



**PUERTO RAWSON**

**UNA MIRADA JURÍDICO ADMINISTRATIVA DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES**

**Beltrán, Vilma Jacqueline**

IGEPAT – Dpto. de Geografía (Sede Trelew) F.H.C.S. - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. E-mail: [beltran.jacqueline@yahoo.com.ar](mailto:beltran.jacqueline@yahoo.com.ar)

---

**Resumen**

Este trabajo se enfoca a contribuir al conocimiento del marco jurídico – administrativo que intermedia entre los subsistemas físico – natural y socio – económico en el área litoral de Puerto Rawson, ubicado en la confluencia del río Chubut con el Mar Argentino, Océano Atlántico. Resulta significativo el estudio del marco jurídico – administrativo ya que éste tiene como principal función el facilitar la gestión de las áreas y recursos litorales, así como también debe contar con la apertura a iniciativas de gestión voluntarias, a las que luego debe darse un marco jurídico.

El relevamiento de la normativa vigente y entrevistas a los funcionarios de los tres niveles de gobierno con injerencia en el área bajo estudio, permitió identificar aciertos así como también algunas debilidades en relación a vacíos legales, limitaciones frente a recursos de capital, técnicos y humanos interdisciplinarios; régimen de tenencia de las tierras, ausencia de una repartición con misiones y funciones específicas sobre el ámbito costas, entre otras.

A fin de avanzar en la intención común de los funcionarios, de trabajar en el diseño de políticas de reordenamiento y desarrollo del área portuaria, es imperioso incluir este tema en la agenda pública, movilizando y convocando a actores estratégicos entre los que se pueden mencionar cámaras empresariales, sindicatos, consejos profesionales, sectores académicos y sociedad civil. La inclusión de estos actores proporcionaría al Estado un manto de legitimidad que allanaría el camino para definir políticas y acciones genuinamente ligadas a los intereses de los destinatarios -superando la tradicional gestión jerárquica- para aproximarse a lo que se conoce como trabajo en redes, propio del modelo de administración denominado gobernanza y que se propone como una metodología para mejorar los niveles de competitividad, en vistas al logro del desarrollo local.

Palabras clave: Área litoral - Usos del suelo – Normativa - Gestión.

**PUERTO RAWSON**

**AN ADMINISTRATIVE LOOKING LAW FROM THE SOCIAL SCIENCES**

**Abstract**

This work focuses in contribute to the knowledge of the legal framework - administrative that intermediate between physical subsystems - natural and socio - economic in the coastal area of Puerto Rawson, located at the confluence of the Chubut river with the Argentine Sea, Atlantic Ocean. The study of the legal framework – administrative is significant because its main function is to facilitate the management of coastal areas and resources, as well as being open to voluntary management initiatives, which then must be put in legal terms.

The survey of existing legislation and interviews with officials from the three levels of government interfering in the study area, identified strengths as well as some weaknesses in relation to legal voids, restrictions against capital resources, human and technical interdisciplinary, system of land tenure, absence of an institution with specific missions and functions on the scope costs, among others.

In order to advance the common intention of the officials, working on policy design and development of reorganization of the port area, it is imperative to include this item on the public agenda, mobilizing

and convening strategic actors among which may be mentioned business cameras, trade unions, professional councils, academia and civil society. The inclusion of these actors provide the State a mantle of legitimacy that would pave the way for defining policies and actions genuinely related to the interests of the recipients, surpassing the traditional hierarchical management, in order to approach to what is known as networking, typical of management model called governance and proposed as a methodology to improve levels of competitiveness, in order to achieve local development.

Keywords: Coastal area - Land use – Regulation - Management.

---

### *Introducción*

Este trabajo se enfoca a contribuir al conocimiento del marco jurídico – administrativo que opera como soporte de la relación sociedad – naturaleza en el área litoral de Puerto Rawson, ubicado en la confluencia del río Chubut con el Mar Argentino.

Ya en el Siglo XXI, la apropiación y uso de las áreas litorales requiere de una clara intención de intervención por parte de los responsables de la gestión de las mismas, en pro de la prosperidad económica y social de quienes ocupan estos espacios. Al respecto, se identificó como problema, la existencia de ciertas disfuncionalidades organizativas – administrativas que serían factibles de superar con una normativa más acabada y pertinente, que aporte un marco legal a los acuerdos que se produzcan entre los principales actores con injerencia sobre el área. En función de la problemática identificada se buscó ponderar la pertinencia de la normativa vigente, como instrumento legal de soporte para la operatoria administrativa, de los tres niveles de gobierno con injerencia sobre el área de estudio.

Desde el punto de vista teórico conceptual el trabajo se apoya en la propuesta de Barragán Muñoz (2003), quien sostiene que el marco jurídico administrativo media entre los subsistemas físico-natural y socio-económico; aportando las normas y mecanismos administrativos de sostén a la planificación y gestión, permitiendo el desarrollo de estrategias e instrumentos acordes a las directrices políticas imperantes. En la concreción de este trabajo se contempla la normativa inherente a las dimensiones geográfica, niveles de gobierno y sectores de actividad; desde los enfoques interescalar, intersectorial e intrasectorial.

El análisis normativo se complementa con la técnica de entrevistas semidirigidas a los responsables de la administración municipal, provincial y nacional del área litoral bajo estudio. Finalmente, se realiza el análisis de todo lo relevado en vistas a extraer conclusiones que aporten alternativas de mejoramiento de la administración y gestión de Puerto Rawson.

### *Área de estudio*

El espacio objeto de estudio es un área litoral y está constituida por un recorte territorial denominado genéricamente Puerto Rawson. El mismo incluye distintos usos del suelo, como el portuario propiamente dicho, industrial, comercial, residencial y administrativo.

Físicamente el área se encuentra disectada por el estuario del Río Chubut, que constituye el recurso hídrico más importante de la provincia homónima. En los últimos seiscientos metros del río se ubica el puerto (fluvio-marítimo), justo antes de que el río desemboque en Bahía Engaño, Mar Argentino, Océano Atlántico (Figura 1)

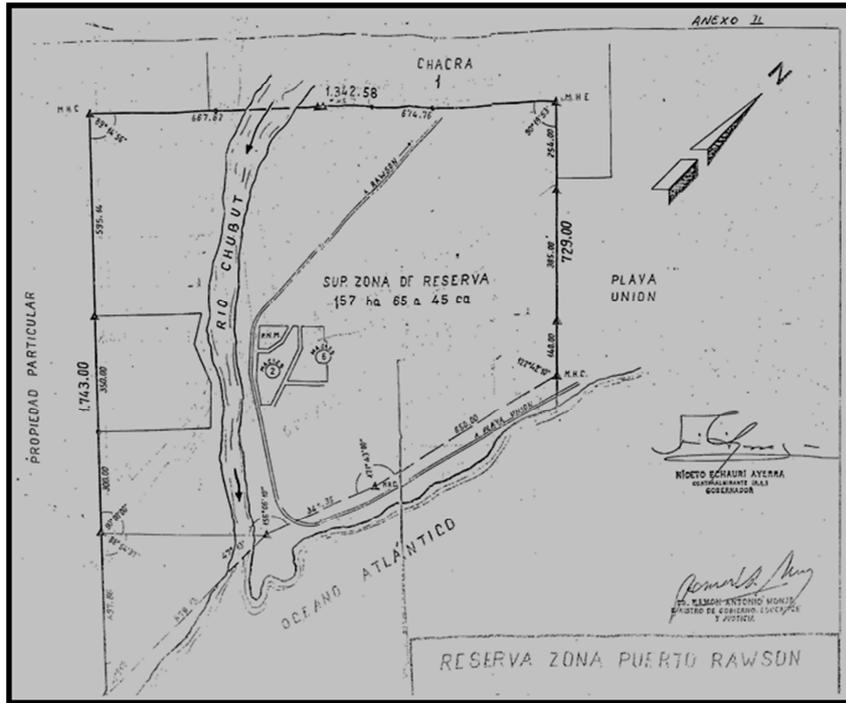
El puerto se sitúa a 43°21'00" Sur y 65°03'00" Oeste y en cuanto a su situación relativa, está a unos 8 km del casco urbano original de la ciudad de Rawson. Y, siguiendo la línea de costa desde el puerto hacia el Norte, se ubica el balneario Playa Unión, que al igual que Puerto Rawson pertenecen al ejido urbano de esta ciudad (Figura 2).

Barragán Muñoz (2003:18) define al área litoral como "la franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar".

En el caso particular de Puerto Rawson, el mismo se asienta sobre lo que se denomina subárea anfibia ó marítimo terrestre. Y, si bien el estudio de las áreas litorales debe realizarse de manera holística, omnicomprensiva, desde una concepción sistémica que considere tanto los subsistemas físico natural, socio-económico y jurídico – administrativo, este trabajo se centrará en la descripción y análisis del último de los subsistemas mencionados, en el espacio bajo análisis.

El marco jurídico – administrativo intermedia entre los subsistemas físico – natural y socio – económico y tiene como principal función el facilitar la gestión de las áreas y recursos litorales, pero no siempre esto ocurre así; también pueden existir iniciativas de gestión voluntarias, a las que luego resulta conveniente dar un marco jurídico.

**Figura 1. Area de estudio: Reserva Zona Puerto Rawson**



Fuente: Dirección General de Puertos del Chubut  
(Ley Pcial. N° 2176 – Anexo II - Año 1981 – Escala 1:4000)

**Figura 2. Sitio y situación relativa del área de estudio Puerto Rawson**

Fuente: elaboración propia sobre imagen satelital provista por Dirección General de Catastro y Ordenamiento Territorial del Chubut (año 2009) .- Escala 1:10.000)

### *Problema*

En sentido amplio los puertos constituyen hoy "...una herramienta de desarrollo que pocas localidades poseen y que aquellas afortunadas de tenerlo no alcanzan a valorar en su magnitud" (Mateo y Nieto, 2009:5). Por ello suele ocurrir que los actores sociales involucrados no ejercen su capacidad de demanda ante los cuerpos legislativos, para que estos gestionen una normativa acorde a las reales necesidades.

Por lo expuesto, se visualiza como problema la existencia de algunas disfuncionalidades organizativas – administrativas que serían factibles de superar a partir de una más acabada y pertinente normativa, que responda a las cambiantes condiciones y procesos imperantes en el Siglo XXI.

### *Objetivo, método de trabajo y materiales o recursos utilizados*

El presente trabajo tiene como objetivo ponderar la pertinencia de la normativa vigente, como instrumento legal de soporte para la operatoria administrativa, de los tres niveles de gobierno con injerencia sobre el área de estudio.

Teniendo en cuenta la propuesta metodológica que hace Barragán Muñoz (2003) para el estudio del subsistema jurídico – administrativo, se admiten tres abordajes distintos pero complementarios. Al respecto se relevó normativa inherente a las tres dimensiones posibles:

- a. **Ámbito geográfico:** la normativa relevada contempla los ámbitos fluvial, marítimo y terrestre.
- b. **Escalas territoriales:** se refieren a los distintos niveles de gobierno con injerencia en el área, en este caso se identificaron los niveles local, provincial y nacional.
- c. **Sectores de actividad:** en el caso bajo estudio la normativa relevada contempla a los sectores pesquero, portuario, industrial, comercial, urbano y ambiental.

La consideración de estas tres dimensiones resulta crucial para la coordinación y cooperación administrativa y deberá plantearse desde tres enfoques interdependientes:

- Interescalar
- Intersectorial
- intrasectorial

Por otra parte se utilizó la técnica de investigación cualitativa “entrevistas semidirigidas” para entrevistar a las autoridades representativas de las escalas local, provincial y nacional, que corresponden respectivamente, a Municipalidad de Rawson, Dirección General de Puertos de Chubut y Prefectura Naval Argentina.

En cuanto a los materiales o recursos utilizados, se relevó toda la normativa jurídica que aplica a Puerto Rawson. A nivel supranacional, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR); a nivel nacional Constitución Nacional, Leyes y Decretos Nacionales; a nivel provincial Constitución Provincial, Leyes y Decretos Provinciales, y a nivel municipal Carta Orgánica y Ordenanzas Municipales de la ciudad de Rawson.

Para finalmente analizar integradamente todo lo trabajado, en vistas a extraer conclusiones sobre la situación y necesidades jurídico – administrativas de Puerto Rawson.

### *Ordenamiento jerárquico de normas jurídicas que rigen el área Puerto Rawson*

#### **1. SUPRANACIONAL**

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR - para Argentina entró en vigencia 31/12/95)

##### 1.1. Parte II – EL MAR TERRITORIAL Y LA ZONA CONTIGUA

##### 1.1.1. Sección 2 – Límites del Mar territorial

1.1.1.1. Art. 9) Desembocadura de los ríos

1.1.1.2. Art. 11) Puertos

1.1.2. Sección 5 – Reglas internacionales y legislación Nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

1.1.2.1. Art. 207) Contaminación procedente de fuentes terrestres.

## **2. CONSTITUCION NACIONAL** (Argentina, 1853 - Reforma 1994)

### 2.1. PRIMERA PARTE

2.1.1. Capítulo Primero - Declaraciones, Derechos y Garantías

2.1.1.1 Art. 12) s/ no se pueden conceder preferencias a un puerto sobre otro por medio de leyes o reglamentos de comercio.

2.1.2 Capítulo Segundo – Nuevos Derechos y Garantías

2.1.2.1 Art. 41) s/ todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

### 2.2. SEGUNDA PARTE

2.2.1. Capítulo Sexto – De la Auditoría General de la Nación.

2.2.1.1. Art. 85) s/ control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue.

2.2.1.2. Art. 124) s/ dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio.

## **3. LEYES NACIONALES**

3.1. Ley N° 20.094/88 s/ Ley de la Navegación

3.2. Ley N° 23.696/89 s/ Reforma del Estado

3.3. Ley N° 24.093/92 s/ Ley de Puertos

3.4. Ley N° 25.675/02 s/ Ley General del Ambiente

3.5. Ley N° 18.398/69 s/ Ley General de la Prefectura Naval Argentina

3.6. Ley N° 18.711/70 Art.7 hasta Art.11 inclusive. s/ Fuerzas de Seguridad

## **4. DECRETOS NACIONALES**

4.1. Dto. N° 6329/59 s/ Fija cota de ribera para zona Puerto Rawson.

4.2. Dto. N° 817/92 s/ Reorg. administrativa y liquidación de la Adm. Gral. de Puertos.

4.3. Dto. N° 769/93 s/ Reglamentación de la Ley de Puertos (N° 24.093)

## **5. CONSTITUCIÓN PROVINCIAL** (Chubut, 1957 – Reforma 1994)

5.1. TITULO II – Políticas de Estado

#### 5.1.1. Capítulo III – Régimen Económico

5.1.1.1. Art. 85) Puertos. S/ El Estado establece política portuaria, ejerce la autoridad, pudiendo delegar su administración a terceros.

#### 5.1.2. Capítulo IV – Recursos naturales

5.1.2.1. Art. 99) Dominio y aprovechamiento. s/ el Estado ejerce el dominio sobre recursos naturales renovables y no renovables, migratorios o no, que se encuentran en su territorio y su mar, ejerciendo el control ambiental sobre ellos.

5.1.2.2. Art. 107) Pesqueros y subacuáticos. s/ el Estado promueve aprovechamiento integral de los recursos pesqueros y subacuáticos, marítimos y continentales. Fomenta la actividad pesquera y conexas, propendiendo a la industrialización en tierra y el desarrollo de los puertos provinciales, preservando la calidad del medio ambiente y coordinando con las distintas jurisdicciones la política respectiva.

#### 5.1.3. Capítulo VI – Medio Ambiente

5.1.3.1. Art. 109) Medio ambiente. Integridad. s/ toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano. El Estado resguarda su equilibrio y garantiza su protección y mejoramiento en pos del desarrollo humano sin comprometer a las generaciones futuras. Dicta legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, impone las sanciones correspondientes y exige la reparación de los daños.

### 5.2. Disposiciones complementarias

5.2.1. SEGUNDA. La Provincia del Chubut reivindica su actual ocupación territorial y sus derechos sobre el mar así como su dominio sobre los correspondientes recursos naturales, renovables o no, y su consiguiente aprovechamiento económico.

## **6. LEYES PROVINCIALES**

6.1. Ley N° 1503/77 s/ Protección de Aguas y Atmósfera.

6.2. Ley N° 1985/81 s/ Dominio Provincial de la Reserva Zona Puerto Rawson.

6.3. Ley N° 2176/83 s/ Transferencia de tierras fiscales a Municipalidad de Rawson para Reserva Zona Puerto Rawson.

6.4. Ley N° 3042 s/ Fija nuevo ejido municipal para Rawson.

6.5. Ley N° 3847/93 s/ Prohíbe y pena vertido de residuos a los mares jurisdiccionales.

6.6. Ley N° 4032/94 s/ Evaluación de impacto ambiental.

6.7. Ley N° 4563/96 s/ Ley general del ambiente.

6.8. Ley N° 4148/96 s/ Ley de aguas.

6.9. Ley IV – N° 6 (reemplaza a Ley N° 3755) s/ Sistema Portuario Chubutense.

6.10. Ley XI – N° 35 (reemplaza a Ley N° 5439) s/ Código Ambiental de Chubut.

#### 6.a. PROYECTO DE LEY PROVINCIAL

Proyecto de Ley s/n° votado el 28/11/03 s/expropiación de 55 Hectáreas al Sur del río Chubut para destinarlos al desarrollo de la zona industrial de Puerto Rawson. VETADO por Decreto Provincial N° 91/03

### 7. DECRETOS PROVINCIALES

- 7.1. Decreto N° 359/59 – Dominio del Estado Provincial s/Reserva Zona Puerto Rawson
- 7.2. Decreto N° 2099/77 - Reglamenta Ley 1503
- 7.3. Decreto IV - 209/93 – Reglamenta Ley IV – N° 6.
- 7.4. Decreto 185/09 – Reglamenta Ley XI – N° 35 (antes 5439) s/ “Código Ambiental de Chubut”
- 7.5. Decreto IV – N° 62/03 Reglamenta Ley IV – N° 6
- 7.6. Decreto 1756/03 Reglamenta Ley IV – N° 6

### 8. ACTAS

8.1. Acta – Acuerdo de Cesión de Tierras/03 s/ cesión de tierras particulares al Estado Provincial para ruta de acceso al futuro puente portuario.

### 9. CARTA ORGANICA MUNICIPAL (Rawson - Chubut, 2005 – no ha tenido reformas)

#### 9.1. PRIMERA PARTE

- 9.1.1. TITULO I – Declaraciones, derechos, deberes y garantías.
  - 9.1.1.1. Capítulo I – Declaraciones y principios fundamentales
    - 9.1.1.1.1. Art. 10) s/ Rawson ciudad Administrativa, Turística, Pesquera y Agroindustrial.
    - 9.1.1.1.2. Capítulo III – Planeamiento ambiental y desarrollo sustentable
      - 9.1.1.1.2.1. Art. 42) s/ Medio ambiente sano
      - 9.1.1.1.2.2. Art. 43) s/ Calidad del agua, por su carácter natural, económico y social.
      - 9.1.1.1.2.3. Art. 44) s/ Río Chubut y frente marítimo.
      - 9.1.1.1.2.4. Art. 45) s/ Desarrollo económico.
      - 9.1.1.1.2.5. Art. 46) s/ Pesca.

### 10. ORDENANZAS MUNICIPALES DE RAWSON

- Se relevaron Ordenanzas emitidas por el Honorable Consejo Deliberante de Rawson desde N° 001/1963 hasta N°7119/2012. (Actualizado al 20/03/2012).
- Los años sin normativa responden a los períodos en que la Argentina tuvo gobiernos de facto (1966-1973 y 1976-1983).
- En muchos casos se relevaron ordenanzas que fueron derogadas por otras más actualizadas, que son las que constan en el desarrollo siguiente:

10.1. N° 57/64 s/ Colocación de luz de mercurio en los muelles de Puerto Rawson.

10.2. N° 1797/84 s/ Creación Parque Industrial Pesquero en Puerto Rawson.

- 10.3. N° 1798/84 s/ Condiciones de urbanización del área Parque Industrial Pesquero de Puerto Rawson.
- 10.4. N° 2248/86 art.3) s/ Fomenta actividad industrial mediante exenciones impositivas en Parque Industrial Pesquero de Puerto Rawson.
- 10.5. N° 3169/91 s/ Lineamientos p/instalación de industrias pesqueras en Puerto Rawson.
- 10.6. N° 3252/92 s/ Obligatoriedad en ejido urbano de Rawson de la adopción de medidas para la preservación de las condiciones naturales las aguas, aire y suelo, y la lucha contra la contaminación de los mismos.
- 10.7. N° 3312/92 s/ Creación Cuerpo de Policía Ambiental dependiente de Dir. Gral. De Ecología y Saneamiento, Municipalidad de Rawson.
- 10.8. N° 4095/96 s/ Arbolado del espacio público en ejido urbano de Rawson.
- 10.9. N° 4193/96 s/ Creación Tribunal Administrativo Municipal de Faltas, Rawson.
- 10.10. N° 4853/99 s/ Condiciones para habilitación comercial a pescaderías.
- 10.11. N° 4964/00 s/ Usos del suelo permitidos en Área 9 Playa Unión y Área 10 Puerto Rawson.
10. 12. N° 5145/01 s/ Exención impositiva a la actividad comercial en Playa Unión y Puerto Rawson.
- 10.13. N° 5247/02 s/ Declarar a Área 9 Playa Unión y Área 10 Puerto Rawson, como “Zona Turística”.
- 10.14. N° 6438/07 s/ Audiencia Pública ligada a Art.190 de Carta Orgánica Municipal de Rawson.

### *La cuestión administrativa portuaria, en el marco de la transformación del rol del Estado*

Desde la década del '90 Argentina estuvo signada por un proceso de transformación del rol del Estado en la vida socio-económica del país. La Reforma del Estado se sustentó en la Ley N° 23.696/89 y en un conjunto de decretos complementarios. Mediante el Decreto N° 817/92 se realizó la reorganización administrativa que incluyó ente otros aspectos, la liquidación de la Administración General de Puertos de la Nación. En el contexto de estas políticas neoliberales, la Ley N° 24.093/92, conocida como “Ley de Puertos” descentralizó el sistema portuario argentino, dejándose el Estado para sí, solo funciones de planeamiento y control. Los activos portuarios fueron transferidos a las provincias, las que a su vez generaron una serie de figuras administrativas, que involucran en distinto grado los intereses de los actores intervinientes.

En el contexto de esta transformación de las reglas de juego desde el punto de vista administrativo, se realizaron entrevistas a los actores responsables de los tres niveles de gobierno con injerencia sobre el área litoral bajo estudio, que son el Director General de Puertos de la Provincia de Chubut, el Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano de la

Municipalidad de Rawson y el Prefecto Principal titular de Prefectura Rawson (Nivel II) dependiente de Prefectura Naval Argentina.

Las entrevistas se realizaron con el espíritu de poder conocer la visión que tienen las autoridades mencionadas sobre lo que constituye “co-administrar” un área litoral, a partir de marcos normativos pre-establecidos, como así también para poder detectar necesidades normativas que posibilitarían una mejor gestión del área bajo estudio.

A continuación se incluyen las tres entrevistas realizadas:

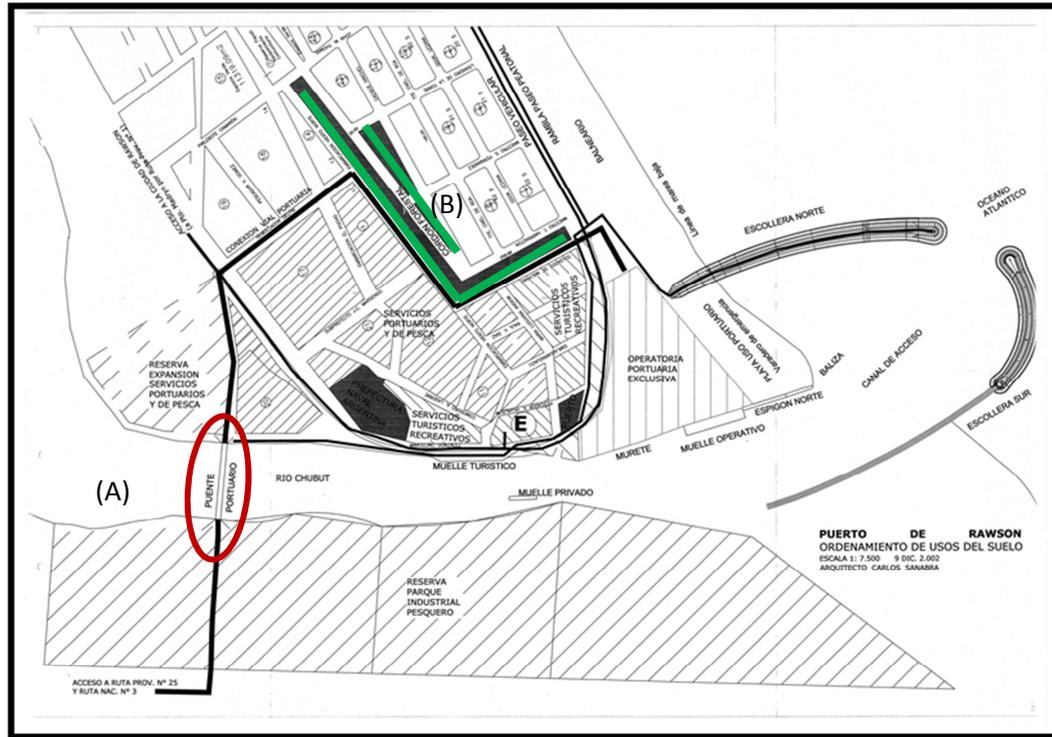
#### **1. Entrevista al Ing. Juan Granada, Director General de Puertos del Chubut.**

Profundizando en el tema de la descentralización del sistema portuario argentino, el Ing. Juan Granada se expuso sobre los siguientes aspectos:

- En el caso de Chubut se han creado entes de derecho público no estatales para la administración de los puertos más importantes de la provincia (Almirante Storni y Comandante Luis Piedra Buena, de Puerto Madryn. Y, Comodoro Rivadavia y Caleta Córdova, de la ciudad de Comodoro Rivadavia) habiéndose mantenido la administración directa para los puertos menores (Rawson y Camarones) que han quedado bajo la órbita de la Dirección General de Puertos del Chubut.
- Así también se refirió a la situación actual de participación del Estado Nacional, que podría continuar de igual manera que hasta el presente, hasta tanto se promueva la creación de una nueva figura que incorpore la participación de actores nacionales, provinciales, municipales y privados. Todo ello previo debate de los equipos técnicos y políticos actuales. La importancia de la incorporación del sector privado deviene de que hasta el momento, el mismo solo participa desde lo formal, a través de las Audiencias Públicas en ocasión de tener que instalarse nueva infraestructura portuaria, con algún tipo de impacto sobre el medio, como ocurrió con la obras ejecutadas en el período 2001-2005 que incluyeron la construcción de las escolleras Norte y Sur, Muelle Nuevo y dragado del canal de acceso al puerto y de una trampa de sedimentos existente aguas arriba de Puerto Rawson.
- Al ser consultado sobre los problemas que pudiera haber, derivados de la coexistencia de diferentes usos del suelo en el ámbito portuario bajo estudio, manifestó que a esto se suma la condición de tratarse de tierras de carácter público y privado, por lo que se hace necesario el diseño de políticas de reordenamiento, en las que participen tanto los actores públicos municipales y provinciales como los privados. Se refirió concretamente a las necesidades relacionadas con el uso del suelo destinado a la circulación y desarrollo económico, planteando la necesidad de un puente sobre el río Chubut (Figura 3), para generar una zona industrial en el sector ribereño próximo a Playa Magagna. Esto permitiría integrar turísticamente ambas playas y posibilitar la salida de productos de las plantas procesadoras de pescado, situadas en la ribera norte, sin necesidad de utilizar la doble trocha que une Playa Unión con Rawson, con lo que se generaría una nueva dinámica económica en el área.
- Con respecto a la coexistencia de muelles (Figura 4) públicos y privados sobre el estuario del río Chubut (Muelles Públicos: de Madera, John Murray Thomas y Muelle Provincial de Operaciones – Muelles Privados:

Conarpesa y dos muelles de embarque turístico para avistaje de fauna) se refirió al vacío legal existente, ya que no hay normativa provincial que regule sobre los muelles privados.

Figura 3 –Plano del Proyecto de Ordenamiento de usos del suelo en Puerto Rawson.



Fuente: Dirección General de Puertos del Chubut. (Año 2002 – Escala 1:7500)  
Localización del Puente Portuario (A) y cordón forestal (B)

**Figura 4. Puerto Rawson, disposición de sus muelles.**



Fuente: elaboración propia sobre fotografía de Dirección General de Puertos del Chubut (Año 2006)

Referencias: 1: Muelle de Madera – 2: Muelle Avistaje de Delfines – 3: Muelle Jonh Murray Thomas – 4: Muelle Avistaje de Toninas – 5: Muelle Provincial de Operaciones – 6: Muelle Conarpesa.

- Consultado sobre la cuestión operativa de Puerto Rawson comentó que se trata de un puerto pesquero que opera entre cuatro y seis meses al año (entre octubre y marzo estimativamente) capturándose principalmente especies como langostino, merluza hubbsi y abadejo, mayormente en los bancos de Isla Escondida. Con un volumen de unas quince a veinte mil toneladas de pesca efectiva, la que se destina a las plantas procesadoras de Rawson (casco urbano y puerto) como así también a plantas procesadoras de la ciudad de Puerto Madryn. En cuanto a la flota, operan unos setenta barcos, de los cuales el mayor porcentaje corresponde a barcos costeros (flota amarilla) y en menor proporción a barcos de altura (flota roja) y embarcaciones de menor porte (pesca artesanal, la que se practica con líneas de anzuelos y no con redes) Al respecto destacó que sería significativo que se incorporara al manejo del recurso la “clasificación” orientada a realizar una “venta local con sello de calidad Puerto Rawson”, cuestión que agregaría valor al trabajo artesanal que se practica.
- En relación al desarrollo infraestructural del puerto se expuso sobre las diferencias entre los puertos fluviales de Argentina y los puertos fluvio-marítimos de la región patagónica, habiendo que sumarle a estos últimos obras de abrigo (Figura 5), para su operatoria, dadas las características geomorfológicas de los marcos ambientales en que se ubican. Para la concreción del desarrollo infraestructural se requiere de recursos de capital, técnicos y humanos; al respecto señaló que lo recaudado por el Fondo de Desarrollo Portuario (Ley IV – N° 6 -ex Ley N° 3755 - art.11 - inc. I) se emplea mayormente para realizar obras portuarias menores y subsidiar déficits operacionales transitorios de las administraciones portuarias, por lo que es necesario recurrir a la banca internacional a fin de poder financiar los grandes emprendimientos.

**Figura 5 – Obras de abrigo para ingreso a Puerto Rawson (fluvio-marítimo) y polígono destinado a la ampliación de zona operativa portuaria (ZOP)**



Fuente: elaboración propia sobre imagen de Dirección General de Puertos del Chubut (Año 2006)

- Consultado sobre los equipos técnicos del Estado, manifestó que se cuenta con planteles profesionales disciplinares, particularmente formados en ramas de la ingeniería, con especializaciones y maestrías; no así con planteles multidisciplinares que contemplen otros perfiles profesionales como podrían ser geólogos, geógrafos, oceanógrafos, ambientalistas, biólogos, juristas, etc. A lo que agregó que si bien existen recursos humanos calificados en el país, el Estado no retiene a los mismos creando condiciones laborales favorables para su inserción en la esfera pública.
- A nivel tecnológico, recalcó sobre la necesidad de contar con equipamiento para el mantenimiento del dragado que requiere el estuario del río Chubut, tras la supresión del efecto autolimpiante que tenían las crecidas estacionales del mismo, antes de la construcción del Dique Florentino Ameghino (1963); como así también sobre la importancia de contar con boyas olígrafas que permitan medir la dirección e intensidad del oleaje, en vistas al diseño de obras portuarias complementarias, remodelaciones, ampliaciones, etc.
- Manifestó sobre la importancia de que el río Chubut sea administrado por un Comité de Cuenca integrado por diferentes actores sociales involucrados con el mismo y no solo por la autoridad de aplicación que se desprende de la Ley Provincial N°4148 (Ley de Aguas) que es designada unilateralmente por el Poder Ejecutivo Provincial. Se encuentra para ser tratado en Legislatura Provincial el proyecto para la conformación de un Comité de Cuenca del río Chubut.

- Otro vacío normativo al que se refirió el funcionario es sobre la inexistencia de una repartición que cuente con misiones y funciones sobre el ámbito “costas”, por lo que sería necesaria la creación de una o en su defecto ampliar –mediante decreto- la actual Dirección General de Puertos a “Puertos y Costas”.

## **2. Entrevista al Ing. Juan Bonamino, Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Rawson.**

Motivó la entrevista al Ing. Bonamino el poder conocer la visión que se tiene desde el nivel de gobierno municipal, sobre lo que es la administración de un espacio urbano singular, como es Puerto Rawson; dado que el mismo pertenece al ejido urbano de la ciudad de Rawson, la que se presenta físicamente fragmentada en cuatro áreas urbanizadas bien diferenciadas (casco original de Rawson, Balneario Playa Unión, Puerto Rawson y Playa Magagna). Situación a la que debe sumarse la complejidad administrativa, en tanto sobre Puerto Rawson tienen injerencia los niveles de gobierno municipal, provincial y nacional.

- El Ing. Bonamino destacó que no han existido ajustes formales, racionales, para la funcionalidad de este espacio, sino que prima un fuerte sentido colaborativo entre organismos, en pos del bien común. Consideró importante el sumar esfuerzos en la gestión de este espacio y creería conveniente lograr acuerdos interjurisdiccionales orientados a conceder a una empresa de servicios, la administración integrada de la zona portuaria.
- Aclaró que existe una estrecha colaboración y hasta planeamiento conjunto entre la Secretaría a su cargo y la Dirección General de Puertos del Chubut, quedando a cargo de la Prefectura Naval Argentina (Prefectura Rawson – Nivel II) el control de policía sobre todo el frente fluvio-marítimo de Puerto Rawson, en cuanto a seguridad en la navegación comercial y deportiva de todas las embarcaciones que operan en esta jurisdicción.
- En cuanto al planeamiento conjunto con la Dirección General de Puertos del Chubut, coincidió con lo planteado anteriormente por el Ing. Granada en las siguientes necesidades:
  - Ordenar la circulación, construyendo un puente portuario que vincule las márgenes Norte y Sur del río Chubut, en vistas a organizar el Parque Industrial Pesquero hacia el sector aledaño a Playa Magagna, al sur del río. Como así también se explayó sobre la necesidad de acondicionar una circulación alternativa, con cordón cuneta y asfalto, a fin de poder cortar el tránsito común por la Avda. Marcelino González, que interfiere con la operatividad de los cinco muelles que se emplazan en la margen norte del río. Esta nueva vía de circulación comunicaría el Boulevard Guillermo Rawson de Playa Unión con el Puente Portuario proyectado, a través de las arterias Soldados de Malvinas, Embarcación Viento Norte y Remolcador Delfín (Figura 3).
  - Gestionar la ampliación de la zona operativa portuaria (Figura 5), aledaña al Muelle Provincial de Operaciones a fin de establecer allí una Terminal Pesquera que contemple instalaciones para operar con la pesca atendiendo el pesaje, clasificación, sello de calidad, control de destino, servicios para el personal, cámaras de frío, depósitos de agua, módulos para el almacenamiento de cajones, pallets y artes de pesca; como así también las sedes de las dependencias administrativas de Puertos, Pesca y Sanidad, entre otras.
  - Contar con un organismo público competente sobre “costas”. Al respecto el Ing. Bonamino manifestó que en general todos los municipios costeros de la provincia tienen problemas con las urbanizaciones costeras; por lo que en particular ha debido solicitar a la Dirección General de Puertos de Chubut estudios referentes a la

evolución natural de la costa, a fin de determinar la “costa segura” a un plazo de cincuenta años, en vistas a la proyección de futuras urbanizaciones sobre el frente costero norte de Playa Unión.

- Por otra parte, se refirió a la necesidad de destinar espacios en la zona portuaria a servicios turísticos – recreativos. Acotando sobre la existencia de terrenos ociosos de dominio público, bajo la órbita del Estado Provincial, que sería conveniente transferir al Estado Municipal para el desarrollo de un predio ferial, el que contribuiría a regularizar la situación de los puestos callejeros de venta de pescados y otros frutos del mar.
- Así también apuntó sobre la importancia de llevar adelante el proyecto de construcción de una planta única de tratamiento de efluentes del área portuaria, destinándose el producto de la misma al riego de un cordón forestal que se implantaría a la vera de la nueva vía de circulación que uniría el Boulevard Guillermo Rawson con el Puente Portuario (Figura 3).
- Otra cuestión que requeriría tratamiento es el régimen de tenencia de la tierra en el área Puerto Rawson, atento a que se generan situaciones de irregularidad cuando se otorgan tierras del Estado Provincial, con destino a micro emprendimientos productivos –teóricamente generadores de puestos de empleo- que en poco tiempo dejan de ser tales, quedando esos lotes en manos de particulares que los destinan a fines diferentes a los que les posibilitaron el acceso a los mismos.

### **3. Entrevista al Prefecto Principal Carlos Alberto Núñez, titular de Prefectura Rawson – (Nivel II), dependiente de Prefectura Naval Argentina.**

La entrevista a la autoridad de esta Fuerza de Seguridad Nacional que tiene asiento en Puerto Rawson -en forma ininterrumpida desde 1879- se orientó a indagar sobre el rol de la misma, en relación a la actividad náutica en el frente fluvio-marítimo de Puerto Rawson y sobre el tipo de vínculos que mantiene con los demás organismos que tienen injerencia en la administración del área portuaria. Al respecto el Prefecto Principal Núñez habló sobre la jurisdicción que depende de la Prefectura a su cargo, para contextualizar luego las misiones y funciones de la misma:

- Expresó que el límite Norte es el Paralelo 43° 04' Sur y el límite Sur es el Paralelo 44° 35' Sur, ambos límites sobre la Provincia de Chubut, lo que abarca 380 km de costa marítima; a lo que hay que sumarle jurisdicción fluvial sobre el río Chubut desde su desembocadura hasta el embalse del Dique Florentino Ameghino inclusive.
- Destacó que la principal misión es cumplir con el poder de Policía de Seguridad en la Navegación, controlando las condiciones técnicas y de seguridad de los buques pesqueros, como así también de las embarcaciones deportivas y de recreativas que operan en el área; lo que se realiza a través de inspecciones en puerto. Habiéndose realizado por ejemplo en 2011, 309 inspecciones ordinarias y 84 inspecciones extraordinarias. También se realiza desde la Prefectura el Ploteo Radioeléctrico de los buques pesqueros que operan en la zona, visualizándose sus posiciones, mediante ondas de radio, en una pantalla de plotter.
- En cuanto a las embarcaciones pesqueras fue específico en cuanto al número de ellas discriminadas por tipo y medidas de seguridad que se requieren para su habilitación: enunció que se registran 34 embarcaciones de pesca costera, 37 embarcaciones de pesca de rada o ría, 6 embarcaciones de pesca artesanal y 12 embarcaciones inactivas.

-Costeras: eslora hasta 21 metros, pueden alejarse hasta 180 millas marinas (333 km) y deben contar con una tripulación de 1 Patrón o Capitán, 1 segundo Patrón o Capitán, 1 jefe de máquinas y 3 marineros.

-Rada o ría: eslora entre 9,90 metros y 17 metros, pueden alejarse hasta 15 millas marinas (28 km) durante un máximo de 30 horas y deben contar con una tripulación de 1 Patrón o Capitán, 3 jefes de máquinas y 2 marineros.

-Artesanales: eslora hasta 9,89 metros, pueden alejarse hasta 3 millas marinas (5,5 km), solo pueden navegar con luz diurna, zarpando hasta 2 horas antes del crepúsculo matutino tabulado y arribando hasta 2 horas después del crepúsculo vespertino tabulado en caso de imposibilidad de egreso o ingreso al puerto por bajamar; solo se les autoriza la captura de langostino y camarón. Deben contar con una tripulación de 1 Patrón o Capitán y 1 marinero.

- Por otra parte destacó que el producto de la actividad pesquera en la jurisdicción de Puerto Rawson es básicamente la captura de langostino (*Pleoticus Muelleri*) y merluza común (*Merluccius Hubbsi*) lo que ha generado la instalación de plantas procesadoras, ocupación de mano de obra local y el desarrollo de otras actividades conexas. Entre las principales plantas pesqueras se encuentran Conarpesa, Cabo Vírgenes S.A. e Iberpesca S.A. en Puerto Rawson; Golfo Cankar S.R.L. y Veraz S.R.L. en Rawson e Industrias Pesqueras Patagónicas en Trelew. Dando trabajo a unas 1200 personas en total. Así también apuntó que existen otras actividades ligadas a la dinámica portuaria, como son tres astilleros navales, cuatro empresas de estibajes, diez armadores navieros, una empresa portuaria, una agencia marítima y cuarenta y ocho estibadores portuarios registrados.
- Al ser indagado acerca de las vinculaciones formales con los entes de administración municipales y provinciales, respecto a Puerto Rawson, manifestó que con las Autoridades Provinciales la relación es diaria, en razón de la competencia como policía de seguridad, interviniendo en forma conjunta con las Autoridades Portuarias respecto de la seguridad a los buques que operan en el puerto, la infraestructura edilicia de los muelles y el ingreso de vehículos autorizados que transportan la carga de productos con destino a las Plantas procesadoras de pescado. Habiendo además una actuación como policía auxiliar de pesca ante la Secretaría de Pesca con asiento en Rawson. Por otra parte, con las Autoridades Municipales el vínculo se intensifica en la temporada estival con la práctica de deportes náuticos, lugares designados para maniobras de bajada de lanchas, y las actividades náuticas desarrolladas por vehículos acuáticos de propulsión jet, tipo jet ski, motos de agua, semirrígidos y similares, las áreas de "Navegación Deportiva" se encuentran perfectamente delimitadas sobre aguas del Río Chubut, como también en la franja costera de la zona marítima; estando prohibida la práctica de cualquiera de ellos sobre la "Zona de Operaciones Portuarias"; las mismas se coordinan año a año a comienzos de la temporada estival, con la Secretaría de Planeamiento y la Dirección de Turismo del Municipio local.

También se le consultó si consideraba que había vacíos legales que obstaculizaran la labor de Prefectura, a lo que respondió que está en estudio una alternativa de poder autorizar la navegación en forma telefónica a navegantes de otra localidades de la jurisdicción que utilicen bajadas naturales alejadas de las dependencias de la Prefectura Naval Argentina en Puerto Rawson. Dado que todo navegante sabe que por razones de seguridad, tiene que efectuar el despacho de su embarcación ante Prefectura, a los efectos de verificar las condiciones de la embarcación, zona a navegar, documentación de la misma y habilitación de los conductores y equipamiento de seguridad.

Otro ejemplo de medidas reglamentadas y sujetas a revisión -a solicitud de la Asociación Argentina de Capitanes, Pilotos y Patrones de Pesca de la República Argentina- se relaciona con las comunicaciones de los buques en navegación, consistente en la obligatoriedad de cursar únicamente las comunicaciones a las Estaciones Costeras en el momento de ingreso a la zona de operaciones, su permanencia sobre dicha zona, finalización de las tareas de pesca y abandono de la zona; estos serían ejemplos de medidas implementadas, primero en carácter experimental, para luego de su análisis proceder a incluirlas en los reglamentos.

- Consultado sobre una proyección de futuro para Puerto Rawson, manifestó que estima una tendencia a la evolución favorable en la dinámica pesquera e industrial, comercial y turística residencial y de mercado.

### *Interpretación de resultados*

Teniendo en cuenta el problema y objetivo planteados, en relación con ciertas disfuncionalidades organizativo-administrativas en el área litoral Puerto Rawson y sumando a ello la búsqueda y relevamiento de normativa legal de soporte de las administraciones municipal, provincial y nacional, como así también las entrevistas realizadas a las autoridades de estos tres niveles de gobierno con injerencia sobre el área de estudio, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- A nivel Supranacional, Nacional y hasta de Constitución Provincial la normativa que aplica a Puerto Rawson resulta apropiada y no se genera ningún tipo de interferencia negativa con lo que es la administración de esta área litoral.
- En términos generales las Leyes Provinciales son específicas y orientan el buen manejo de las aguas, tierras, portuario y del ambiente en general.
- En cuanto a la legislación provincial se detectó un tema de conflicto y es que habiendo existido un proyecto de ley (s/n°), votado favorablemente el 28/11/03 en Legislatura del Chubut, mediante el cual se aprobaba la expropiación de 55 hectáreas al Sur del río Chubut para destinarlos al desarrollo de la zona industrial de Puerto Rawson, el mismo fue vetado por Decreto N° 91/03, del Poder Ejecutivo Provincial.

Este veto obstaculizaría el proyecto de ordenamiento, diseñado en forma conjunta por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano y la Dirección General de Puertos del Chubut, ya que de no contarse con esas tierras al sur del río, sería inviable el desarrollo de la zona industrial y la construcción del puente portuario. Dicho emprendimiento ya contaba con tierras cedidas por un particular, para ruta de acceso al puente por la margen sur del río Chubut.

Por otra parte, hay que destacar que este veto se contrapone a los artículos 10 y 45 de la Carta Orgánica Municipal, que definen a la ciudad de Rawson como pesquera e industrial y con la Ordenanza Municipal N° 2248/86 art.3) en la que se fomenta la actividad

industrial mediante exenciones impositivas en Parque Industrial Pesquero de Puerto Rawson.

- Otro conflicto que se relaciona con la normativa vigente es el no cumplimiento de la Ordenanza Municipal N° 4853/99 sobre condiciones para habilitación comercial a pescaderías, ya que frente al muelle John Murray Thomas funciona una feria con puestos de venta de pescados y frutos del mar, que no estaría cumpliendo con lo dispuesto por la ordenanza referida. Frente a lo planteado una alternativa de solución sería la transferencia de terrenos ociosos del Estado Provincial al Estado Municipal para ser destinados a esta feria, en condiciones de legalidad.

Otros aspectos que se desprenden de las entrevistas realizadas a los funcionarios consultados son:

- Ausencia de de normativa provincial que regule sobre los muelles privados.
- Ciertas carencias en lo que a recursos se refiere, de capital, tecnológicos y humanos interdisciplinarios calificados.
- Necesidad de una planta única de tratamiento de efluentes del área portuaria, que permitiría el desarrollo de un cordón forestal, a implantar.
- Necesidad de regularización de la tenencia de las tierras, ya que estas constituyen un bien escaso y valioso, al tratarse de un localización estratégica.
- Inexistencia de una repartición que cuente con misiones y funciones sobre el ámbito “costas”.

### *Conclusiones*

De acuerdo a la interpretación de resultados y teniendo en cuenta que el objetivo de este trabajo es ponderar la normativa vigente como instrumento legal de soporte de la operatoria administrativa del área Puerto Rawson, se puede concluir en que hay vacíos legales significativos que debieran ser atendidos desde los cuerpos legislativos.

La generación de la normativa faltante, más el control de cumplimiento de la existente, contribuiría por un lado a acompañar iniciativas de ordenamiento de los usos y actividades ya planteadas por los funcionarios con injerencia en el área bajo estudio; como así también a optimizar cuestiones relativas al ordenamiento de la tenencia de las tierras en un sitio estratégico como lo es un área portuaria.

### *Reflexiones finales*

De lo expuesto y analizado se desprende que en el área litoral Puerto Rawson se produce una co-administración colaborativa y armoniosa entre los tres niveles de gobiernos involucrados. Son muy específicas las misiones y funciones de la Prefectura Naval Argentina, en cuanto al poder de Policía de Seguridad en la Navegación, de embarcaciones comerciales, deportivas y recreativas. Presentándose aún asuntos pendientes de resolución, relativos a normativas que están en proceso de revisión, se trata de cuestiones intrasectoriales, que no involucrarían a los otros dos niveles de gobierno.

Por otra parte, los dichos de la autoridad de Prefectura, llevan a pensar que estarían dadas las condiciones de evolución del sector pesquero, comercial, industrial y turístico, como para pensar en una modernización de la forma de administración de este espacio y actividades.

En el mismo sentido, se visualizó que entre la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Rawson y la Dirección General de Puertos del Chubut, existe una intención común de trabajar en el diseño de políticas de reordenamiento del área portuaria dentro de un marco legal acorde a las necesidades, a fin de lograr el desarrollo socio-económico de esta área litoral.

Si bien se identifica una comunidad de intereses, no ocurre lo mismo respecto de las estrategias mediante las cuales se arribaría a los resultados esperados. Por una parte el Ing. Bonamino (Municipalidad de Rawson) se refirió a la alternativa de lograr acuerdos interjurisdiccionales orientados a conceder a una empresa de servicios la administración integrada de la zona portuaria, lo que sería viable si se lo vincula al Art. 85 de la Constitución Provincial. Mientras que por otro lado, se desprende de los dichos del Ing. Granada (Dirección General de Puertos del Chubut) que se inclina por una estrategia de gobierno participativo, involucrando tanto a los sectores públicos como privados, haciendo referencia a esto, al explayarse sobre el gobierno portuario, el diseño de políticas de reordenamiento y al comité de cuenca del río Chubut.

La primera alternativa podría vincularse al proceso de Reforma del Estado (Ley N° 23.696/89) siendo consecuente al modelo neoliberal de los '90; mientras que la segunda resulta asociable al modelo imperante, que pone énfasis en la inclusión de la promoción del desarrollo en la agenda pública, y en la articulación de propuestas e intereses de los distintos sectores que conforman la sociedad; lo que requiere identificar a los actores estratégicos, convocarlos y escucharlos para poder consensuar políticas y acciones.

La importancia de incluir a múltiples actores –estatales, cámaras empresariales, sindicatos, consejos profesionales, sectores académicos y sociedad civil, entre otros- está dada en que su participación proporciona al Estado un manto de legitimidad que de otra forma no tendría. Esta forma de organización se aleja de la tradicional subordinación jerárquica y se asimila a lo que es el trabajo en redes, propio del modelo de administración que ha dado en llamarse gobernanza y que se propone como una metodología para mejorar los niveles de competitividad, en vistas al logro del desarrollo local.

De las entrevistas realizadas a los principales actores -responsables de la administración de ésta área litoral- se puede deducir que están dadas las condiciones para el diálogo, intercambio de opiniones, razones y fundamentos, sobre las estrategias más apropiadas al contexto témporo-espacial; para emprender una transformación de fondo en el ordenamiento y administración del área Puerto Rawson. Sin perder de vista que al descentralizarse el sistema portuario argentino (Ley N° 24.093/92) la Provincia de Chubut - por intermedio de la Dirección General de Puertos- asumió la administración directa de Puerto Rawson, que es la actividad de base, generadora de toda la dinámica del área litoral bajo estudio.

#### *Citas Bibliográficas*

Barragán Muñoz, J.M., 2003. Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas, 300 p. Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. España.

Mateo, J.A. y Nieto, A., 2009. Hablemos de Puertos. La problemática portuaria desde las Ciencias Sociales, 254 p .Ed. GESMar – UNMdP. Mar del Plata, Argentina.

USGS. [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf) “CONVEMAR” Accesada 24/04/12

USGS. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/> “Constitución Nacional Argentina” Accesada 09/05/12

USGS.[http://www.legischubut2.gov.ar/documentos/Constitucion\\_provincial.pdf](http://www.legischubut2.gov.ar/documentos/Constitucion_provincial.pdf) “Constitución Provincial Chubut” Accesada 24/05/12

USGS. <http://www.hcdrw.gov.ar/2012/index.php?op=7> “Ordenanzas Municipales de Rawson” Accesada 30/05/12