

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

El Puerto de la Ciudad de Buenos Aires

Resumen ejecutivo²

El presente trabajo tiene por objeto analizar la situación actual del Puerto de la Ciudad de Buenos Aires, centrándose especialmente en el dominio y en la viabilidad futura de crecimiento y expansión operativa.

I) Contexto actual del Sistema Portuario

La necesidad de implementar una política moderna que contemple las actuales circunstancias nacionales e internacionales que afectan al sector portuario es urgente. Los esfuerzos de las “terminales” por mejorar la calidad de sus servicios resultan ineficientes e infructíferos ya que no están acompañados de una regulación que les dé orden y sustentabilidad a largo plazo.

Los objetivos principales de toda política portuaria deben orientarse al incremento del comercio exterior y de la productividad del sistema portuario, encausado a través del mejoramiento de la competitividad a nivel mundial de las terminales argentinas. Asimismo, y apuntando a las necesidades exclusivas del Puerto Nuevo de Buenos Aires, debe tenerse especialmente en cuenta el mejoramiento del transporte desde y hacia dicha terminal.

Como plantea el ingeniero Oscar Vecslir, ex interventor de la Administración General de Puertos, en un reciente artículo publicado por el diario La Nación³, la situación del Puerto de

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Publicado en el mes de noviembre de 2013.

Buenos Aires es de crisis, ya que “*se requiere un urgente diálogo de actores involucrados, la adopción de planes tanto en la emergencia, como en el mediano y largo plazo, y un fuerte compromiso político que revierta la inacción de todo este tiempo*”. En dicho artículo se enumeran los diversos aspectos que deberían considerarse al momento de establecerse políticas públicas en favor del sistema portuario, tales como:

“1) Debilidad institucional del Puerto de Buenos Aires. La pelea que la Nación libra con la Ciudad por el puerto desde la reforma portuaria de 1993 trajo como consecuencia que la autoridad del principal puerto del país esté concentrada en una única persona, cuyo cargo casi monárquico es el de interventor, y el único control de su gestión es realizado por un triunvirato de profesionales de la Sindicatura General de la Nación.

Por mayor voluntad que pongan los sucesivos interventores y las sindicaturas respectivas, es una estructura cuya capacidad queda limitada a la solución de la coyuntura sin poder plantearse para el principal puerto del país la necesidad de liderar la modernidad y el crecimiento que la logística del comercio exterior demanda en estos años de expansión y competitividad creciente.

El puerto debe ser federal, pero está en Buenos Aires. Desconocer la interrelación con la ciudad es motivar su desprecio e imposibilitar resolver los problemas de vecindad y convivencia.

A la hora de atender los problemas, la ausencia de representantes en la dirección de los cargadores, de los operadores y de los trabajadores completa el aislamiento que vive el principal puerto de contenedores del país.

2) Frente portuario metropolitano. Es urgente crear un espacio que reúna a las autoridades de los puertos de Buenos Aires, Dock Sud y La Plata, a sus respectivos subsecretarios y a representantes de la Ciudad y de los municipios afectados, porque este frente portuario tendrá problemas tan comunes a los tres ya que, cuando uno de los puertos se resfríe, van a estornudar los dos restantes.

³ <http://www.lanacion.com.ar/1598662-el-puerto-esta-en-crisis>

Ordenar los accesos terrestres es una problemática actual. El tráfico de camiones por ahora es un problema grave, pero amenaza en transformarse directamente en un caos si no es encarado desde el conjunto.

3) Renegociación de tarifas del peaje en la hidrovía. Más allá de los considerandos sobre el proceso de llamado y adjudicación (1995) de la licitación -por el régimen de concesión de obra pública por peaje- para el dragado de la vía troncal entre el Puerto Santa Fe y límite exterior del Río de la Plata y sus posteriores renegociaciones, se impone una profunda revisión, tanto de los calados necesarios para los nuevos buques portacontenedores que van a navegar por el Río de la Plata, como la determinación de los valores de peaje asignados a cada tipo de buque.

Recordemos que el sistema nació con un subsidio encubierto de los buques portacontenedores al incipiente tráfico de buques graneleros y un desmesurado peaje a los cruceros. El aumento de la producción y exportación de granos de Santa Fe a Rosario justifica un nuevo análisis de los costos y las participaciones de cada tipo de buque y carga transportada en la ecuación financiera de la empresa privada encargada del dragado.

4) Inversiones privadas en infraestructura de Puerto Nuevo. Ya es un hecho que los puertos argentinos aplicados a atender el tráfico de contenedores van a tener que enfrentar el desafío de la inminente llegada al área de Río de la Plata, de buques que superan los 8000 TEU⁴ de capacidad.

Buenos Aires presenta el inconveniente que su actual diseño de espigones y dársenas dificulta las maniobras de ingreso, a la vez que sus muelles (previstos para dragados de hasta 10,5 metros de profundidad) no soportan buques cuyo calado supere ese límite. En otras palabras, la infraestructura disponible quedará obsoleta en un plazo breve.

En ese contexto, el puerto debe necesariamente modificar sus estructuras y obviamente los titulares privados de las terminales ya expresaron que quieren hacer las inversiones necesarias para continuar en el mercado. Además, y junto con la autoridad portuaria, ya planificaron la ingeniería de adecuación del puerto a los nuevos tiempos.

⁴ Una TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m), una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones.

Lamentablemente, estos esfuerzos no son acompañados ni comprendidos por el máximo poder político, que no percibe la gravedad de la crisis del sistema portuario nacional y, lo que es peor, con pleno impacto en la logística del comercio exterior.

Vale recordar que, trabajando al máximo de su capacidad de diseño, los restantes puertos nacionales solo podrían absorber una parte menor del tráfico porteño, y deberíamos incrementar notablemente el transbordo de nuestros productos a puertos extranjeros, que hoy ya están captando nuestras crecientes limitaciones.

5) Atención a la carga paraguaya y nacional hidroviaria. El tráfico en contenedores del comercio exterior paraguayo fue un eterno cautivo del sistema portuario argentino. Hoy, frente a nuestra indiferencia y a su crecimiento (no menor al 10% del nacional) y modernización de su flota de transporte fluvial, Paraguay está obligado a estudiar cómo reemplazarnos paulatinamente.

En igual forma, los manifiestos esfuerzos provinciales por el aprovechamiento de la hidrovía como ruta de excelencia para sacar sus productos y manufacturas, no están siendo mínimamente acompañados por el frente portuario metropolitano. Buques de transbordo ya se están alistando para cubrir nuestra incapacidad. Esto es pérdida de muchos puestos de trabajo.”

En este trabajo nos vamos a enfocar especialmente en el conflicto entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires sobre la transferencia del puerto a esta última, lo cual consideramos que es la “base” del problema. Asimismo, nos referiremos al futuro desarrollo del sistema portuario argentino el cual deberá atender las crecientes necesidades del comercio internacional sin que ello afecte las estructuras urbanas.

II) Contexto legal del Puerto de Buenos Aires

Como ya hemos mencionado, a partir de las reformas del sistema portuario argentino de los años 1992 y 1993, donde se transfieren los puertos a las provincias, pero por cuestiones de forma, se vetó el traspaso del Puerto de Buenos Aires a la órbita de la ciudad homónima, hoy se puede decir que estamos en una situación de contradicciones legales, dado que con la Reforma Constitucional del 94 se subsanan las razones por las que se veta dicho traspaso.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Asimismo, desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Unidad Ejecutora del Plan Estratégico y respecto de la visión sobre la cuestión legal-institucional del Puerto; se plantea que:

- El traspaso del puerto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene suficientes fundamentos históricos y jurídicos que lo legitiman. En materia de puertos la autonomía de la Ciudad aparece enmarcada por la Ley de Puertos N° 24.093, sancionada el 3 de junio de 1992. Esta Ley implicó la descentralización de la actividad portuaria.
- El 24 de junio de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1.029/92, mediante el cual se veta parte del artículo N° 11, excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires de la posibilidad de obtener, a su requerimiento, el dominio y/o administración del Puerto de Buenos Aires. En sus fundamentos el Decreto N° 1.029/92 destacó que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es un ente descentralizado que actúa dentro de la esfera del Gobierno Federal, y que, por lo tanto, resulta conveniente que la privatización del Puerto de Buenos Aires fuese ejecutada por la máxima autoridad, en este caso el Poder Ejecutivo Nacional.
- Con la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, se alteró substancialmente el régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires asignándole un estatus especial de autonomía, la cual solamente está restringida por la Constitución Nacional y por la Ley N° 24.588, que garantiza los intereses del Estado Nacional en su territorio, mientras sea capital de la República.
- En octubre de 1996, la Ciudad sancionó su Carta Magna, constituyéndose como Ciudad Autónoma de Buenos Aires; quedando establecido en el artículo 8 de esta norma que el Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.
- Surge por omisión que si el Gobierno Federal hubiera entendido que el puerto de la Ciudad no corresponde a su territorio es evidente que hubiera emitido una formal protesta ante una reivindicación del territorio y en su caso dispuesto la intervención

federal sobre la Ciudad. Por el contrario, manifestó su plena conformidad con lo actuado, reconociendo de tal manera su acuerdo con el texto de la Carta Magna Nacional.

- De tal manera, al constituirse como Ciudad Autónoma en 1996, el puerto debió haber sido cedido por el Gobierno Nacional, aunque por razones de índole política esta transferencia nunca se concretó, como así tampoco la creación del ente que tendrá a su cargo la administración de dicho puerto. En consecuencia con lo expuesto, al reformarse la Constitución Nacional bien cabría considerar derogado el Decreto N° 1.029/92 por inconstitucionalidad sobreviniente y tener por incluida de pleno derecho a la Ciudad de Buenos Aires dentro de los términos del artículo N° 11 de la Ley N° 24.093.

Debido a que el puerto se encuentra excluido de la competencia de la Ciudad de Buenos Aires, esta no puede exigir a las empresas que lo operan el cumplimiento de las normas locales de policía, como por ejemplo las referidas a temas ambientales. No obstante ello, y en cumplimiento de las facultades constitucionales con que la Ciudad de Buenos Aires cuenta, suele ocurrir que funcionarios porteños en ejercicio de sus deberes de control, labren actas de infracción por supuestas contravenciones en las que habrían incurrido quienes operan las terminales. Por tales motivos los operadores de las terminales no sólo deben lidiar con la autoridad nacional, sino que además tienen que dar cuenta a las intimaciones cursadas por los funcionarios locales, que desde la reforma constitucional que dio autonomía a la Ciudad de Buenos, pretenden ejercer sobre ellos una competencia que les es negada.

Como se puede ver, el puerto se encuentra sujeto a una superposición regulatoria que solo consigue sembrar incertidumbre.

III) Aspectos físicos y económicos

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Es necesario mencionar la importancia del Puerto de Buenos Aires y Dock Sud respecto de otros puertos de contenedores del país, ya que estos dos sumados operan alrededor del noventa por ciento de la carga:

MOVIMIENTOS DE CONTENEDORES (en TEUs)		
Puerto / Año	2011	2012
Buenos Aires	1.151.700	1.090.600
Dock Sud	699.800	565.828
TOTAL	1.851.500	1.656.428

Resulta marginal el movimiento del resto de los puertos, que no superan el 10% del total. Donde el Puerto de Zárate opera unos 60.000 a 70.000 TEUs anuales y otros 60.000 a 70.000 TEUs anuales entre el Puerto de Usuhaia, Puerto Madryn y el Puerto de Bahía Blanca.

Respecto de la inseguridad para llevar adelante las maniobras, las demoras y las limitaciones de calado que imponen las restringidas profundidades del Río de la Plata son factores que las líneas navieras tienen en cuenta al momento de decidir si recalán en el puerto de Buenos Aires o en otro.

El canal de acceso norte, entre los kilómetros 7,3 al 0,9; no cuenta con un mantenimiento efectivo lo cual ocasiona dificultades en la navegación. Dicho canal, que vincula la zona del antepuerto con las terminales, presenta en ciertos lugares un ancho de solo 60 metros, lo cual obliga a los buques a maniobrar en condiciones de extrema inseguridad y genera, además, aumento en la congestión y esperas y varaduras de naves. Estos factores incrementan los costos a los usuarios lo cual se traduce en un desaliento al momento de elegir al Puerto de Buenos Aires como fondeadero, motivo por el cual se pierde carga y el arribo de líneas marítimas que optan por otros puertos con mayores facilidades e infraestructura.

Para contrarrestar la falta de profundidad de los canales, se requiere un adecuado y permanente servicio de dragado que evite la acumulación de sedimentos en el poco calado de la entrada del puerto. Para ello, se utilizan grandes maquinarias y equipos que ocupan valioso espacio

en los muelles. Cuanto más tiempo se encuentren ocupadas estas zonas, mayor será el costo improductivo que se genere por tener inmovilizados aquellos sectores.

Lo anteriormente dicho, se ve agravado si se considera la gran dimensión que tienen los buques en la actualidad, lo cual genera bloqueos en varias zonas del puerto causando un menoscabo en su productividad y rentabilidad.

En la actualidad el aporte de los recursos necesarios para las obras de mantenimiento del puerto y los canales que a él conducen es la Administración General de Puertos S.E., órgano que tiene a su cargo el control y la regulación del Puerto de Buenos Aires. Esto significa una gran injusticia, ya que no es el Puerto Nuevo de Buenos Aires el único que se beneficia con las obras de dragado que allí se realizan. El canal también es utilizado por el puerto ubicado en Dock Sud, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, terminal que debería colaborar con los excesivos gastos que generan las obras de dragado en la proporción que le corresponde.

La Provincia de Buenos Aires ha creado el Fondo Provincial de Puertos para atender a todos aquellos gastos que generen tanto la manutención como los servicios brindados en los puertos bajo su jurisdicción. Dicho fondo provincial debería colaborar en atender los gastos que surjan de la línea portuaria que comparte Dock Sud con el Puerto de Buenos Aires.

El gran costo que genera la realización de obras de dragado y mantenimiento (en lugar de destinarse dichos recursos al mejoramiento del Puerto de Buenos Aires), provoca pérdida de competitividad respecto de otros puertos que no ven constreñidas sus inversiones por este tipo de obras.

Otro aspecto conflictivo se da respecto de los accesos viales y ferroviarios al puerto, ya que ellos son compartidos junto la red metropolitana de las arterias de la ciudad. La obstaculización e imposibilidad de hacer llegar la mercadería directa, fácil y cómodamente desde los buques a los accesos terrestres genera la necesidad de acudir a formas alternativas (tales como camiones o el pago de estacionamiento de las cargas) para agilizar el proceso, lo cual conlleva un costo adicional.

Las dificultades de acceso mencionadas contribuyen a congestionar el tránsito terrestre y ferroviario, incrementa la emisión de gases tóxicos y genera un elevado consumo de combustible,

todo lo cual implica que el Puerto, también respecto de estos temas, sea menos competitivo que otros alledaños.

En cuanto al espacio físico en que el Puerto de Buenos Aires se encuentra, hay que destacar la existencia de áreas que son propiedad de terceros, las cuales se encuentran dentro de áreas operativas, lo cual implica grandes restricciones al momento de llevar a cabo las tareas propias de una terminal fluvial ya que dichas zonas escapan a su autoridad.

Hoy en día la zona en que se asienta el Puerto de Buenos Aires se encuentra fragmentada y desmembrada, lo cual dificulta aún más la actividad portuaria que en él se desarrolla. Se requieren medios alternativos de transporte para conectar las dársenas, generando aún más cargos a los usuarios y en consecuencia, disminuyendo la competitividad.

En los terrenos, propiedad de la Administración General de Puertos hay 8 hectáreas que en la actualidad están ocupadas por los asentamientos precarios conocidos como la Villa 31 y Villa 31 Bis. Esta situación de irregularidad genera gran inseguridad en los terrenos donde se desarrollan las actividades de carga y descarga de buques y transporte desde y hacia ellos.

La plataforma logística del Puerto de la Ciudad de Buenos Aires tiene capacidad pero es insuficiente debido a los tiempos y energía que se pierden en el transporte.

Dentro de la jurisdicción portuaria se debe homogeneizar y unificar los terrenos, reducir la fragmentación y crear espacios de mayor superficie, administrados de manera más eficiente y con equipamiento moderno.

Algunos de los espacios necesarios para la mejora en la distribución logística son: estacionamiento de camiones, playas de consolidación y desconsolidación, playas de almacenamiento, playas para contenedores vacíos y talleres de reparación de contenedores. También hacen falta cámaras de frío, espacios para carga y descarga adecuados, talleres para camiones y mayor cantidad de grúas.

El actual nivel de desarrollo del transporte marítimo internacional lleva a que, para la atención de la creciente demanda, resulte indispensable la instalación de maquinarias y equipos de mayor

tamaño, tecnología y complejidad, se modernicen sus instalaciones, se adquieran equipos de alta eficiencia y calidad, y se mejoren los procesos de descarga y estibaje.

Para que ello fuese posible, se estipuló que los contratos de concesión para la operación del Puerto de Buenos Aires tuviesen un plazo de 10 años y que de ese modo los concesionarios pudiesen amortizar los gastos que las inversiones necesarias les demandaren.

En virtud de esos contratos de concesión, el Estado Nacional tiene la obligación de llevar a cabo las obras de dragado necesarias para mantener la seguridad en la navegación del Canal. Por el momento, como ya hemos adelantado, son los operadores de las terminales quienes cargan con el costo de esta actividad sin recibir retribución correspondiente. A ello se suma el beneficio que obtienen los puertos aledaños al de Buenos Aires los cuales se aprovechan gratuitamente al utilizar el Canal sin contribuir al buen estado de su mantenimiento y navegabilidad.

Todo lo mencionado pone en una posición de debilidad al Puerto de Buenos Aires haciéndole perder competitividad respecto del mercado y comercio tanto nacional como internacional.

El Puerto de Buenos Aires deberá estar prevenido y preparado para recibir embarcaciones de gran tamaño y ofrecer una alta calidad en sus servicios a costos competitivos, de manera tal que las principales líneas marítimas internacionales continúen eligiéndolo para el comercio en la región.

IV) Conclusiones

La presente propuesta adhiere al proyecto de ley presentado por el diputado Nacional Federico Pinedo (Expediente Nro. 0968-D-2013), que propone la transferencia, en forma gratuita, del dominio, explotación y administración del Puerto de Buenos Aires por parte del Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entendiendo que esto debe darse por razones de ordenamiento legal en cuanto a la competencia y jurisdicción (manejo del tránsito, asentamientos urbanos, ferrocarril, etcétera); como así también, para subsanar la discriminación a que la Ciudad de Buenos Aires se ve sometida en comparación con las provincias a las que ya se les cedió el dominio de los activos portuarios.

En cuanto a la cuestión de si la Ciudad de Buenos Aires debe tener o no un puerto de cargas, se entiende que de corto plazo no existen alternativas para el traslado completo hacia otras terminales y el cese de ingreso y egreso de mercaderías, ya que por el volumen operado y las características del puerto sería imposible.

Ahora bien, de mediano y largo plazo se debería proyectar la ampliación y/o construcción de terminales que se encuentren alejadas de zonas híper pobladas y con amplitud física suficiente que permitan el crecimiento sin que quede encerrado por la urbe y que se integre de manera eficiente con corredores viales y sistemas ferroviarios.

En síntesis, el Puerto de Buenos Aires debería pasar al dominio y administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; debería liquidarse la Administración General de Puertos S.E. por dejar de cumplir el rol para el cual fue creada; y, desde la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables disponer los recursos económicos y humanos necesarios para el estudio de pre factibilidad y factibilidad para la construcción de nuevos puertos y/o adecuación de los existentes.

V) Propuesta legislativa

Artículo 1º - Instruyese a la SUBSECRETARIA DE PUERTOS Y VIAS NAVIGABLES para que conforme una comisión interna que tendrá por objeto el estudio de pre factibilidad y factibilidad para la construcción y/o adecuación de puertos de cargas de contenedores fuera de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Artículo 2º - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina