

DESAPILAR LO APILADO

ESTRATEGIA DE LOS ACTORES PÚBLICOS
Y PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
(ARGENTINA) ANTE LAS NEGOCIACIONES
POR LA NUEVA CONCESIÓN DE LA HIDROVÍA
PARANÁ-PARAGUAY

Unpiling the pile

*Santa Fe province (Argentina)'s public and private
actors' strategy toward Paraná-Paraguay
Hydroway new public concession contract debate*

Mauricio Moltó

Universidad Nacional del Litoral, CONICET (Argentina)

mauriciomolto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6892-0960>

Recibido: 21.1.2022

Aceptado: 31.7.2022

Resumen: Nos proponemos dar cuenta de la variedad de actores y posiciones relacionadas con la discusión sobre la nueva concesión de la hidrovía Paraná-Paraguay. Analizamos el debate sobre la hidrovía, considerando el posicionamiento defensivo de una coalición fuerte de actores públicos y privados interesados en profundizar las condiciones actuales de funcionamiento de la arteria fluvial frente a las demandas impulsadas por un grupo amplio y heterogéneo de actores que buscan transformar la trayectoria de esta política pública. Metodológicamente, trabajamos con las actas de reunión de la primera sesión del Consejo Federal de la Hidrovía, órgano participativo creado por el Estado nacional para canalizar las demandas y opiniones de la sociedad sobre cuestiones relacionadas con la hidrovía.

Palabras clave: articulación público-privada; diseño de políticas públicas; hidrovía Paraná-Paraguay; juegos de implementación

Abstract: We aim to describe the several actors and their position related to Paraná-Paraguay Hydroway's new public concession contract. We analyse the debate about Parana-Paraguay Hydroway considering the position of a strong public-private coalition, which aimed to consolidate the current model and operating condition of the Hydroway and has deployed defensives strategies for facing several demands proposed by a variety of public and private actors, who aim to modify this public policy. We based the analysis on Hydroway's Federal Council's documents. Hydroway's Federal Council is a participative instance created by the Federal Government to discuss jointly with civil society issues related to the new administration of Paraná-Paraguay Hydroway.

Keywords: Implementation games; Parana-Paraguay Hydroway; Public policy design; Public-private joint action

1. Introducción

La hidro vía Paraná-Paraguay (HPP) como tema de política pública irrumpió en la escena pública argentina a principios de 2021, a raíz del vencimiento —el día 30 de abril de 2021— de la concesión otorgada por el Estado nacional en 1995 a la unión transitoria de empresas (UTE) Hidro vía S. A. (HVS A), compuesta por la empresa belga Jan de Nul y la argentina EMEPA. En este marco, un grupo de actores políticos, económicos y sociales vieron en la rediscusión del contrato de concesión la posibilidad de poder transmitir a las autoridades nacionales diversas demandas relacionadas directa o indirectamente con la HPP. En este contexto, el Estado nacional instituyó el Consejo Federal de la Hidro vía (CFH) como órgano de diálogo abierto y participativo para discutir los términos y condiciones para la elaboración de los nuevos pliegos licitatorios.

Durante las instancias de exposición en el CFH, observamos puntos de vista convergentes y divergentes, así también como la identificación de problemas públicos de distinto nivel de abstracción. Vimos en las exposiciones una suerte de «apilamiento» (Bardach, 1977) en el que se cruzaron expectativas y demandas respecto a que con la rediscusión de la HPP pudiera avanzarse sobre temas tan diversos como el desarrollo económico, el fortalecimiento de la soberanía, el desarrollo regional, la reactivación de la industria naval argentina, la infraestructura portuaria, el transporte multimodal, la competitividad de las exportaciones, el federalismo y la sustentabilidad ambiental, entre otros. Además, en lo que respecta a quién debe ser el responsable de llevar adelante esta política pública, las posiciones se ubicaron entre un polo adscripto a la gestión privada y otro a la gestión pública; en medio, posiciones intermedias que contemplaron la posibilidad de que actores privados y públicos se encarguen de distintos aspectos del funcionamiento de la HPP.

Considerando esta situación, nos proponemos analizar el abanico de actores interesados en la definición de los nuevos términos de la HPP. En este sentido, los siguientes interrogantes guían nuestro análisis: ¿cuáles son las posiciones de los actores participantes de las instancias de debate del CFH en miras al futuro de la HPP?; ¿qué alineamientos pueden inferirse del análisis de estas posiciones?; ¿qué temáticas o aspectos del funcionamiento de la HPP generan mayor controversia?; ¿qué tipo de estrategias desplegaron los actores y/o coaliciones para posicionar sus demandas?

En el cuerpo del texto, argumentaremos en favor de las siguientes afirmaciones:

- 1) la discusión de la HPP como política pública está dominada por una coalición fuerte de actores públicos y privados interesados en profundizar las condiciones actuales de funcionamiento de la arteria fluvial;

- 2) la formación de este grupo precede a la existencia del CFH y a las instancias de discusión política que abrió el vencimiento de la concesión de la HPP en 2021;
- 3) para este grupo, las condiciones de la HPP y el transporte de cargas fluvial a través del río Paraná son un tema permanente de agenda, y
- 4) durante los encuentros en el CFH, estos actores desplegaron estrategias defensivas frente a las demandas surgidas en una red de actores públicos y privados mucho más amplia a la cual realizaron concesiones para poder posicionar el núcleo central de condiciones que constituyen su foco de interés principal.

A continuación, presentamos el marco conceptual y la metodología de trabajo, luego un breve apartado donde se contextualiza el caso analizado y se mencionan los antecedentes académicos sobre el tema, seguidamente, los resultados del análisis y, por último, un apartado con reflexiones e ideas para continuar trabajando.

2. Marco conceptual y metodología

Desde la década de los ochenta, la perspectiva de redes empezó a ser utilizada para el análisis de las relaciones entre Estado y sociedad, bajo la idea de «redes de políticas públicas» (*policy networks*). Una de las principales implicancias de la utilización de la idea de *red* es la pérdida de centralidad del Estado, que ya no es el actor jerárquico central en la formulación de políticas públicas, sino que, aunque de forma destacada, participa de una configuración variable de actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta perspectiva también ha servido para reconocer la dependencia mutua entre actores públicos y privados (Jordana, 2007). «La idea de red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés, situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política tal como salud, industria, agricultura, etcétera, se conectan unos con otros» (Zurbriggen, 2011, p. 182).

Las redes de políticas públicas pueden clasificarse de acuerdo con su número de actores, el ámbito de actuación, las funciones básicas, la estructura de las relaciones entre actores, la estabilidad de sus relaciones, el grado de institucionalización de la red, las reglas de conducta, la distribución del poder y las estrategias de los actores (Jordana, 2007, p. 508). Existen distintas formas de clasificar las redes de políticas públicas. Jordana (2007) y Zurbriggen (2011) coinciden en que pueden ubicarse en un continuo entre dos tipos ideales, constituidos por la comunidad de intereses, en uno de los extremos, y las redes de asuntos (*issue networks*) en el otro. Las comunidades políticas representan la forma de mayor estabilidad

e institucionalización: son cerradas, tienen un interés específico y las relaciones entre sus miembros son densas (Klijn, 1998). Las redes de asuntos, por su parte, son abiertas y congregan a un número amplio y variable de participantes; tienen un escaso consenso en torno a los temas a tratar y existen en ellas niveles altos de conflicto (Heclo, 1993). Jordana (2007) destaca, a su vez, la necesidad de observar la estructuración territorial de las redes de políticas públicas, al considerar cada nivel gubernamental como nodo de una red que crece en complejidad al combinarse con escalas territoriales y niveles de gobierno superiores o inferiores.

Por otro lado, el «marco de las coaliciones promotoras» de Sabatier y Jenkins-Smith supone la existencia de subsistemas de políticas públicas relativamente autónomos entre sí, que se encuentran conformados por funcionarios políticos y técnicos, legisladores, actores del sistema judicial, grupos de interés e instituciones de investigación que tienen influencia sobre un área particular de la acción estatal durante un tiempo prolongado (Sabatier y Weible, 2010). La idea de *coaliciones promotoras* supone la participación de actores con variable grado de creencia en las iniciativas impulsadas. Las creencias pueden ser creencias *fundamentales* o creencias *instrumentales*: las primeras son de largo alcance y se relacionan con valores; las segundas refieren a factores operativos. El compromiso de los actores con la política pública es una idea que nos aleja de la racionalidad instrumental y complejiza el análisis del comportamiento estratégico de los individuos. También introduce la importancia de las redes, al sostener que «las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales, y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes» (Sabatier y Weible, 2010, p. 211).

La autoridad legal-formal para tomar decisiones sobre políticas es un recurso con el que cuentan las coaliciones, las que son más dominantes de acuerdo con la mayor cantidad de miembros en posiciones de autoridad política. Pero la autoridad institucionalizada es solo uno más entre otros recursos, como el manejo o la influencia sobre la opinión pública, la información confiable sobre la problemática en la cual se busca intervenir, los grupos movilizables, los recursos financieros y el liderazgo hábil. De acuerdo con los autores, utilizando estos recursos, los actores buscan traducir sus creencias en políticas antes que sus opositores lo hagan.

Además, resulta interesante, a los fines de este trabajo, recurrir a la idea de *juegos de implementación* (Bardach, 1977), entendidos como las estrategias y las tácticas que despliegan los actores participantes del proceso de implementación de una política pública a los fines de ganar control sobre los distintos elementos de una iniciativa. Si bien aquí abordamos el diseño —o rediseño— de una política pública, es cierto también que la implementación de las instancias participativas previas a las definiciones sobre el nuevo pliego puede considerarse

una política pública en sí misma, una especie de iniciativa auxiliar que tributa a los fines de una política pública de mayor jerarquía. En este sentido, observar la implementación de las instancias participativas resulta interesante para el análisis del proceso de construcción de la HPP como política pública. De este modo, uno de los elementos de la tipología de Bardach nos resultó particularmente útil para analizar la dinámica de los intercambios en el CFH: la idea de *piling on* (apilamiento).

De acuerdo con Bardach, el *apilamiento* es una estrategia que consiste en sumar sobre una iniciativa objetivos cada vez más abstractos, con el objetivo de complejizarla y llevarla al fracaso. Aunque este no es el caso para la HPP, ya que ninguno de los participantes del CFH tuvo intenciones de hacer fracasar la discusión por la nueva licitación, sí observamos que ocurrió un efecto de apilamiento sobre la HPP, ocasionado por el gran número de expectativas y temas de discusión que manifestaron los participantes del CFH. Pero, además, esta idea resulta muy práctica para el análisis: nos permitió identificar un juego contrario, el que denominamos *desapilamiento*, entendido como las estrategias tendientes a conservar un núcleo de definiciones y actividades que debe ser preservado y separado frente a objetivos de carácter más general que algunos actores buscaron sumar al desarrollo de la HPP como política pública.

Considerando los autores mencionados, analizamos la composición de actores con el fin de caracterizar la posición de la coalición de actores mencionada en la hipótesis, sus recursos e intereses, sus relaciones internas, estabilidad y estructura territorial. A su vez, analizamos también las características de la red de actores que convocó el debate en el CFH, sus intereses, sus demandas ante el Consejo y la convergencia o divergencia de la posición de sus miembros con relación a la posición de la coalición promotora.

El material empírico con el que trabajamos son las actas de la primera reunión del CFH. El CFH fue instituido por la resolución 307 del 2020 del Ministerio de Transporte, el 17 de diciembre de 2020. Es presidido por el ministro de Transporte y está integrado por el Ministerio del Interior, de Desarrollo Productivo y Transporte, la provincia de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe (miembros permanentes), y por una variedad de organizaciones y actores públicos y privados en carácter de invitados, entre los que se cuentan universidades, cámaras empresarias, sindicatos, organismos públicos descentralizados, dependencias del Estado nacional, municipios, asociaciones profesionales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil.

Entre sus objetivos encontramos que el CFH se propone brindar asesoramiento permanente para la concesión de la HPP; también la constitución de un ámbito de coordinación política y estratégica, además de recibir las inquietudes, propuestas y proyectos de quienes estén interesados en el fortalecimiento y la integración

de la HPP. Está compuesto por la presidencia del Consejo y una secretaría ejecutiva, y funciona a través de los plenarios federales y tres comisiones de trabajo: ambiente, planificación estratégica y económica, y obras e infraestructura.

La primera reunión del CFH se realizó el 22 de febrero, en la ciudad de Rosario (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a), donde se presentó el organismo y se realizó el primer plenario federal. Luego, durante el mes de marzo, se llevaron adelante las reuniones de las comisiones de trabajo (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021b, 2021c y 2021d). En base a la lectura de estos documentos, realizamos un análisis en el que identificamos los actores del plenario federal y de las distintas comisiones de trabajo. En este sentido, avanzamos a través de tres etapas:

1. Análisis de las intervenciones durante el plenario federal.
2. Descripción de la composición de las comisiones.
3. Identificación de las problemáticas emergentes en estas instancias de trabajo y clasificación de las opiniones y propuestas, según su nivel de generalidad.

Si bien esta primera instancia de debate no agota la totalidad de las relaciones en torno al futuro de la HPP que acontecieron durante 2021 y 2022 —y que aún pueden suceder—, consideramos que el CFH es un referente empírico que permite identificar los posicionamientos, alineamientos y estrategias de los actores interesados en esta iniciativa pública.

3. Caracterización de la HPP y antecedentes de investigación

La HPP tiene una longitud de 3.442 kilómetros. Nace en Puerto Cáceres (Brasil) y se extiende hasta Nueva Palmira (Uruguay). La HPP puede dividirse en cuatro tramos: el «pantanal», desde Puerto Cáceres a Corumbá, de 672 kilómetros (de muy difícil navegación); Corumbá-Confluencia, de una longitud de 1.532 kilómetros (con un calado de ocho pies); Confluencia-Santa Fe, de una longitud de 654 kilómetros con 10 pies de calado, y el tramo desde la ciudad de Santa Fe hasta el océano, con 25 pies de calado hacia el sur hasta Timbúes y 34 pies desde allí hasta el océano (Calzada y Sesé, 2018). El recorrido actual del tránsito de la HPP en su salida hacia el océano se da a través del canal Ingeniero Emilio Mitre, en la desembocadura del río Paraná en el Río de la Plata, y luego a través del canal Punta Indio, que implica el paso por aguas uruguayas. En este sentido, como alternativa a esta ruta, se posicionó en la discusión una posible salida por aguas argentinas a través del canal Magdalena (en la provincia de Buenos Aires).

De todas formas, la renovación del contrato de concesión de la HPP y las tareas relacionadas con el canal Magdalena están siendo tratadas de forma separada.

Por la HPP transita hacia mercados internacionales la producción de granos y derivados industriales de Argentina, Paraguay, Bolivia y sur de Brasil. Para el año 2016, el 83 % del volumen de productos agrícolas exportados desde Argentina se movió por la HPP (Pascas *et al.*, 2018). En 2015, 4460 buques utilizaron la HPP, la mitad de ellos transportadores de granos (Pascas *et al.*, 2018). En 2019, de los 82 millones de toneladas de granos, aceites y subproductos que exportó Argentina, 65 se embarcaron desde los puertos del Gran Rosario (Calzada y Rosadilla, 2020). Los cerca de 100 kilómetros de costa entre Timbúes y Villa Constitución son el núcleo de la HPP y uno de los polos agroindustriales más grandes del mundo. Allí se ubican 29 terminales portuarias, de las cuales 19 despachan granos, aceites y derivados. A su vez, 12 de ellas tienen fábricas aceiteras y concentran el 78 % de la capacidad de molienda de Argentina (Pascas *et al.*, 2018).

La primera concesión fue otorgada durante el gobierno de Carlos Menem a Hidrovía S. A., en el año 1995, mediante el decreto 235. El contrato de concesión aseguraba 22 pies de calado desde Santa Fe hasta Puerto General San Martín, y 32 pies desde allí hasta el océano. En 1997 (decreto 1.106), el gobierno nacional extendió el tramo concesionado a la misma empresa hasta la confluencia entre los ríos Paraná y Paraguay. En el año 2010, se la extendió hasta el 30 de abril de 2021. La Oficina Anticorrupción (2003) señaló falencias en el pliego licitatorio de la década del noventa, renegociación de cláusulas e incumplimientos durante la marcha de la concesión, dudas sobre el modo de cálculo de rentabilidad del proyecto, dolarización de tarifas, irregularidades en el proceso licitatorio, renegociaciones ilegales del contrato, adjudicaciones directas al concesionario sobre otras obras relacionadas con la HPP, inexistencia de un órgano de control independiente y otras irregularidades relacionadas con compensaciones por los subsidios adeudados por el Estado a HVSA. Todos estos temas se hicieron presentes durante los intercambios en el CFH en 2021.

El reciente vencimiento del contrato de concesión llamó la atención de un grupo numeroso de actores políticos, económicos y de la sociedad civil respecto a cómo deberían ser las nuevas condiciones de operación de esta vía navegable. Sin embargo, este interés contrasta con el limitado número de trabajos académicos existentes hasta el momento desde las ciencias sociales. Pueden mencionarse como excepciones el análisis de los discursos que sustentan la HPP como gran proyecto económico (Rausch, 2021); las transformaciones de las ciudades portuarias a la vera del río Paraná (Schweitzer, Petrocelli y Scardino, 2019); abordajes desde el punto de vista legal y económico (Pascas y otros, 2018), y desde una perspectiva legal y ambiental (Bono, 2014), además de documentos técnicos de la Bolsa de Comercio de Rosario y organismos nacionales e internacionales. En

este sentido, esperamos que nuestro trabajo pueda contribuir a comprender las dinámicas y procesos políticos y sociales que enmarcan el funcionamiento de un activo económico clave para la Argentina y el Mercosur.

4. Resultados del análisis

Uno de los primeros aspectos a tener en cuenta frente a la discusión sobre la HPP refiere a los patrones estructurales que la enmarcan; nos referimos a la dependencia de las cuentas pública del Estado argentino de las divisas generadas por el complejo agroexportador del Gran Rosario que se mueven por la HPP. Esta situación funciona como un corsé frente a las posibilidades y demandas de cambio, y podemos asociarla a la idea de *path dependence*, según la cual las decisiones del Estado en el pasado retroalimentan las opciones del presente y aumentan las probabilidades de continuar en la misma línea (Pierson y Skocpol, 2008). A su vez, esto otorga una ventaja en la discusión pública y en las posibilidades de traducir sus intereses en política pública a la coalición de actores interesados en conservar y dar mayor eficiencia a las condiciones actuales de funcionamiento de la HPP.

La propia estructura del CFH sienta posición sobre algunos de los problemas públicos que se encuentran relacionados con la HPP, empezando por el mismo nombre del organismo, que al incluir el término «federal», establece la cuestión de la HPP como una que atañe al Estado nacional y a las provincias, e intenta a su vez desmarcarse del imaginario centralista de larga data que existe en Argentina en cuanto al manejo de recursos portuarios.

Por otro lado, en la división del trabajo en comisiones ya están presentes las líneas problemáticas que estructuraron las intervenciones. Así, la estructura del CFH asocia previamente la HPP con el planeamiento económico estratégico, con el desarrollo de infraestructura y con la sustentabilidad ambiental de las actividades económicas.

A continuación, en la descripción de los resultados, avanzamos primero con el análisis de las ponencias desarrolladas durante la sesión inaugural del CFH y luego hacemos lo propio con las intervenciones de las comisiones de trabajo.

4.1. Plenario del Consejo Federal de la Hidrovía

La primera reunión del CFH se realizó el 22 de febrero de 2021, en la ciudad de Rosario. La elección de la sede del encuentro ya es un indicador de la importancia en la discusión sobre la HPP de algunos actores con arraigo en el Gran Rosario.

La reunión de apertura fue de carácter político. Allí podemos observar dos posiciones respecto a la HPP: una con foco en la continuidad y otra con

pretensiones de ampliar la discusión sobre las necesidades de política pública del país y el rol que la HPP debería jugar en miras al desarrollo nacional.

En las palabras de apertura, el gobernador de Santa Fe expresó el orgullo de que la primera reunión del CFH se realice en la provincia de Santa Fe y reconoció a la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) y a la Bolsa de Comercio de Santa Fe (BCSF) el trabajo realizado durante más de veinte años para «acercar la carga a los barcos» (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 3). La buena sintonía entre el gobierno de Santa Fe y los principales actores de la HPP no es nueva y viene, al menos, desde el año 2016, cuando el exgobernador Miguel Lifschitz crea el Programa Santafesino para el Desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay (decreto 893) y da sustento institucional a la coalición público-privada de actores con eje en el sur de Santa Fe relacionados con la producción y exportación de bienes agroindustriales.

Lifschitz nombró como director del nuevo organismo a Juan Carlos Venesia, expresidente del Ente Administrador del Puerto Rosario (ENAPRO) y director del Instituto de Desarrollo Regional (IDR), *think tank* rosarino abocado al desarrollo de la navegación fluvial. El anuncio de la creación del organismo fue realizado durante el cierre del X Encuentro de Transporte Fluvial, organizado por el IDR y que tuvo a la BCR como sede (Punto Biz, 26 de abril de 2016). De este modo, para el gobierno de Santa Fe, la BCR, la BCSF, el IDR y un grupo de actores entre los que se cuentan la Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas (CAPyM), la Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC), la Cámara de Actividades Portuarias de Rosario, la Cámara Argentina del Acero (CAA), el Centro Comercial e Industrial de San Lorenzo, el ENAPRO y otros actores del sur santafesino, la HPP es un tema de agenda permanente.

La denominada «Mesa de Trabajo Público-Privada para la Red Troncal de Navegación del Río Paraná» comenzó a trabajar en las opciones frente al vencimiento de la concesión al menos desde tres años antes de la primera reunión del CFH, cuando en 2018, luego de la negativa del gobierno de Macri de aportar financiamiento, realizaron un llamado a licitación con fondos propios para la realización de estudios de factibilidad técnica en miras a delinear una propuesta para el pliego de la renovación de la concesión de la HPP (Punto Biz, 26 de setiembre de 2018). Estos estudios (Latinconsult, 2020) fueron financiados por la CPPC, la BCR, la CAPyM, la CAA y la UIA, y sirvieron de referencia para las discusiones sobre el rediseño de la concesión durante el trabajo en comisiones del CFH.

Frente a esta coalición, un grupo de actores políticos del Estado nacional y de los gobiernos de las otras provincias ribereñas plantearon la necesidad de ampliar la discusión sobre la HPP. Así puede inferirse de la segunda intervención, a cargo del exministro Meoni, quien comunicó la decisión del presidente Alberto Fernández de que la HPP sea de carácter federal y que el desarrollo del país se

realice de manera integral. Reconoció, a su vez, que la concesión actual de la HPP había cumplido su cometido, pero que era necesario pensar cómo continuar construyendo sobre los logros conseguidos. Introdujo la necesidad de llegar hasta el río Paraguay y, a su vez, señaló la importancia que tiene para el presidente el canal Magdalena, el cual, de todos modos —continuó—, no forma parte de la concesión de la HPP. Luego aclaró que la idea del gobierno nacional es que las exportaciones y la navegación no se interrumpan «ni un solo día», pero a su vez sostuvo que es necesario desarrollar un comercio exterior diversificado y no solo centrado en la agroindustria (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, pp. 3 y 4).

Seguidamente, el ministro de Defensa postuló la necesidad de prestar atención al deterioro ambiental en el río, en las costas —por la erosión de las olas de los barcos, que ocasionan derrumbes— y las emisiones del transporte de carga que llega hacia los puertos en el Gran Rosario, que afecta a la población de las ciudades del cordón industrial. A su vez, reconoció la importancia de la HPP y la exportación agroindustrial como generadora de divisas, y adhirió a la posición del presidente de hacer una HPP más federal, con mayor participación de las provincias (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 5).

La cuestión ambiental, la importancia del canal Magdalena y el desarrollo económico de carácter federal fueron avaladas por los expositores siguientes del Estado nacional. En este sentido, desde el Ministerio de Desarrollo Productivo se manifestó que la situación actual representa una oportunidad para el desarrollo de la industria naval nacional.

Seguidamente, el gobernador de la provincia de Buenos Aires expresó su acuerdo con lo desarrollado por los ponentes anteriores y definió la HPP como un tema de soberanía nacional. A su vez, señaló la necesidad de un mayor control sobre las actuaciones del concesionario y sobre las cargas transportadas y su declaración para evitar el contrabando y la evasión fiscal. Continuó luego señalando la necesidad de que la HPP contribuya al desarrollo local y también al de un sistema integrado de puertos nacionales (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, pp. 8 y 9).

Las intervenciones de los representantes provinciales continuaron «apilando» (Bardach, 1977) objetivos sobre la discusión de la HPP. Así, el gobernador del Chaco señaló que se trata de una discusión estratégica y geopolítica, e introdujo la necesidad de desarrollar e integrar el Corredor Bioceánico Norte y el Trópico de Capricornio (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 11). En su exposición apareció con más fuerza la necesidad de desarrollar los puertos al norte del aglomerado del Gran Rosario y que se garanticen los embarques en origen, para corregir las asimetrías regionales. Sostuvo que la deficiencia de infraestructura portuaria encarece el transporte, y esto está relacionado con los

altos precios que pagan los consumidores por los bienes y el bajo precio que reciben los productores. Seguidamente, el gobernador de Entre Ríos adhirió a las exposiciones de sus pares e introdujo la necesidad de integrar el río Uruguay y el desarrollo del transporte multimodal (ferrocarriles y puertos).

Cerró la lista de gobernadores el primer mandatario santafesino, quien destacó la importancia de los aspectos señalados por sus colegas en lo que hace a desarrollo regional, al desarrollo de una flota de bandera nacional, a la incorporación de valor agregado a las exportaciones y a las cuestiones medioambientales. A su vez, destacó los beneficios que trajo la HPP durante los veinticinco años de funcionamiento en materia de reducción de costos logísticos y aumento de volumen de exportaciones, y que el desarrollo futuro debería hacerse tomando como punto de partida «el piso alto alcanzado» (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 17).

Seguidamente señaló que el funcionamiento de la HPP posibilitó un gran crecimiento de la producción santafesina pero también cordobesa, que utiliza los puertos del Gran Rosario. La mención a la provincia de Córdoba no es casual, ya que a la vez que previene ante la posibilidad de decir que la HPP solo benefició a la región geográfica del sur de la provincia de Santa Fe, sugiere considerar la importancia de actores políticos y económicos de peso que, si bien no están sentados en la mesa de discusión sobre la nueva concesión de la HPP, también tienen intereses en juego coincidentes con los de Santa Fe. Además, expresó a continuación:

Aquí hay nuevos actores y deseos de ser partícipes de algo importante y que funcionó, que exige poner todos una parte y ver cómo vamos teniendo un horizonte estratégico de desarrollo que vaya generando las inversiones del Estado nacional en cada una de las etapas a cumplir [Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 17].

Esto último puede leerse como una estrategia de «desapilamiento» que buscó separar lo que está funcionando de las expectativas y potencialidades que ven otros actores en la HPP.

La reunión finalizó con el anuncio por parte del subsecretario de Puertos y Vías Navegables de la creación de dos subunidades ejecutoras: una para la concesión de la red troncal de la HPP y otra para el canal Magdalena (Consejo Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, 2021a, p. 20).

La separación de ambas licitaciones puede interpretarse como un éxito parcial de la Mesa de Trabajo Público-Privada, que también en este aspecto jugó al desapilamiento. Básicamente, los actores público-privados impulsores y beneficiarios de las condiciones actuales de la HPP no necesitan hoy del canal Magdalena, además de que este se encuentra en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, el desapilamiento previene sobre los potenciales efectos

negativos que pudiera tener la complejización de los pliegos, protegiéndose de los potenciales inconvenientes de la «complejidad de la acción conjunta» que caracterizaron Pressman y Wildavsky (1984).

4.2. El trabajo en comisiones

Durante los días 10, 17 y 23 de marzo se llevaron a cabo las reuniones de las tres comisiones del CFH: Ambiente (CA), Planificación Estratégica y Económica (CPEE) y Obras e Infraestructura (COI). La participación en las comisiones fue de carácter abierto y recibió propuestas hasta el 5 de marzo. En total se recibieron 48 propuestas. En la tabla 1 mostramos la composición de las tres comisiones; allí se indican los actores que participaron en una, dos o tres de ellas. Vemos solo un pequeño grupo de nueve organizaciones que participaron de las discusiones en todas las comisiones del CFH; la mayoría pertenece a la Mesa de Trabajo Público-Privada, como la BCR, la CPPC, la UIA, la CERA y el gobierno de Santa Fe. La posición ambientalista también estuvo representada en las tres comisiones mediante la presencia de un grupo de organizaciones ambientalistas —CAUSE, Taller Ecologista y Wetlands— que participaron conjuntamente. Encontramos también dos universidades y la Unidad de Información Financiera (UIF) por el Estado nacional. Vemos, por otro lado, un número importante de organizaciones relacionadas con la navegación que participaron de la COI y la CPEE, y también que la mayoría de los participantes hicieron sus aportes en las comisiones relacionados con sus intereses institucionales, participando solo en una de las tres comisiones del CFH.

Durante las exposiciones, los actores manifestaron sus puntos de vista y propuestas en miras a la nueva concesión de la HPP. Los actores de la Mesa de Trabajo Público-Privada operaron de manera coordinada; llevaron un núcleo común de iniciativas y preocupaciones relacionadas con la continuidad del funcionamiento actual, complementados con propuestas para profundizar y hacer más eficiente el funcionamiento de los sistemas de cargas y navegación en la HPP. Estas intervenciones se apoyaron en los resultados del mencionado estudio de factibilidad que financiaron años antes. El núcleo básico de la propuesta está constituido por el mantenimiento operativo de la vía troncal durante el período de ventana entre la nueva y la vieja concesión; otorgar a un concesionario privado el servicio de dragado, balizamiento y cobro de peajes, y profundizar el calado del canal principal en el tramo desde el océano hasta Timbúes, y también desde esta localidad hacia el norte. El resto de los actores acercaron inquietudes e iniciativas, muchas veces de carácter general, y otras, de carácter técnico muy específicas que no hacen al funcionamiento global de la arteria fluvial.

Tabla 1. Organizaciones participantes de las comisiones del CFH

Organización	Comisión		
	Planificación estratégica y económica	Obras e infraestructura	Ambiental
Bolsa de Comercio de Rosario	X	X	X
Cámara de Exportadores de la R. A.	X	X	X
Cámara de Puertos Privados Comerciales	X	X	X
Facultad de Ingeniería de la UBA	X	X	X
Foro Localidades Portuarias Santafesinas	X	X	X
Fund. CAUCE, Taller Ecologista y Wetlands Int.	X	X	X
Gobierno de Santa Fe	X	X	X
Unidad de Información Financiera	X	X	X
Unión Industrial Argentina	X	X	X
Universidad Nacional Nordeste	X	X	X
Asociación Civil de Prácticos del Río Paraná	X	X	
Bolsa de Comercio de Santa Fe	X	X	
Cámara de Actividades del Practicaje y Pilotaje de la R. A.	X	X	
Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas	X	X	
Cámara Naviera Argentina	X	X	
Centro de Navegación	X	X	
Gobierno de Entre Ríos	X	X	
Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas	X		X
Cámara de la Industria Naval Argentina	X		X
Fundación Promoción Humana	X		X
Federación Marítima Portuaria y de la Industria Naval		X	X
Cámara Argentina de Arena y Piedra		X	
Capitán Borrelli (Prácticos Río de la Plata)		X	
Conf. Rurales Argentinas		X	
Fiscal Signes-Provincia de E. R.		X	
Gobierno de la Provincia de Formosa		X	
Servicio de Hidrografía Naval		X	
Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná	X		
Conf. Argentina de la Mediana Empresa	X		
Conf. Intercooperativa Agropecuaria	X		
Consorcio de Gestión del Puerto de La Plata	X		
Federación de Empresas Navieras Argentinas	X		
Mesa de Trabajo de Recuperación Nacional	X		
Dirección General de Aduanas	X		
Dirección de Coordinación de Cancillería	X		
Movimiento Arraigo	X		
Defensoría del Pueblo de la Nación			X
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible			X
Multisectorial Humedales			X

Fuente: elaboración propia en base a minutas de la reunión de comisiones del CFH

En ese sentido, en la tabla 2 realizamos una síntesis y clasificación de las intervenciones en cada comisión; distinguimos las propuestas en función del nivel de abstracción. Encontramos intervenciones con demandas de carácter muy general, a las que clasificamos como «de alto nivel de abstracción o generalidad»; otras de un nivel medio de generalidad, relacionadas con algún área de actuación del Estado, que las catalogamos como propuestas relacionadas con el «despliegue y desarrollo de capacidades estatales», y un tercer tipo, asociado a aspectos técnicos específicos sobre las condiciones de navegación, cargas y control del concesionario, el cual denominamos «aspectos de implementación».

En la tabla 2 podemos ver el gran número de expectativas relacionadas con la HPP. Sobre la cuestión ambiental, la HPP como política pública no está en discusión, pero el eje del debate es cómo compatibilizar la HPP con el medioambiente. A causa de esto, la problemática ambiental fue tratada en términos de adopción de tecnologías más limpias, el ejercicio del control por parte del Estado y la ciudadanía, la planificación estratégica, el establecimiento de límites compatibles con estándares internacionales, el monitoreo de la calidad del agua y los sedimentos, y hasta la posibilidad de habilitar instancias legales para sancionar al futuro concesionario en caso de incumplimiento. Cabe señalar que ninguno de los actores participantes del debate desestimó la cuestión ambiental, aunque algunos adoptaron una estrategia que se pareció mucho al juego de «apoyo simbólico» (Bardach, 1977). Vimos también cómo, en este aspecto, las intervenciones fueron más bien de carácter general o demandas hacia la responsabilidad del Estado para garantizar el cuidado del medioambiente.

En el otro extremo, la HPP como un problema de obras o infraestructura estuvo asociado más a cuestiones técnicas específicas que deberá abordar la futura concesión, aunque también hubo señalamientos de tipo general, principalmente relacionados con la posibilidad de intervención del Estado. En este sentido, hubo acuerdo en el rol activo que tiene que jugar el Estado favoreciendo el desarrollo de infraestructura que permita conectar la HPP con su *hinterland*, sobre todo a través del desarrollo de transporte multimodal; también sobre la necesidad de llevar un estricto control de las actuaciones del concesionario de la HPP, en colaboración con el sector privado.

Sin embargo, en lo que respecta a cómo debe intervenir el Estado, encontramos posiciones contrapuestas entre quienes piensan que debe tener una participación activa y aquellos que le reservan el rol de contralor, como es el caso de la Mesa de Trabajo Público-Privada. En este sentido, la discusión en la COI y la CPEE fueron similares; los desencuentros estuvieron relacionados con la posibilidad de que una empresa estatal se haga cargo del balizamiento de la HPP, del cobro del peaje o de ambas cosas, frente a la postura de la Mesa de Trabajo Público-Privada, que se mostró favorable a la continuidad del esquema actual, en el que el sector privado se hace cargo de todas las obras de la HPP y del cobro de peaje.

Tabla 2. Propuestas presentes en las distintas comisiones de trabajo, según nivel de generalidad

	Abstractas o generales	Despliegue y desarrollo capacidades estatales	Aspectos de implementación
CA	Soberanía, bienes y recursos ambientales; Participación ciudadana; Repensar formas de producción; Destrucción del ecosistema; Hidrovía resiliente; Gobernanza ambiental; Contemplar vulnerabilidad y tendencias socioambientales; Conservación de la biodiversidad; Concientización, comunicación y capacitación ambiental; Evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos; Pasivo ambiental y daños ambientales ocultos; Resguardo de los intereses de la sociedad argentina.	Organismo de control con participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, provincias y sociedad civil; Evaluación e impacto ambiental; Aplicar estándares internacionales (se nombran convenios y acuerdos específicos); Plan estratégico de remolcadores a gas natural licuado; Monitoreo de la calidad del agua, sedimentos y dragados; Sistema de alertas tempranas; Instrumentos legales para la gestión ambiental; Acceso a la justicia en temas ambientales; Acceso a la información; Monitoreo de las variables hidrosedimentológicas en toda la HPP.	Límites de emisiones y penalizaciones fijadas en el pliego; Establecer líneas de base ambientales en los pliegos; Desarrollar estudios ambientales previos al otorgamiento de la concesión; Adecuación de las vías navegables para reducir la cantidad de buques.

	Abstractas o generales	Despliegue y desarrollo capacidades estatales	Aspectos de implementación
COI	Concesión a riesgo empresario; Sustentabilidad ambiental; Concesionario competente; Más seguridad de navegación; Estado nacional no debe realizar aportes ni financiamiento; Incorporar tecnología de monitoreo del lecho del río; Participación de la industria naval argentina; Dinamización de los puertos de Santa Fe al norte; Bajar los costos logísticos; Sustentabilidad económica; Activa participación del CFH; Definir políticas integrales que prioricen y faciliten la vía fluvial; Promover el acceso del pequeño y mediano productor al comercio internacional; El CFH no es el espacio apropiado para el debate que la democracia ambiental amerita; HPP como proyecto de «maldesarrollo».	Organismo de control con participación del Estado nacional, las provincias y el sector privado; Obras para consolidar el transporte intermodal; Reordenamiento de los accesos viales y ferroviarios del Gran Rosario; Fiscalizar de forma integral el área física y territorial de la HPP; Información oficial sobre datos de navegación; Integración plena de los puertos públicos de Reconquista y Villa Constitución; Unificación de los puertos del frente fluvial con los del frente marítimo (canal Magdalena); Reactivar el puerto de Barranqueras; Integrar el puerto de Ubicuy a la red de navegación troncal; Revisar costos de peajes, dragado y rentabilidad del concesionario;	Profundización y señalización de la vía navegable troncal y secundarias; Calado de 40 pies desde Timbúes al océano; Dragado de 33 pies hasta el puerto de Santa Fe; Dragado y señalización del acceso al puerto de Santa Fe; Mantener la tarifa plana; Extender la concesión hasta Confluencia con calado de 10 pies; Obras ejecutadas en no más de diez años; Garantizar el mantenimiento del canal Punta Indio; Dragado y mantenimiento de acceso a los puertos santafesinos; Incorporar al pliego las previsiones de la ley de defensa de la competencia; Implementar carta de navegación electrónica; Sistema de datos de navegación actualizado y eficiente (que la concesionaria haga públicos los estudios que realice); Sugerencias sobre tareas y procedimientos en distintos canales y sectores de la HPP, y habilitación de maniobras de navegación; Habilitar arenas para extraer el material refulado; Incorporar cláusula industrial en el contrato de concesión que obligue a utilizar un porcentaje de buques balizadores y dragas de fabricación nacional; Extender el dragado de 40 pies hasta el puerto de diamante; Garantizar la utilización de mano de obra argentina; Incluir en la licitación la «zona común» frente al puerto de La Plata y darle el mismo tratamiento que a la red troncal.

	Abstractas o generales	Despliegue y desarrollo capacidades estatales	Aspectos de implementación
CPEE	Potencial económico del tramo superior del río Paraná; Abandonar políticas neoliberales (discusión sobre el modelo estatal); Extranjerización de la producción de alimentos; Optimizar la eficiencia del sistema como un todo; Agregación de valor en origen; Impulsar la industria nacional en toda la cadena logística; Políticas de incentivo del Mercosur dejan a la industria nacional naval fuera del mercado; Mirada estratégica para ejercer la soberanía; Defender la industria nacional, las industrias regionales y el trabajo argentino; Alinear los intereses de los usuarios y las terminales para lograr mayor tonelaje y aprovechar sus efectos multiplicadores; Cambios en la política de concesión; Desarrollo federal de economías regionales.	Órgano de control y auditorías sobre la concesión; Rápida implementación del nuevo proceso de concesión; Garantizar condiciones actuales hasta que se adjudique la HPP; Garantizar fuentes de trabajo a partir del 1.º de mayo de 2021 y hasta la nueva concesión; Desarrollar flota nacional/marina mercante; Control sobre las actividades de la HPP para prevenir lavado de activos, terrorismo internacional y narcotráfico; Proliferación de armas de destrucción masiva y delitos económicos complejos; Innovaciones administrativas para simplificar trámites aduaneros; Transparencia en el manejo de la HPP e información actualizada por parte de Prefectura; Aumentar capacidad de almacenamiento de los puertos públicos; Monitoreo de los convoyes mediante cámaras instaladas en los remolcadores; Comisión especial del Congreso para seguimiento del proceso licitatorio.	Peaje a cargo del concesionario; Estado con participación en el peaje; Embarcaciones nacionales exentas de peaje; Licitar de forma conjunta/separada dragado y señalización; Participación de los trabajadores en el órgano de control de la HPP y del canal Magdalena; Fondo para la capacitación de operarios; Dar a conocer los términos y condiciones de los pliegos de la licitación a través de la Cancillería; Licitar de forma separada los tramos Paraná medio, Paraná inferior y Río de la Plata; Compensación económica por el derrumbe de barrancas y la erosión de las costas.

Fuente: elaboración propia en base a minutas de la reunión de comisiones del CPH

Creemos que la negociación sobre el rol del Estado en la nueva HPP estructurará el diálogo entre la Mesa de Trabajo Público-Privada y los actores políticos nacionales y subnacionales. De momento, a partir de setiembre de 2021, el Estado nacional se hizo cargo de la administración de la HPP por doce meses (decreto 427/021) a través de la Administración General de Puertos (AGP) y emplazó en la ciudad de Rosario al Ente Nacional de Control de la Vía Navegable (decreto 556/021). Mediante este organismo, el Estado nacional es el encargado del cobro de peajes y tiene potestad de realizar contrataciones directas. Desde setiembre y hasta el presente, el organismo ha realizado varios llamados a «licitaciones cortas» para mantener operativa la vía navegable, procesos durante los cuales surgieron algunos problemas (Punto Biz, 3 de mayo de 2022). Sin embargo, a pesar de las críticas iniciales que realizaron algunos actores económicos, recientemente,

desde la Bolsa de Comercio de Rosario manifestaron que la administración realizada por el Estado nacional, hasta el momento, es «correcta» (Selén, 25 de abril de 2022). Esto último puede interpretarse como una señal de entendimiento entre el grupo de actores agrupados en la Mesa de Trabajo Público-Privada y el Estado nacional de cara a las definiciones políticas que determinarán el funcionamiento de la HPP desde 2023 en adelante.

5. Conclusión

Durante las páginas precedentes argumentamos en favor de la idea de que en las instancias de discusión sobre la de la HPP como política pública tiene particular injerencia un grupo de actores públicos y privados del sur santafesino, agrupados en la Mesa de Trabajo Público-Privada para la Red Troncal de Navegación del Río Paraná, los que operaron en el CFH coordinadamente. Encontramos que estos actores conforman una coalición con objetivos definidos que actuó orgánicamente, con una propuesta propia frente al debate sobre las condiciones de funcionamiento de la HPP y para la redacción de los nuevos pliegos de licitación. Para la Mesa de Trabajo Público-Privada, la rediscusión de la HPP y las demandas de cambio expresadas por algunos actores generaron incertidumbre y preocupación. En este sentido, la necesidad de concesionar nuevamente la HPP fue interpretada como un asunto que debía ser resuelto rápidamente y sin demasiados cambios. Desde esta óptica, el objetivo es no parar el movimiento de cargas, y para eso es necesario mantener operativa la vía navegable troncal. Por esta razón, se adelantaron varios años al vencimiento del contrato de concesión de la HPP y comenzaron a trabajar para definir los términos de la nueva licitación.

A su vez, durante los plenarios del CFH encontramos una variedad de actores con propuestas y objetivos disímiles —no siempre definidos— y de distintas escalas territoriales que participaron de la discusión. Estos difícilmente puedan ser caracterizados en una red, ya que debido a sus bajos niveles de organización, puntos de acuerdo y contactos, antes podríamos pensar en varias redes temáticas menores que, potencialmente, podrían adquirir un volumen o no.

En línea con los argumentos planteados en la introducción del texto, durante el análisis de documentos y material de prensa encontramos varios indicios sobre las prácticas defensivas llevadas adelante por parte de los actores agrupados en la Mesa de Trabajo Público-Privada, las que aquí denominamos como *desapilamiento*. Para conocer los resultados finales de esta estrategia será necesario esperar la redacción definitiva de los pliegos de la nueva licitación. De momento, el desacople de las licitaciones de la vía de navegación troncal —con su salida al océano a través del canal Punta Indio— respecto al canal Magdalena puede interpretarse como un éxito de la estrategia de los actores de la Mesa de

Trabajo Público-Privada. Sin embargo, también hay que considerar que, a pesar de la oposición de estos últimos a la administración estatal de la HPP, el Estado nacional tomó el control de la vía fluvial hasta el llamado a la nueva licitación. El hecho de que los actores participantes de la Mesa de Trabajo Público-Privada hayan aceptado y valorado la actuación del Estado de un modo relativamente positivo puede interpretarse como una concesión, que de momento no se muestra del todo contradictoria con sus fines últimos. Teniendo en cuenta esto, creemos que el análisis detallado de esta coyuntura es una oportunidad para continuar indagando sobre las relaciones entre actores públicos y privados durante el diseño e implementación de políticas públicas y para el análisis del devenir de la HPP en particular.

Por otro lado, vimos también que para algunos actores políticos, económicos y sociales, el vencimiento de la concesión actual de la HPP significó una oportunidad para rediscutir un abanico amplio de cuestiones relacionadas con la gestión y funcionamiento de la arteria fluvial. Sin embargo, las discusiones sobre soberanía, medioambiente, desarrollo industrial nacional, federalismo, etcétera, pueden ser complejas de traducirse en acciones de política pública concretas y así dilatar los tiempos. En este marco, perder tiempo es perder dinero, tanto para los privados como para las arcas públicas. Por esta razón, frente a las propuestas alternativas que no constituyen su foco de interés, los actores de la Mesa de Trabajo Público-Privada adoptaron una actitud de no obstrucción y/o de apoyo simbólico, manifestando su acuerdo sobre la importancia del tratamiento de los señalamientos que se realizaron en las instancias de diálogo, pero destacando la importancia de mantener las condiciones operativas de la HPP y compatibilizar las nuevas iniciativas con el esquema actual de funcionamiento. Así, puede pensarse que para la Mesa de Trabajo Público-Privada, mantener los asuntos separados evita la participación de nuevos actores que puedan disputar el control sobre el manejo de la HPP.

Considerando lo dicho hasta aquí, a modo de cierre, creemos sería interesante dejar planteadas algunas posibles líneas para continuar indagando sobre la temática. En primer lugar, señalar la necesidad de complementar lo desarrollado hasta aquí con el análisis de los actores que impulsan el canal Magdalena. Consideramos también que otra posible arista para trabajar en profundidad es el funcionamiento interno de la Mesa de Trabajo Público-Privada y sus relaciones con el Estado nacional, principalmente en lo que hace a los cuadros técnicos y los mandos medios de algunas dependencias nacionales, como obras públicas, producción y transporte, y también de algunos organismos descentralizados. A su vez, relacionado con esto último, otra línea de interés que surge de este trabajo está vinculada con la génesis, evolución y dimensión territorial de la Mesa de Trabajo Público-Privada, su participación en la construcción del polo agroindustrial

y portuario del Gran Rosario desde la década del noventa hasta nuestros días y las relaciones establecidas con las distintas reparticiones del Estado a nivel nacional, subnacional y local durante este proceso.

Referencias

- BARDACH, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- BONO, M. L. (2014). *Los proyectos de infraestructura física en la región sudamericana y su relación con los procesos de integración comercial (2000-2010). El caso de la hidrovía Paraná-Paraguay*. Tesis de maestría en relaciones internacionales. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- CALZADA, J., y ROSADILLA, B. (2020). ¿A cuánto asciende anualmente el transporte de cargas en Argentina? *Informativo Semanal*. Rosario, Argentina: Bolsa de Comercio de Rosario. Recuperado de: <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/77322>.
- CALZADA, J., y SESÉ, A. (5 oct. 2018). Claves para reconfigurar el sistema de transporte de cargas y logística de Argentina en seis años: hidrovía y río Paraná. *Informativo semanal*. Rosario, Argentina: Bolsa de Comercio de Rosario. Recuperado de: <https://docplayer.es/207801814-Claves-para-recon-gurar-el-sistema-de-transporte-de-cargas-y-logistica-de-argentina-en-6-anos-hidrovia-y-río-parana-nota-n-3.html>.
- CONSEJO FEDERAL DE LA HIDROVÍA PARANÁ-PARAGUAY (2021a). *Acta reunión Consejo Federal de la Hidrovía*. Acta n.º 1. Buenos Aires, Argentina: Ministerio Transporte de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/hidrovia/consejofederalhidrovia/comisiones>.
- (2021b). *Minuta reunión Comisión de Planificación Estratégica*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio Transporte de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/hidrovia/consejofederalhidrovia/comisiones>.
- (2021c). *Minuta reunión Comisión de Obras e Infraestructura*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Transporte de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/hidrovia/consejofederalhidrovia/comisiones>.
- (2021d). *Minuta de reunión Comisión Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio Transporte de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/hidrovia/consejofederalhidrovia/comisiones>.

- HECLO, H. (1993). Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo. En L. F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 253-284) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- JORDANA, J. (2007). El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. H. Acuña (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.
- KLIJN, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Recuperado de: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.
- LATINCONSULT (2020). *Vía navegable troncal ramo Santa Fe-océano y Santa Fe-confluencia*. Servicio de consultoría para el estudio de factibilidad técnico económica del próximo período de concesión del sistema de navegación troncal. Tomo I. Resumen ejecutivo.
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN (2003). *Hidrovia Paraná Paraguay. Caso de estudio*. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación. Recuperado de: <http://archivo.anticorruccion.gob.ar/HIDROVIA-INF%20FINAL%20CORRECC.pdf>.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN (2020). Resolución 307/020. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación.
- PASCAR, N., CRISTIANI, M.; PEREZLINDO, M. L., y MARCHEGIANI, L. (2018). Hidrovia Paraná-Paraguay: legislación, economía y sustentabilidad portuaria. *Invenio*, 21 (39), 105-124. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6789782.pdf>.
- PIERSON, P., y SKOCPOL, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1), 7-38. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2973/297322673001.pdf>.
- PRESSMAN, J., y WILDAVSKY, A. (1984). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- PROVINCIA DE SANTA FE (2016). Decreto 893/016. Santa Fe: Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe.
- PUNTO BIZ (3 de mayo de 2022). *Cambiarán los pliegos del dragado para evitar otra licitación fallida*. Rosario, Argentina: Punto Biz. Recuperado de: <https://puntobiz.com.ar/economia/cambiaran-los-pliegos-del-dragado-para-evitar-otra-licitacion-fallida-2022531500>.

- (26 de setiembre de 2018). *Apuesta fuerte de Santa Fe para tallar en la licitación de la Hidrovía*. Rosario, Argentina: Punto Biz. Recuperado de: <https://punto-biz.com.ar/economia/2018-9-26-6-0-0-apuesta-fuerte-de-santa-fe-para-tallar-en-la-licitacion-de-la-hidrovia>.
- (26 de abril de 2016). *Audaz jugada de Lifschitz para la Hidrovía*. Rosario, Argentina: Punto Biz. Recuperado de: <https://puntobiz.com.ar/economia/2016-4-26-6-0-0-audaz-jugada-de-lifschitz-para-la-hidrovia>.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2021). Decreto 556/021. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación.
- (2021). Decreto 427/021. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación.
- (1997). Decreto 1.106/997. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación.
- (1995). Decreto 235/995. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo de la Nación.
- RAUSCH, G. (2021). Privatización, eficiencia e integración: la «verdad» sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 25 (69), 143-162. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/4202>.
- SABATIER, P. A., y WEIBLE, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En P. A. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas pública*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.
- SCHWEITZER, M.; PETROCELLI, S., y SCARDINO, M. (2019). La producción del territorio en ciudades portuarias de la economía globalizada: tensiones e injusticias espaciales en el Área Metropolitana de Rosario, Argentina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29 (1), 102-117. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/74203>.
- SELÉN, L. (25 de abril de 2022). *Desde el sector privado reconocen un «correcto manejo» de la Hidrovía por parte del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Télam.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24 (66), 181-209. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008.

El autor es el único responsable del artículo.