideo, dependiendo de si se utiliza el Canal Martín García o el Canal Paraná Mitre.

Su excelente ubicación geográfica es favorecida aún más por la accesibilidad vial con que cuenta. Tiene acceso carretero a través de la ruta 2, la cual conecta a su vez con la ruta 24 y ésta con la 20 y 25, espaldas dorsales del movimiento maderero. Dos ramales ferroviarios, que transitan por las zonas de producción forestal, llegan hasta el extremo de ambos muelles. El aeródromo de Fray Bentos dista 14 kilómetros del Puerto.

El Puerto cuenta además con servicios regulares de transporte de pasajeros carretero, y está próximo al puente internacional Fray Bentos - Puerto Unzué, que permite la conexión más corta de Montevideo con Buenos Aires y facilita la interconexión de cargas entre Uruguay y la zona agrícola e industrial del litoral argentino, hacia el oeste con Chile y hacia el este con Río Grande del Sur en Brasil.

Puerto de Fray Bentos					
Años	Arribos de buques	Toneladas movilizadas por tipo de operación			
		Exportación	Importación	Tránsito	Total
2003	40	489.951	19.134	0	509.085
2004	79	466.612	0	2.930	469.542
2005	78	402.096	0	0	402.096
2006	73	409.514	0	17.259	426.773

Integrado en la región agrícola y pecuaria del litoral oeste, el puerto de Fray Bentos cuenta con un sistema de cintas transportadoras de granos con una capacidad de carga de 500 toneladas/hora y una capacidad de descarga de 120 toneladas/hora. Tiene dos muelles de embarque de hormigón de amplias proporciones que permiten operar con rapidez y comodidad. El calado de este puerto tiene entre 7 y 9 metros.

Además, está ubicado en el centro de la región litoral de suelos de prioridad forestal, señalizados por el Plan Forestal Nacional.

Los principales productos que se movilizan a través de Fray Bentos son citrus, madera en

rolos y granos (cebada y maíz), utilizándose el muelle trasatlántico para madera y cítricos y el de unión o cabotaje para granos y citrus.

Puerto de Fray Bentos		
Mercaderías movilizadas - 2006 (tons.)		
Exportación	Madera	403.514
	Cebada	6.000
Tránsito		
Carga	Soja destino N. Palmira	3.630
Descarga	Cáscara y Pellets	5.363
Descarga	Equipos en contenedores	8.266
TOTAL		426.774

En el recinto portuario se encuentran las instalaciones de la Terminal Granelera del Uruguay (TGU), con una capacidad estática de 20.000 toneladas. Se cuenta además con casi 40.000 m² para depósitos de mercancías.

Los tráficos de exportación forestal en el Puerto de Fray Bentos presentan un crecimiento mantenido que se refleja en el número de buques y carga movilizada. El departamento de Río Negro tiene una de las mayores áreas forestadas del país. Los bosques, en su mayoría

de eucaliptos, están concentrados sobre la costa del río Uruguay, y en la zona centro-sur. Río Negro es el segundo departamento más importante en la plantación de eucaliptos, después de Paysandú. La explotación forestal está dirigida a la producción de madera en rollos para la exportación.

En materia de inversiones, está previsto que Botnia construya una Terminal portuaria en Fray Bentos, con una inversión de U\$S 10 millones, complementaria a la actividad de su planta de celulosa. La ANP prevé realizar tareas de ampliación del Puerto de Fray Bentos, con un presupuesto de U\$S 6 millones.

5.3. El puerto de Colonia

El Puerto de Colonia, está situado a 177 kilómetros de Montevideo, sobre la costa del Río de la Plata, y a unos 90 kilómetros del puerto de Buenos Aires. Por las instalaciones y el movimiento que se realiza en él, es el segundo en importancia, después del de Montevideo. El principal movimiento en este puerto se produce por las frecuencias diarias que distintas compañías realizan entre Colonia y Buenos Aires transportando pasajeros y vehículos, y por la actividad de la Zona Franca de Colonia.

La ciudad de Colonia cuenta con una población de más de 115.000 habitantes y es un destino turístico y un punto de entrada y salida del turismo desde y hacia Buenos Aires, Montevideo y Punta del Este.

El Puerto tiene tres muelles en forma de U contruidos en cemento y protegidos por el lado Sur por una escollera. El muelle de ultramar tiene una longitud de 180 metros, el de cabotaje 150 metros, y el de unión 200 metros de longitud. La vía férrea corre a lo largo del muelle de ultramar.

Tiene siete depósitos de distintas dimensiones, desde el “A” (de 239 m²) hasta el “G” (de 3.350 m²). Posee además un local de 300 m² sobre el muelle de unión donde están las

Puerto de Colonia							
Años	Arribos de buques	Movimiento de pasajeros	Movimiento de vehículos	Toneladas movilizadas por tipo de operación			
				Exportación	Importación	Tránsito	Total
2003	2.058	842.558	67.261	11.850	5.119	18.823	35.792
2004	1.896	1.076.888	87.673	17.120	7.196	19.385	43.701
2005	1.881	1.215.939	87.571	15.872	15.170	19.420	50.462
2006	2.330	1.451.605	123.347	30.010	81.067	26.821	137.898

oficinas de la ANP y un edificio sobre el muelle de ultramar como salón de pasajeros. Dentro del recinto portuario, hay otros locales de la ANP que son arrendados a terceros

para distintos servicios. Cuenta con dos grúas eléctricas para tres toneladas de capacidad de alzamiento y otra para cinco toneladas.

Posee además una balanza automática para 60 toneladas, equipamiento para movilización de cargas, y dos rampas eléctricas para camiones y automóviles.

Desde el puerto de Colonia operan diversas compañías de buques trasbordadores y ferrys que cubren líneas de pasajeros y vehículos con Buenos Aires. La empresa Buquebús tiene previsto iniciar la construcción de una nueva Terminal de Pasajeros.

Los trasbordadores transportan, también, elevado número de camiones que conducen las mercaderías generales de exportación de ambos países, como así también ocasionalmente de terceros.

5.4. El puerto de Juan Lacaze

El Puerto de Juan Lacaze, también llamado Puerto Sauce, se encuentra a pocos kilómetros de Colonia, sobre aguas del Río de la Plata. Comparte con el Puerto de Colonia un hinterland económico similar. Atiende actualmente al negocio turístico de pasajeros, prestando servicio a ferrys, los que a su vez transportan pasajeros y mercaderías estibadas en vehículos de carga y brinda servicio a buques graneleros e interviene en el tránsito fluvial de combustibles.

Puerto de Juan Lacaze					
Años	Arribos de buques	Toneladas movilizadas por tipo de operación			
		Exportación	Importación	Tránsito	Total
2003	260	38.510	101.814	7.578	147.902
2004	245	42.657	117.967	8.616	169.240
2005	296	60.428	110.529	105.035	275.992
2006	300	63.206	112.079	125.729	301.014

Cuenta con un muelle de 123 metros de longitud y una profundidad de 3,50 metros y está adyacente a una zona industrial y agropecuaria; instalaciones de puerto deportivo que son atendidas por el club Náutico, bajo supervisión de la Dirección Nacional de Hidrografía y que reciben numerosos veleros deportivos, sobre todo argentinos (al punto que su capacidad se ve colmada en época veraniega). Tiene dentro de sus superestructuras, una rampa para embarque y desembarque de vehículos.

En lo referente a la zona industrial, se destacan las instalaciones de la Fabrica Nacional de Papel (FANAPEL), la cual es un importante foco de producción industrial, la que abastece de papel tanto la plaza local como también sirve a mercados a nivel regional como internacional.

5.5. El puerto de Paysandú

El puerto de Paysandú es un activo puerto fluvial para buques de mediano calado. Tiene un muelle de cabotaje de 300 metros de largo, de los cuales 250 metros son útiles para operar con un promedio calado de 4 metros. El muelle de ultramar tiene 100 metros de largo, todo operable con un calado en la parte más baja de 9,50 metros.

El puerto cuenta con dos depósitos cerrados y 2 hectáreas de depósito abierto. Dentro del puerto en la zona de ultramar hay un granero del Ministerio de Ganadería de 4.500 a 7.500 toneladas de almacenaje.

La actividad del puerto de Paysandú está centrada en los principales rubros que se producen en la región: azúcar, madera, cebada, cítricos, cereales, oleaginosos.

La Comisión Intersectorial Puerto de Ultramar Paysandú (CIPUP) está procurando impulsar la reactivación de la zona y del departamento a través de la generación de puestos de trabajo tanto de las empresas usuarias del puerto como de las prestadoras de servicios afincadas en el entorno.

5.6. El puerto de Salto

El puerto de Salto está ubicado en el río Uruguay a 13 kilómetros de la represa de Salto Grande, junto al lado Norte de la desembocadura del arroyo Ceibal. Se accede al mismo a través de las rutas 3 y 31.

Posee un muelle de hormigón armado de 140 metros de longitud y su muro de contención también es muelle de acceso. Sobre el lado sur tiene una dársena para lanchas y embarcaciones pequeñas denominada Ceibal, con una longitud de 100 metros.

6. Otros puertos no administrados por la ANP

6.1. El puerto de M´Bopicuá

En el año 1997 la empresa española Eufores, creada en 1990 por el grupo Ence para desarrollar un proyecto forestal en Uruguay, adquirió el predio de la Estancia M´Bopicuá, en el departamento de Río Negro, y en el año 1999 se creó Terminal Logística de M´Bopicuá (TLM), cuyo único accionista actualmente es Eufores. La Terminal fue

inaugurada oficialmente en 2003, y en 2004 el gobierno le otorgó la concesión de una Zona Franca para proyectos industriales junto a la misma.

El establecimiento está ubicado sobre el Río Uruguay, 12 kilómetros río arriba de la ciudad de Fray Bentos, sobre un canal secundario, a la altura del kilómetro 108 del río. Dispone de 5 kilómetros de costa y acceso cercano al sistema vial nacional.

La Terminal Logística de M´Bopicuá es un nodo de transporte compuesto por un puerto y una carretera unida al sistema vial uruguayo (a través de las rutas 2 y 24) y al argentino (mediante el puente Fray Bentos-Puerto Unzué). Al puerto de TLM pueden llegar barcos tipo Panamax y Post Panamax, con un calado de hasta 10 metros. El área de recinto portuario se extiende a lo largo de 53 hectáreas.

En la actualidad TLM posee dos centros de operaciones estrechamente vinculados: un muelle continuo, y una explanada para el acopio de madera. El muelle continuo, paralelo a la costa, tiene 192 metros de largo y 65 de ancho operacional, con dos diques para complementar las operaciones de amarre y desamarre. La explanada, por su parte, consiste en un predio de 32.000 m² para el acopio de madera rolliza y chips, y 7,5 hectáreas para el acopio de cargas detrás del muelle. En esta amplia explanada se desarrolla el movimiento de camiones y grúas para la carga y descarga de los barcos.

TLM comprende, también, un centro de acondicionamiento de la materia prima forestal, y una plataforma logística para otras mercaderías del sector agroindustrial de la región.

6.2. Otros puertos

Existen otros tres puertos sobre la costa del océano Atlántico, que tienen un carácter básicamente deportivo: Piriápolis, Punta del Este y La Paloma. Este último, de gran tradición pesquera, podría verse impulsado fuertemente si se concretara el proyecto de instalar allí una planta de regasificado que implicaría una inversión millonaria y una actividad industrial de gran significación.

A su vez, en la cabecera del puente internacional General San Martín (sobre la ruta 2) se encuentra el Puerto Laureles, que opera como salida para las exportaciones madereras.

7. Conclusiones

La actividad portuaria ha crecido de forma muy significativa en las últimas décadas. Este crecimiento se enmarca en el importante empuje que tuvo el comercio internacional en un mundo donde la hegemonía de las potencias económicas tradicionales va siendo lentamente erosionada por el vigor de mercados como los de Asia y América Latina.

Las visiones reformistas que comenzaron a imperar en materia de política portuaria en la región a partir de la década de 1980 hicieron cada vez más predominante un modelo de organización portuaria basado en la participación del sector privado en la financiación de la infraestructura y la gestión de los servicios, el cual requería de una redefinición de los mercados laborales del sector. La idea que predominó fue que los puertos debían adaptarse a los requerimientos de las altamente globalizadas empresas de transporte marítimo, y que para ello era necesario contar con regímenes laborales adaptados al libre mercado, ya que la mano de obra es un insumo clave para las decisiones de estas compañías.

En Uruguay, este proceso dio lugar a una abrupta reducción de la cantidad de funcionarios de la ANP, en el marco de la Ley de Puertos de 1992, que eliminó el monopolio de los servicios portuarios que hasta ese momento ostentaba el organismo, dando lugar a la participación del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura portuaria.

A esta altura de los acontecimientos, cabría detenerse un instante para formular la pregunta de en qué medida el aumento de la eficiencia del puerto de Montevideo respondió a la caída del monopolio de la ANP, y en qué medida se debió a la pujanza del comercio internacional y al dinamismo del sector exportador uruguayo, verdadero pilar de la recuperación económica después de la crisis de 2002.

Claramente, hacia fines de los '80 el puerto de Montevideo denotaba una notoria falta de inversiones, debido al manejo poco profesional de la política portuaria que había tenido lugar en los años previos.

La experiencia reciente indica que la autoridad portuaria puede tener un rol mucho más protagónico en la puesta en marcha de inversiones en infraestructura necesarias para que los puertos incrementen su competitividad y su eficiencia. Esto realza la importancia de contar con una autoridad portuaria que cumpla a cabalidad su rol de promoción de las inversiones en un sector con grandes encadenamientos hacia buena parte de la actividad económica del país.

8. Bibliografía

- Alatec, Norcontrol e Ineco. *“Plan Maestro del Puerto de Montevideo”*. 1999.
- ANP. *Estadísticas*, varios años.
- Beato, Paulina. *“Las reformas portuarias en Latinoamérica - Estudio de tres puertos”*. BID. Washington D.C., 1996.
- CEPAL. *“Modernización portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados”*. Santiago de Chile, 1998.
- CEPAL. *“La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público”*. Cuadernos de la CEPAL, N° 77. Santiago de Chile, 1996.
- Fernández Domínguez, Beatriz. *“El sector de la logística en Uruguay”*. Oficina Económica y Comercial de España en Montevideo. Montevideo, 2003.
- Sánchez, Ricardo. *“Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente”*. CEPAL. Santiago de Chile, 2004.