



MAYO DE 2006

EL SISTEMA PORTUARIO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: ANTECEDENTES, DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO LA CIUDAD PUERTO DE BUENOS AIRES

Los puertos y su influencia en la vida urbana

Las personas y mercaderías que se transfieren entre los modos de transporte terrestres y aéreo (camión, ómnibus y/ o FFCC y avión) y el acuático (navegación fluvial o marítima) lo hacen en los puertos. Los distintos modos de transporte tienen características propias para el uso del tiempo de traslado y del espacio que requieren y son dependientes de manera diferente de la infraestructura y de los factores medioambientales y climáticos.

A pesar de que muchas ciudades se desarrollaron comenzando por la existencia de un puerto (Buenos Aires y Bahía Blanca son dos ejemplos típicos en la Argentina), las estructuras urbanas no fueron diseñadas- en la época de la fundación o bien de la evolución hacia las actividades que hoy se desarrollan en una ciudad moderna- para la circulación vehicular intensiva que genera la presencia de un puerto.

No obstante ello se sigue cometiendo errores que repercuten desfavorablemente, por un lado en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, y por otro en la eficiencia operativa portuaria, que se vincula directamente con el comercio exterior.

El principal de los errores es la tajante separación que hay entre los planes portuarios y los urbanos. Da la impresión que a la administración portuaria no le interesa lo que ocurre en las ciudades y sus consecuencias para la gente que las habita, y como se afecta al tránsito y a la salubridad. Así también la administración política de las urbes generalmente ignora qué es un puerto, cuáles son sus necesidades de funcionamiento, cómo se desarrolla y cuales son las consecuencias, para el interés general, de la pérdida de eficiencia operativa del puerto próximo.

En el caso que nos ocupa -el Área Metropolitana de Buenos Aires- es evidente que la heterogeneidad de las administraciones políticas es una de las causas principales de la evidente descoordinación.



El puerto de Buenos Aires, pese a la Constitución Nacional y a la Constitución de la Ciudad Autónoma, y por no haberse tenido en cuenta elementales criterios de racionalidad funcional no se ha transferido al Gobierno de la Ciudad mediante la Sociedad Administradora del Puerto según indica la Ley. La resistencia del Estado Nacional en cumplir con lo que disponen las normas legales no tiene sustento y solo se comprende a la luz de mezquinos intereses sectoriales. Esta última es, aprecio, la única razón por la que el Gobierno de la Nación es renuente a ceder de inmediato el dominio del puerto.

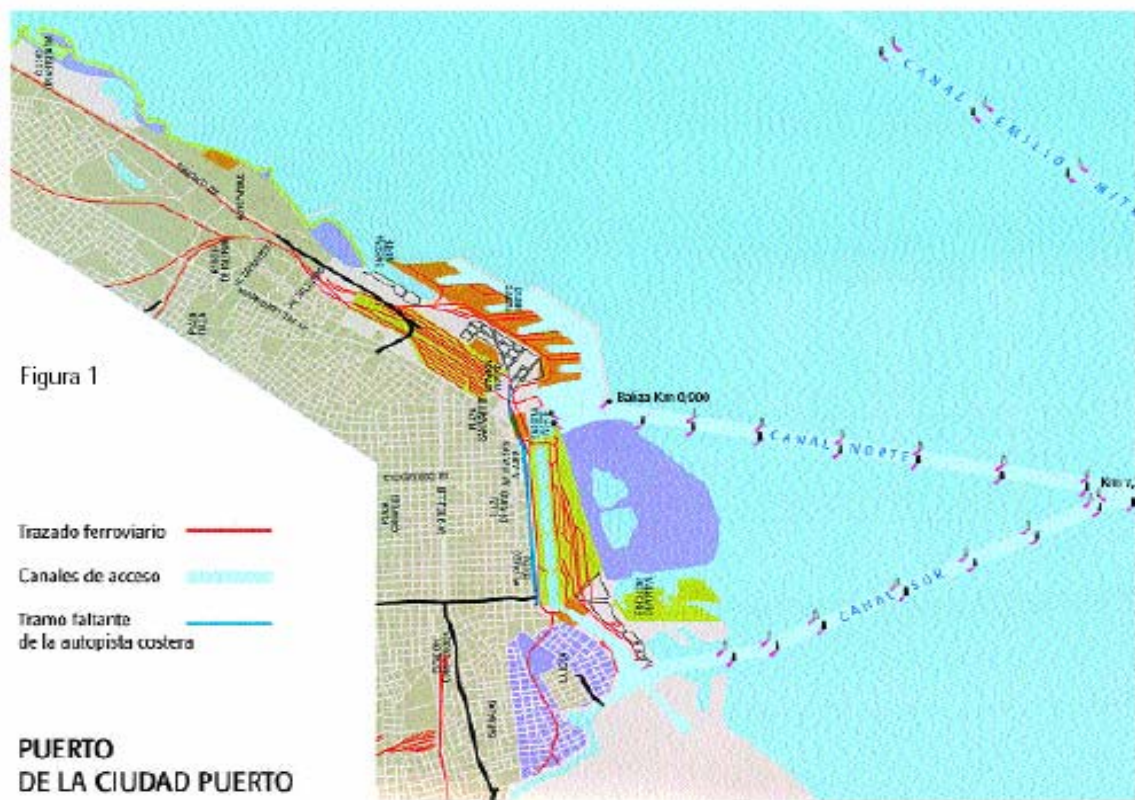
Es verdaderamente inconcebible que a casi catorce años de la entrada en vigencia de la Ley de Actividades Portuarias no se haya provisto al Puerto de la Ciudad de una autoridad autónoma del Gobierno Federal que lo ubique en un plano de equivalencia e igualdad con el resto de los puertos del país.

Es probable que el funcionario del Gobierno Nacional responsable del área, de las anteriores administraciones y de la actual (no se nota la diferencia), avalado por su superior jerárquico y orgánico, no haya querido ni quiera ahora perder su preeminencia.

La caducidad de los fundamentos por los que el Poder Ejecutivo Nacional (Administración menemista) observó parcialmente el Artículo 11º de la ley 24.093, (que disponía la transferencia del puerto a la Ciudad), con el argumento -acertado en su momento- de que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires era un ente descentralizado del Gobierno Nacional, hace que toda acción del Estado Federal (posterior a las nuevas Constituciones) en lo referente al Puerto de Buenos Aires sea insanablemente nula.

La autoridad federal sobre el puerto ha caducado de hecho al sancionarse la Constitución Nacional de 1994 y la de la Ciudad de Buenos Aires (ARTÍCULO 8.) - " *El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.* " y ARTICULO 104. – Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno: "Inciso 20. Administra el puerto de la Ciudad"; Cláusulas Transitorias: "Décima: *Desde la vigencia de la presente Constitución, el Jefe y el Vicejefe de la Ciudad, ejercen las funciones que la misma les atribuye.*"

Todo el sistema está afectado gravemente en su eficiencia por la presencia de distintas jurisdicciones, que son la Ciudad de Buenos Aires y la Nación.



Es incomprensible también el hecho de que todos los recursos generados durante este largo período de tiempo por el Puerto de Buenos Aires no hayan sido aplicados a su desarrollo en infraestructura y tecnología de tránsito hacia el interior terrestre; y a la cuestión de la falta de profundidad y ancho del **Canal Norte** (Km 0,000 a Km 7,300 y de allí hasta el Km 12 del **Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires**) y del vaso portuario (especialmente del llamado **Canal de Pasaje**). A lo que hay que sumar los inconvenientes registrados reiteradamente en el balizamiento (1) y (2) que son solo un ejemplo más de tantas cosas que, pudiendo haber sido hechas, nunca se hicieron.

(1) Puerto de Buenos Aires 29 de mayo de 2001 transcripción del diario "La Nación"

Preocupa el estado del balizamiento

"Se pone en riesgo la navegación. Los prácticos evalúan la posibilidad de prestar servicios sólo en horarios diurnos."

La demarcación en el canal de acceso a las terminales está en muy malas condiciones.



El canal de acceso al puerto de Buenos Aires podría volverse un verdadero cuello de botella que comprometerá la eficiencia y celeridad del embarcadero en la atención de buques, si no se logra corregir en el corto plazo los defectos de su balizamiento.

"El estado es deplorable y es altamente riesgosa la navegación, especialmente en horarios nocturnos", dijo el práctico de puerto y perito naval Eduardo Fiducia a La Nación.

Reconoció que los prácticos del puerto están evaluando la posibilidad de suspender el trabajo nocturno y prestar servicios mientras lo permita la luz diurna, tal como sucedió en 1992. Según aseguró Fiducia, en el tramo que va del antepuerto al Km 7,3 en el canal de acceso a las terminales de Puerto Nuevo (conocido como el "canal de acceso norte"), hay nueve boyas en malas condiciones, de un total de 12. Esto es apagadas, faltantes o garreadas (fuera de lugar).

El mismo panorama se reitera desde el kilómetro 7,3 al kilómetro 11 de la vía navegable, donde seis boyas, de un total de nueve, presentan inconvenientes. "Si tomamos todo el canal desde el antepuerto al kilómetro 11, encontramos que el 71,4% del balizamiento está fuera de servicio", indicó.

Otra posibilidad indeseada para el mantenimiento de los niveles de eficiencia del puerto sería que se produzcan varaduras de embarcaciones por el mal estado de la señalización. Estos accidentes podrían obligar a mantener cerrado el canal y comprometer más aún las condiciones de navegación, además de acarrear sanciones para el práctico del puerto responsable del ingreso o egreso de la embarcación.

Mayor inseguridad.

Con este estado de cosas, no es extraño que la seguridad de la navegación se comprometa todavía más en días de niebla o cuando se registran los fuertes vientos que caracterizan las sudestadas.

En el primer caso, esto sucede porque también presenta problemas el funcionamiento de boyas que emiten señales cuando detectan a los buques para posibilitarles la navegación en días de visibilidad comprometida.

La incidencia de los fuertes vientos, en tanto, provoca que los radares de los buques que ingresan en el puerto no puedan establecer a ciencia cierta la ubicación de las boyas debido al oleaje. En cuanto a los organismos que tienen competencia en esta situación, la Dirección Nacional de Vías Navegables tiene jurisdicción del balizamiento entre el antepuerto hasta el kilómetro 11 del canal de acceso a Puerto Nuevo.

En tanto, la empresa Hidrovía administra el balizamiento entre el kilómetro 12 y el 37 del trazado."



(2) **LA NACION LINE** · *EDICIÓN IMPRESA*

Comercio Exterior

Martes 22 de febrero de 2005 Se complicó el acceso al puerto

Los prácticos limitaron por dos días sus servicios nocturnos por falta de balizamiento en los canales norte y sur.

*“Los armadores extranjeros que operan en puertos argentinos, y especialmente en el puerto de **Buenos Aires**, soportaron la semana pasada (13 al 19 de febrero) inconvenientes y extra costos para operar sus buques.*

*A partir del martes pasado, los prácticos recomendaron que los barcos **no ingresaran ni salieran de noche del puerto** por las averías (**falta de boyas o boyas apagadas**) en el balizamiento del canal norte y del canal sur que conducen a las terminales de Buenos Aires y de Dock Sud, respectivamente.*

Por eso, estos profesionales sólo prestaron, entre el martes y el jueves, algunos servicios nocturnos, aunque solicitaron para ello que los buques extendieran cinco kilómetros el uso de los remolcadores al entrar o salir del puerto. El cambio implicó un aumento momentáneo de los costos de acceso dado que el cargo percibido por los remolcadores en estos casos aumentó en promedio un 35%, según los empresarios navieros.

*Si bien los prácticos confirmaron que la **Dirección de Vías Navegables** había reparado las **boyas al cierre de esta edición** y que los servicios volvieron a prestarse con normalidad, **quedó la duda de si se mantendrá en el tiempo el buen funcionamiento de las balizas**. Se trata de elementos fundamentales para evitar varaduras que puedan poner el riesgo la vida humana e interrumpir el normal tránsito de las embarcaciones.*

*"En el canal norte hay una boya en el kilómetro 0,9. Yo tengo 13 años de práctico, más de 2000 trabajos y **si la vi prendida cinco veces es mucho**. Estas situaciones no existen en un país civilizado", dijo a LA NACION el práctico de puerto y perito naval Eduardo Fiducia. A esta deficiencia se le agrega **la falta del dragado de los canales de acceso**. Según **Fiducia**, **el canal norte tiene 80 metros de ancho y el sur 45 metros, cuando tendrían que estar dragados a 100 metros para propiciar una navegación segura**. En sintonía, el secretario del Centro de Navegación, Patricio Campbell, comentó que "la situación del dragado es muy delicada. Desde al año pasado se avanzó muy poco".*

.....”

Leandro Uría



Desde luego que lo ideal sería que todo el sistema dependiera de una misma autoridad. Así ocurrió antes de 1992, pero el férreo centralismo de la administración portuaria en manos de la Administración General de Puertos (AGP), que justifica su existencia actual en, precisamente, la sola administración del puerto de Buenos Aires- esa AGP antes- con exclusión de los anhelos e intereses locales vinculados a la resolución de los problemas de cada puerto, hizo que tal política fracasara.

La AGP fue un extraordinario instrumento del peor corporativismo de Estado sufrido en la Argentina (hubo varios). Lamentablemente su actual existencia, con el correr del tiempo, se va haciendo cada vez más injustificada y retardataria de la participación de los legítimos y legales intereses de la Ciudad en su puerto.

Como quiera que sea, la Ciudad de Buenos Aires y su Puerto, en lugar de complementarse armónicamente como ocurre en la mayoría de las grandes ciudades portuarias del mundo (Róterdam, Bremen, Nueva York, Génova, Hamburgo, etc.), va cada uno por su lado. Así, el desarrollo edilicio ciudadano terrestre va avanzando como una mancha de aceite gigantesca que va inmovilizando al puerto, y éste a su vez se defiende perturbando cada vez más al tránsito ciudadano (sobre el que no tiene responsabilidad alguna), con sus inmensos camiones que, rara vez, cumplen con elementales normas de seguridad vial.

Desde luego que las posibles soluciones a adoptar no van a asegurar una eficiencia absoluta, pero deberían arrancar de la razonabilidad de que puerto y ciudad dependan de una misma autoridad política y administrativa. Hay algunas acciones puntuales que las administraciones dependientes de una autoridad política común deben ejecutar para que exista por lo menos un atisbo de solución.

La primera y tal vez la más importante sería la ejecución, de una buena vez, de los cuatro o cinco kilómetros de autopista costera, que facilitaría una sustancial simplificación del tránsito pesado generado por las cargas transferidas en el puerto.

Aquí, otra vez, el Gobierno Federal se ha entrometido mas de una vez.

Cuando la razonabilidad determinó construir tal importantísima vía con el diseño de una autopista elevada, al Gobierno Federal se le ocurrió que debía ser por debajo de los diques de Puerto Madero (gobierno de Menem), favoreciendo al interés particular de ese barrio y sus emprendimientos gastronómicos, recreativos e inmobiliarios.

Todo ello aún a pesar del mayor costo de una obra que, además, tenía serios inconvenientes técnicos de factibilidad.



No es materia de estos comentarios resolver problemas urbanísticos, pero la opinión generalizada de profesionales de la planificación urbana apoya el proyecto de una autopista elevada. Y si otros planificadores ahora se inclinan por la autopista en trinchera- por que estéticamente impacta menos en el barrio lindero- y ambas opiniones son igualmente dignas de consideración, habrá que optar por la más barata (que es la que pagaremos los porteños con nuestros impuestos), por lo menos mientras en la Argentina sigan existiendo las debilidades financieras que hogaño nos agobian.

Si Puerto Madero requiriera la solución más cara de ambas sería justo que asumiera y pagara por la diferencia que surja con la más barata.

El erario no debe aplicarse a satisfacer intereses de sector, barrio, corporación o grupo alguno.

Debiera bastarnos para esto con la nefasta experiencia de la década anterior.

Para finalizar con esta cuestión sería conveniente, además, considerar que las tareas de construcción de este tramo de autopista no deberían estar des coordinadas de la ampliación diametral del subterráneo que implica la prolongación de la línea "A" de Plaza de Mayo a Retiro (pasando por Puerto Madero) y la prolongación de la "B" del Correo Central a Constitución (pasando también por Puerto Madero) en donde ambas líneas combinarían.

Volviendo a nuestro tema, los intereses políticos vinculados tal vez con apetencias personales o de facción han impedido proveer a cada uno lo que le corresponde.

Al puerto, la capacidad de administrarse con prescindencia de las interferencias del Estado Nacional. A la Ciudad, la facultad de coordinar las acciones para impedir la descalabrante presencia de un tránsito pesado cada vez más caótico.

Cada contenedor que se transfiere en los puertos de Buenos Aires y Dock Sud motiva por lo menos 7 viajes de camiones de gran porte mezclados con el tránsito urbano. Si a ello añadimos el movimiento vial de las cargas no en contenedores, que se generan en el puerto, el volumen alcanza a cifras catastróficas.

El puerto de la Ciudad, entre acciones directas e indirectas generó un movimiento económico que superó los 11.000 millones de dólares, aproximadamente, durante el año 1999 (8.025.195 toneladas movidas entre bultos, contenedores, graneles líquidos y graneles sólidos) (Fuente: www.bairesportgov.ar), de los cuales 47 millones y medio, aproximadamente, correspondieron al cobro de tarifas por servicio de muelles, tasas a los buques y tasas a las cargas.

Es preciso tener en cuenta que en el puerto se desempeñan alrededor de 2.650 personas, pero que de los empleos vinculados con la actividad portuaria viven alrededor de 150.000 personas.

El sistema portuario del Área Metropolitana de Buenos Aires no se limita a Puerto Nuevo, Dársena Sur y el Dock Sud, sino que es un amplio frente que abarca la franja costera sur del Río de la Plata desde Zárate, en el Paraná de las Palmas (al norte de la Vuelta del Este) hasta Berisso.

Además la solución no pasa por descartar el Puerto de la Ciudad Autónoma aprovechando los terrenos para negocios inmobiliarios sino en dejar al puerto como está (aunque mejorando obviamente sus accesos acuáticos y terrestres), rechazando todo proyecto de ampliación que no esté debidamente justificado, apropiadamente estudiado en lo geo técnico y ajustadamente ponderado en sus costos.

Simultáneamente habría que dirigir las inversiones hacia otros puntos de esa franja costera, como por ejemplo La Plata, el mejor geográficamente de la zona, próximo a la parte más profunda del Río de la Plata, que espera la oportunidad de desarrollarse en armonía con las condiciones físicas que potencialmente ofrece.

AREA METROPOLITANA
Volumen y Dirección de los flujos de carga



Figura 2



Las acciones que se propone debieran desarrollarse en el Puerto de la Ciudad

Efectuar de inmediato un llamado por contrato de obra para el dragado de construcción, mantenimiento y balizamiento del puerto, a fin de mejorar las condiciones de seguridad y de operación del mismo, y para cumplir con los compromisos existentes con los concesionarios.

Como consecuencia de la decisión anterior, dragar para que los accesos fluviales del puerto alcancen los siguientes valores por lo menos: Canal Norte doble mano (en todo su recorrido). Ancho de Canal (solera): 200 m. Profundidad: 10 m al Plano de reducción de sondajes (cero del Riachuelo).

Dragar el vaso portuario hasta 9,75 m. (32 pies) al mismo cero anterior, reforzando los paramentos de muelle que sea necesario.

Para ambas acciones, se insiste, debiera evitarse el sistema de otorgamiento por concesión y habilitarse un procedimiento de contrato de obra de mantenimiento de profundidades renovable anualmente.

Rediseñar los sistemas de iluminación terrestre en dársenas, espigones y/ o muelles de modo tal que no dificulten la visibilidad nocturna a barlo-muelle. De acuerdo a la concesión este tipo de obra deben realizarlas los concesionarios de cada terminal en acuerdo a los detalles técnicos que especifique el órgano de regulación.

Completar, como ya se dijera, la autopista ribereña sin hacerle pagar al ciudadano obras de beneficio sectorial.

Establecer playas de contenedores en los extramuros del ejido urbano, siendo óptimas para tales efectos las zonas aledañas al Mercado Central de Buenos Aires. Modificar los tiempos de permanencia de los equipos para su pronta disposición creando mano de obra para su reparación, limpieza y mantenimiento.

Organizar el ingreso y egreso de camiones al puerto mediante un sistema inteligente que asegure un flujo símil laminar continuo de vehículos en las proximidades del mismo y habilitando, además, horarios especiales para la circulación de los grandes camiones por la ciudad.

Mejorar la parrilla ferroviaria para favorecer la entrada y salida de cargas por riel. En el Puerto de la Ciudad solo el 5% de las cargas se mueven por ferrocarril; mientras en el mundo el promedio ferroviario es del 30%, investigando y sancionando a aquellas terminales concesionadas que sin previa autorización levantaron la estructura ferroviaria de acceso a muelle.



Modificar el sistema aduanero, adecuando sus horarios para permitir la operatoria durante las 24 horas.

En la actualidad, el movimiento de camiones coincide con las horas pico del tránsito urbano.

Evitar extra-costos, las terminales mantienen tarifas únicas de lunes a lunes las 24 horas mientras la administración pública (aduana, AGP, Migraciones, Sanidad, etc.) mantienen sobre costos de hasta el 200 % de las tarifas diurnas en horas inhábiles (lunes a viernes de 19.00 a 07.00 y sábados, domingos y feriados las 24 horas).

Criterios para el desarrollo portuario

Planificar el desarrollo portuario y urbano en forma sistémica y armónica.

Considerar el desarrollo portuario adaptando las obras a la evolución tecnológica.

Impedir todo intento de desarrollo urbano en el recinto portuario.

Mejorar la accesibilidad ferroviaria.

Desarrollar los proyectos sobre la base de los ingresos genuinos del puerto, rechazando aportes del Estado Nacional o del Gobierno de la Ciudad.

Considerar útiles al puerto todas las áreas disponibles en el puerto actual y aquellas a construir.

Establecer políticas de fomento y protección a los talleres y arsenales navales que con sus diques secos, diques flotantes y varaderos deben permanecer en el recinto portuario de la Ciudad por ser el más próximo a la terminal de línea oceánica principal, que se debe construir en la desembocadura de la Cuenca del Plata, en el cono sur de América.

Actualmente la devastación sufrida, en la industria nacional en los últimos diecinueve años, dejó tan solo una muy débil capacidad remanente en este aspecto. Por ello el puerto de Montevideo se ha convertido en competidor en este rubro.

Administrar prudentemente los ingresos del puerto para que con una parte de los mismos se puedan encarar obras náuticas, y aún emprender obras viales tendientes a resolver los problemas ciudad-puerto.



Modernizar la legislación aduanera, de gran influencia en la eficiencia operativa portuaria. Es menester que la Aduana se adecue a las pautas del transporte moderno y deje de ser un impedimento para los intentos de agilizar el sistema y hacerlo más competitivo.

El rendimiento de Puerto Nuevo es de 15.000 teus/ Ha/ año, que es muy bajo, las razones principales de esa ineficiencia son las dificultades de los accesos viales, ferroviarios y náuticos, la burocracia aduanera y los diseños defectuosos de las terminales. Mejorando esos aspectos se pueden lograr 20.000 teus/ Ha/ año, lo cual no es ninguna maravilla.

Añadiendo la potencialidad futura del Dock Sud se puede llegar a los 5.000.000 teus/ año, lo que hace innecesaria cualquier otra obra.

Lo que no hay que hacer y debe evitarse a toda costa cuando la Ciudad ejerza jurisdicción sobre el puerto

Cuando se privatizaron los servicios en el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires, después de un abierto y rico debate público, la enfática presencia en el mismo de un saludable espíritu de competitividad, entre los intervinientes, permitió que el pliego licitatorio prohibiera fusiones de terminales portuarias. De esta manera se pretendió estructurar un mercado fraccionado que debía durar los veinticinco años de la concesión impidiéndose además cualquier acción de concertación que burlara el principio de prestación independiente de los servicios.

Se trataba de emular las políticas "anti trust" con que otros países habían acompañado sus procesos privatistas.

Debió evitarse por lo tanto la obtención de cualquier "posición dominante en el mercado".

Licenciado Francisco CACHAZA IRAMONT Hidrógrafo
Capitán de Navío A. R. A.
Presidente

Derechos reservados DNDA