

- H -

Puerto de Buenos Aires

Daniel Levy

En el marco del estudio del sistema de transporte de la Ciudad de Buenos Aires en su relación con la Región Metropolitana, se ha efectuado un análisis del puerto homónimo. Este análisis, está orientado particularmente a verificar la justificación del proyecto de ampliación impulsado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, por lo que inicialmente se aborda el proyecto de ampliación del propuesto, desde el Gobierno Nacional analizándose los fundamentos del mismo y considerando las obras previstas, la razonabilidad de los fundamentos invocados para llevar adelante dicha obra. Complementariamente el informe incluye el proyecto de estación terminal fluviomarítima.

1. Introducción

El Puerto de Buenos Aires, incluyendo las instalaciones de Dock Sur, moviliza en la actualidad aproximadamente el 15% del volumen del comercio exterior del país. Esa participación se eleva al 40% si el cómputo se realiza en términos de divisas, debido a la concentración en este puerto de la mayor proporción de cargas generales (principalmente en contenedores), que son las de mayor valor unitario promedio.

Las actuales instalaciones de Puerto Nuevo se componen de:

- Dos terminales específicas para operación con cargas contenedorizadas
 - Terminal 1 y 2 (Terminales Río de la Plata S.A.)
 - Terminal 5 (Buenos Aires Container Terminal Services S.A.)
- Dos terminales multipropósito que, además de contenedores movilizan cargas generales fraccionadas
 - Terminal 3 (Terminales Portuarias Argentinas S.A.)

Terminal 4 S.A.

- Dos instalaciones que operan mayoritariamente graneles sólidos

Terbasa

Emcym

- Otras instalaciones de menor importancia donde se movilizan casi exclusivamente graneles líquidos

Central Puerto

Otras

Como puede apreciarse en el Cuadro N° 1, las terminales 1-2 y 5 concentraron en 1997 el 85% del movimiento total de cargas en contenedores operadas en Puerto Nuevo, mientras que las terminales 3 y 4 movilizaron en conjunto más del 83% del total de cargas fraccionadas.

Al considerar conjuntamente el movimiento de contenedores del Puerto de Buenos Aires, incluyendo Puerto Nuevo y Dock Sur (que concentran más del 95% del total del país), las terminales N° 1-2 y 5 tienen una participación levemente superior al 60%, en tanto que la participación de Exolgan es cercana al 30% (ver Cuadro N° 2).

El movimiento de contenedores registrado en las instalaciones del Puerto de Buenos Aires ha experimentado un notable crecimiento entre 1980 y 1997, pasando en ese lapso de 122.000 a 1.028.000 TEU (Ver Cuadro N° 3). En particular, entre 1994 y 1997 el volumen operado prácticamente se ha duplicado, alcanzándose tasas de crecimiento del orden del 24% anual. Dicha evolución es consecuencia directa de la conjunción de dos factores: el fuerte incremento del volumen de comercio exterior del país y la profunda transformación producida en el puerto.

2. El proceso de transformación del puerto

El Puerto de Buenos Aires ha registrado a lo largo de los últimos 4 años una importante transformación, tal vez la más trascendente que se ha producido en materia portuaria en Latinoamérica.

El proceso de cambio, iniciado con el concesionamiento de las terminales de Puerto Nuevo a empresas del sector privado, involucró la realización de inversiones de gran magnitud, tanto en obras de infraestructura como en equipamiento específico para el manipuleo de contenedores (estimadas en 160 millones de dólares) y la incorporación de modernos criterios y procedimientos en el gerenciamiento de las terminales. Como consecuencia de los cambios realizados se obtuvieron notables mejoras en la eficiencia operativa, fuertes incrementos en la productividad para las actividades básicas de carga y descarga de buques, reducciones del orden del 70% en los costos de las operaciones portuarias con cargas contenedorizadas y disminuciones considerables (superiores al 50%) en los tiempos de atención de las embarcaciones.

Complementariamente se ha desarrollado otro puerto en Dock Sur (a escasa distancia de Puerto Nuevo, pero en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires) especializado en el movimiento de contenedores y con nivel tecnológico similar al de las terminales de Puerto Nuevo.

De tal modo el Puerto de Buenos Aires, que antes de este proceso era caracterizado como ineficiente, de instalaciones obsoletas y encuadrado en la categoría de "puerto sucio", se convirtió en el puerto de contenedores y cargas generales más eficiente y tecnológicamente más moderno de la región.

Los cambios producidos en materia de inversiones y de gestión, sumados al fuerte aumento registrado en el comercio exterior del país, posibilitaron progresivos incrementos en el volumen de contenedores operado por Buenos Aires. A pesar del fuerte aumento de operaciones registrado, aún pueden observarse en el puerto muelles con capacidad ociosa y una importante sobreoferta de equipamiento, hecho que permite actualmente la atención de las embarcaciones prácticamente sin esperas durante todo el año.

Sin embargo, las transformaciones producidas estuvieron concentradas particularmente en las actividades portuarias propiamente dichas, sin que se hayan incorporado mejoras acordes en otros componentes del sistema. Debido a ello todavía subsisten algunos inconvenientes pendientes de solución.

Entre los principales aspectos que resulta necesario mejorar en el Puerto de Buenos Aires se destacan los siguientes:

- La falta de espacios en el recinto portuario para almacenamiento de cargas y desarrollo de actividades conexas, aspecto que impide la prestación de servicios en el puerto que permitirían reducir los costos de transporte en las operaciones del comercio exterior.
- La problemática accesibilidad de los ramales ferroviarios a las terminales portuarias, motivo fundamental de la baja participación de este modo en el transporte de cargas hacia y desde el puerto.
- El congestionamiento de los accesos viales, que genera importantes conflictos entre el tráfico portuario y el tránsito urbano.
- La ineficiencia del sistema aduanero, que origina considerables demoras en las operaciones e ineficiencias en los procedimientos de control.
- La deficiente gestión ambiental, cuya falencia origina -entre otros problemas- una creciente contaminación de las aguas del recinto portuario.
- La indefinición de las competencias jurisdiccionales del puerto, motivo de demoras en la toma de decisiones, fundamentalmente en el emprendimiento de nuevos proyectos. En tal sentido se destaca:
- La necesidad de transferencia del puerto de la Nación a la Ciudad, teniendo en cuenta que ya no existen las razones imputadas en el Decreto Reglamentario de la Ley de Puertos para vetar el Artículo 11 de la Ley, que disponía dicha transferencia. Este cambio actualmente es reclamado por distintos sectores vinculados con la actividad portuaria.
- La necesidad de implementación de la Sociedad Administradora del Puerto (S.A.P.) cuya conformación dispuso la Ley de Puertos y viene demorada desde hace varios años. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deberá tener un rol importante en la integración de la S.A.P.
- Limitaciones en la infraestructura de muelles, que impedirían aprovechar la eventual profundización de la vía navegable troncal y del canal de acceso al puerto para la atención de embarcaciones de mayor porte y calado.

Ante un cuadro de situación como el descripto, todavía con necesidad de ajustes pero con tendencias muy favorables, resultaría aconsejable avanzar con un programa de mejoras puntuales y progresivas tendientes a solucionar cada una de las deficiencias referidas, sin producir alteraciones generales que puedan poner en riesgo innecesariamente los logros hasta aquí alcanzados.

Sin embargo, cuando aún perduran la sorpresa y la satisfacción por los cambios registrados, y sin que se haya encarado un programa sistemático tendiente a incorporar los ajustes pendientes en las áreas en que se detectan problemas específicos, desde la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPVN) se propone la ampliación del Puerto de Buenos Aires a través de un proyecto que implica una transformación estructural del mismo.

Seguidamente se efectúa una caracterización de dicho proyecto, indicando los fundamentos esbozados por la SSPVN al efectuar su planteo, incluyendo una breve

descripción de las principales obras preliminarmente definidas y analizando la razonabilidad de los motivos invocados para encarar el proyecto.

3. El proyecto de ampliación del puerto

3.1. Fundamentos del proyecto

Los fundamentos invocados por la SSPVN al plantear el proyecto de ampliación del Puerto de Buenos Aires son básicamente los siguientes:

- La necesidad de expandir el área portuaria, tanto para permitir la eficiente estiba, almacenaje y circulación de las cargas contenerizadas como para promover, en áreas cercanas al puerto, la radicación de empresas orientadas a la prestación de servicios logísticos (fraccionamiento, packaging, distribución, etc.). Dichos requerimientos se contraponen con las limitaciones existentes para la expansión del área portuaria, debido fundamentalmente a los condicionamientos que impone el entorno urbano.
- La intención de atender eficientemente el creciente volumen de cargas proyectado para los próximos años para el Puerto de Buenos Aires. Según las estimaciones con que cuenta la SSPVN, los incrementos previstos en los volúmenes de cargas con origen y/o destino en la Región Metropolitana de Buenos Aires saturarían en el mediano plazo la capacidad de las terminales existentes en la región y obligarían a la derivación de cargas hacia otros puertos.
- La voluntad de dotar al puerto de las facilidades adecuadas para la recepción de buques portacontenedores de mayor tamaño. Según las perspectivas de aumentos progresivos en el tamaño de las embarcaciones, en el corto o mediano plazo podrían comenzar a llegar a Buenos Aires tales tipos de buques que requerirían mayores profundidades en el puerto y las vías navegables.
- El requerimiento de mejora de la circulación vial en el entorno portuario, incluyendo la vinculación con la red de autopistas para facilitar el tránsito de cargas sin entorpecer la circulación en las áreas cercanas al puerto.
- La búsqueda de reducir el costo del dragado de profundización del canal de acceso y del recinto portuario de Buenos Aires. En este aspecto resulta fundamental la existencia de un proyecto (aparentemente con decisión presidencial favorable) tendiente a profundizar la vía troncal a 36 pies.

3.2. Breve descripción de las obras previstas

La presente descripción de las obras componentes del proyecto de ampliación del puerto (en adelante, "el proyecto oficial") se realiza en base a los datos disponibles, que aún tienen carácter preliminar. Ello es así debido a que próximamente, las empresas que hayan resultado calificadas en el proceso de licitación iniciado para la realización de las obras tendrán acceso a la documentación disponible en el Data Room y podrán proponer las modificaciones que consideren apropiadas tendientes a conformar el proyecto definitivo. Sin embargo, el conjunto de obras preliminarmente planteadas por la SSPVN, con las eventuales modificaciones que se incorporen en base al procedimiento licitatorio encarado, formarían parte del proyecto definitivo.

Las principales obras incluidas en el proyecto oficial, para las cuales se ha previsto su perfeccionamiento a través del sistema de "Data Room", son:

- Balizamiento y redragado a 32 pies de los canales de acceso al Puerto de Buenos Aires, de su recinto portuario (obras que el Estado se ha comprometido a realizar y mantener en oportunidad de licitarse las terminales de Puerto Nuevo). Las obras de dragado, que incluyen la rectificación de la traza del Canal Norte, comprenden profundización inicial y mantenimiento durante el período de vigencia de la concesión.

- Relleno, consolidación y protección de una superficie a ganar al río de aproximadamente 270 hectáreas utilizando el material dragado del lecho del río, para el desarrollo de actividades portuarias (plazoletas, depósitos fiscales, estacionamiento de camiones, circulación y radicaciones industriales) y urbanas (esparcimiento, circulación y otros fines no determinados).
- Construcción de un muelle sobre pilotes, de 1.020 metros de longitud y 22 metros de ancho, en condiciones de operar con buques de hasta 11,30 metros (37 pies) de calado.
- Construcción de accesos viales a la zona de ampliación proyectada, incluyendo vinculaciones a las autopistas (bajo el supuesto de concreción de una autopista de conexión norte-sur) y la construcción de un túnel bajo el Canal Norte.
- Modificación de la playa ferroviaria de Puerto Nuevo, incluyendo básicamente la rectificación del trazado de las vías y la construcción de los sectores de transferencia y de los patios de estiba de contenedores. No se ha previsto acceso del ferrocarril a la zona de ampliación proyectada.
- Ejecución de la red de servicios para el nuevo muelle, incluyendo instalaciones de agua potable, contra incendios, energía eléctrica, gas natural, telefonía, iluminación, desagües pluviales y cloacales, etc.
Ejecución de obras de contención y relleno en un sector en que se ha previsto el emplazamiento de la Estación de Pasajeros.
- Extracción de cascos hundidos.

Los costos de ejecución de las obras preliminarmente estimados por la SSPVN, según datos suministrados informalmente, son los siguientes:

• Dragado, refulado y consolidación de rellenos	106,0
• Contención y defensa de costas	57,0
• Remoción de 550 m de escollera para nueva traza de Canal Norte	0,8
• Retiro de cascos hundidos	2,5
• Nuevo muelle, incluyendo retiro de obra de abrigo:	25,6
• Tablestacado de contención detrás del muelle	8,0
• Red de servicios	10,0
• Prolongación de descarga de Central Puerto Nuevo	0,5
• Autopista (hipótesis 2 +2 carriles)	60,3
• Viaducto sobre calle Junín	9,3
• Ordenamiento de trama vial urbana en zona portuaria	16,2
• Túnel	73,1
• Rectificación parrillas ferroviarias 3 y 5 y playa antepuerto	21,6
• Pavimentos en áreas de operaciones	7,5
Costo total	498,4

Nota: Los valores precedentes están expresados en millones de dólares estadounidenses y no incluyen el Impuesto al Valor Agregado.

De acuerdo con lo estipulado en el Decreto 357/98, la ampliación del puerto incluyendo las obras mencionadas sería otorgada en concesión a empresas privadas (están expresamente excluidos los actuales concesionarios de las terminales existentes) bajo el régimen de Concesión de Obra Pública por Peaje en el marco de la Ley N° 17.520 (modificada por la N° 23.696).

Análisis acerca de la razonabilidad de los fundamentos invocados

Hasta ahora se han producido y divulgado diversos análisis críticos del proyecto de ampliación del puerto, en general enfocados desde ópticas propias de los respectivos autores y cuestionando aspectos globales o puntuales que desde su perspectiva resultaban relevantes, pero sin refutar específicamente los argumentos esgrimidos por los impulsores del proyecto para justificar su desarrollo. De tal forma se han generado discusiones donde cada una de las partes plantea su opinión sin tener en cuenta los fundamentos de la otra.

Por tal motivo, en esta oportunidad se ha optado por efectuar un análisis específico acerca de cada uno de fundamentos invocados por la SSPVN para justificar la necesidad de ejecución del proyecto. Seguidamente se efectúa, a partir de los elementos disponibles a la fecha, un análisis preliminar acerca de dichas justificaciones, verificando la razonabilidad de los argumentos invocados para su formulación.

a. Acerca de la necesidad de expandir el área portuaria para la prestación de servicios de estiba, almacenaje, logística y otros.

Actualmente se verifica una evidente escasez de espacios para el funcionamiento de depósitos fiscales, playas de almacenamiento, desarrollo de actividades logísticas de transporte, comercialización interna directa de productos recibidos en el puerto y funcionamiento de industrias asociadas al comercio exterior, etc., hecho que deriva en la necesidad de movilizaciones adicionales de las cargas (con el consecuente aumento de los costos globales de transporte en las operaciones de exportación e importación) y en aumentos de los niveles de tránsito por el área central (debido a que la mayoría de los depósitos fiscales están ubicados en la zona sur de la RMBA y una elevada proporción de las cargas tienen como origen o destino la zona norte de dicha región).

El inconveniente referido se considera relevante, debido a su elevada incidencia sobre los costos de las operaciones vinculadas al comercio exterior del país, estimándose que con una adecuada definición de los usos del suelo en el área de relleno prevista en el proyecto se solucionarían los problemas señalados.

No obstante, sería conveniente analizar y evaluar soluciones alternativas que también podrían resultar satisfactorias con menores requerimientos de inversiones. Algunas de las soluciones alternativas o complementarias a evaluar podrían ser:

- Optimizar el aprovechamiento de espacios actualmente destinados a actividades secundarias o prescindibles que se desarrollan en el puerto.
- Promover la implementación de terminales de transferencias de cargas (con espacios suficientes para el desarrollo de actividades logísticas), las que facilitarían que los vehículos circulen cargados hacia y desde el puerto.
- Derivar, como seguramente ocurrirá en el futuro, tráfico a otros puertos (Rosario, La Plata, Zárate, Campana, etc.).

La eficiencia de las soluciones alternativas planteadas y su comparación con la prevista en el proyecto de ampliación del puerto debería ser analizada desde el punto de vista técnico y económico a través de un estudio de planificación que involucre al sistema portuario en su conjunto.

Además, en caso de que el "proyecto oficial" resulte la alternativa seleccionada, se considera importante estudiar la posibilidad de incorporación de acceso ferroviario a la zona de ampliación portuaria, que no ha sido contemplada en los documentos licitatorios del proyecto. Este aspecto se considera relevante a efectos de lograr una mayor participación del ferrocarril en los tráfico hacia o desde el puerto, lo que permitiría reducir costos de transporte y contribuiría a disminuir los elevados niveles de congestión vehicular y contaminación ambiental que se derivan del uso preponderante del transporte automotor.

b. Acerca de la necesidad de atender eficientemente el creciente volumen de cargas proyectado para los próximos años.

Existen proyecciones de tráfico realizadas por la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) y por la Administración General de Puertos (AGP) que prevén movimientos de contenedores de entre 1,4 y 1,6 millones de TEU para el año 2005.

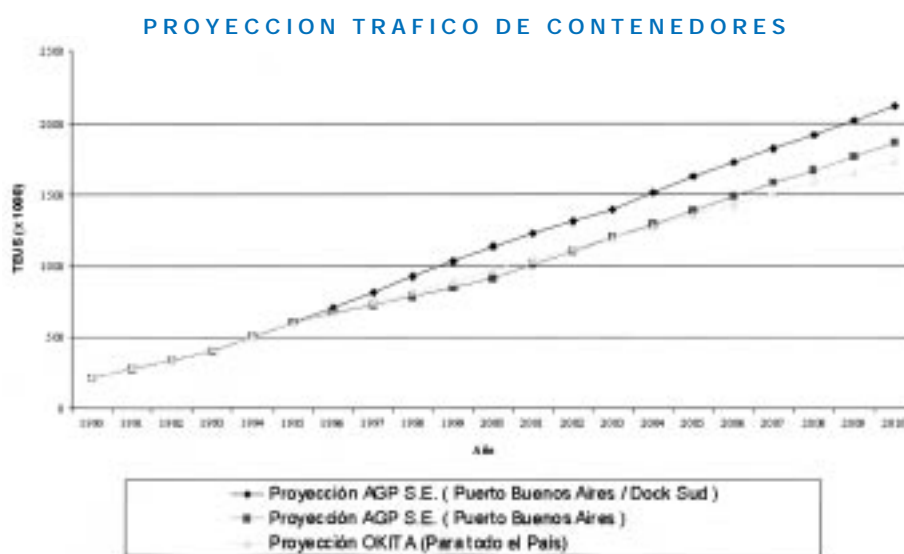
Si bien en 1996 y 1997 el número de TEU movilizado por las instalaciones portuarias de la RMBA creció a una tasa promedio del 24% anual, en el primer semestre de 1998 el crecimiento respecto a igual período del año precedente sólo alcanzó al 4%, estimándose que la tasa para el total anual (no se disponen todavía datos definitivos) ha sido aún menor.

Considerando para el futuro tasas de crecimiento del tráfico de similar magnitud a las previstas para la economía del país, los problemas del Puerto de Buenos Aires para atender la demanda no se concentrarán en sus muelles ni en su utilaje (actualmente con elevada capacidad ociosa) sino que las principales restricciones se producirán en los accesos terrestres y en la falta de espacios para el almacenaje de contenedores en la zona portuaria.

En este aspecto, una solución alternativa vuelve a ser la de derivar tráficos a otros puertos. Dicha alternativa tendría como ventajas principales: inversiones menores (y en general a realizar por el sector privado) y descongestión del tránsito urbano, no sólo en la zona céntrica sino también en la red de tránsito pesado de la RMBA.

En tal sentido, se hallan en progreso las obras y adquisiciones de equipos específicos para iniciar en el segundo trimestre de 1999 el movimiento de contenedores a través del Puerto de Rosario y existen proyectos para la construcción de instalaciones portuarias específicas en Zárate (avanzado) y La Plata.

En resumen, la justificación de ampliar el puerto de Buenos Aires en base al crecimiento de la demanda puede llegar a ser válida desde el punto de vista de los operadores o de la administración del puerto, pero lo razonable sería analizar el problema considerando el conjunto del sistema portuario, realizando una planificación que incluya estudios de mercado, contemplando la participación complementaria de otros puertos en el tráfico de contenedores y aspectos referidos al transporte interno entre el puerto y las zonas de origen y/o destino de las cargas.



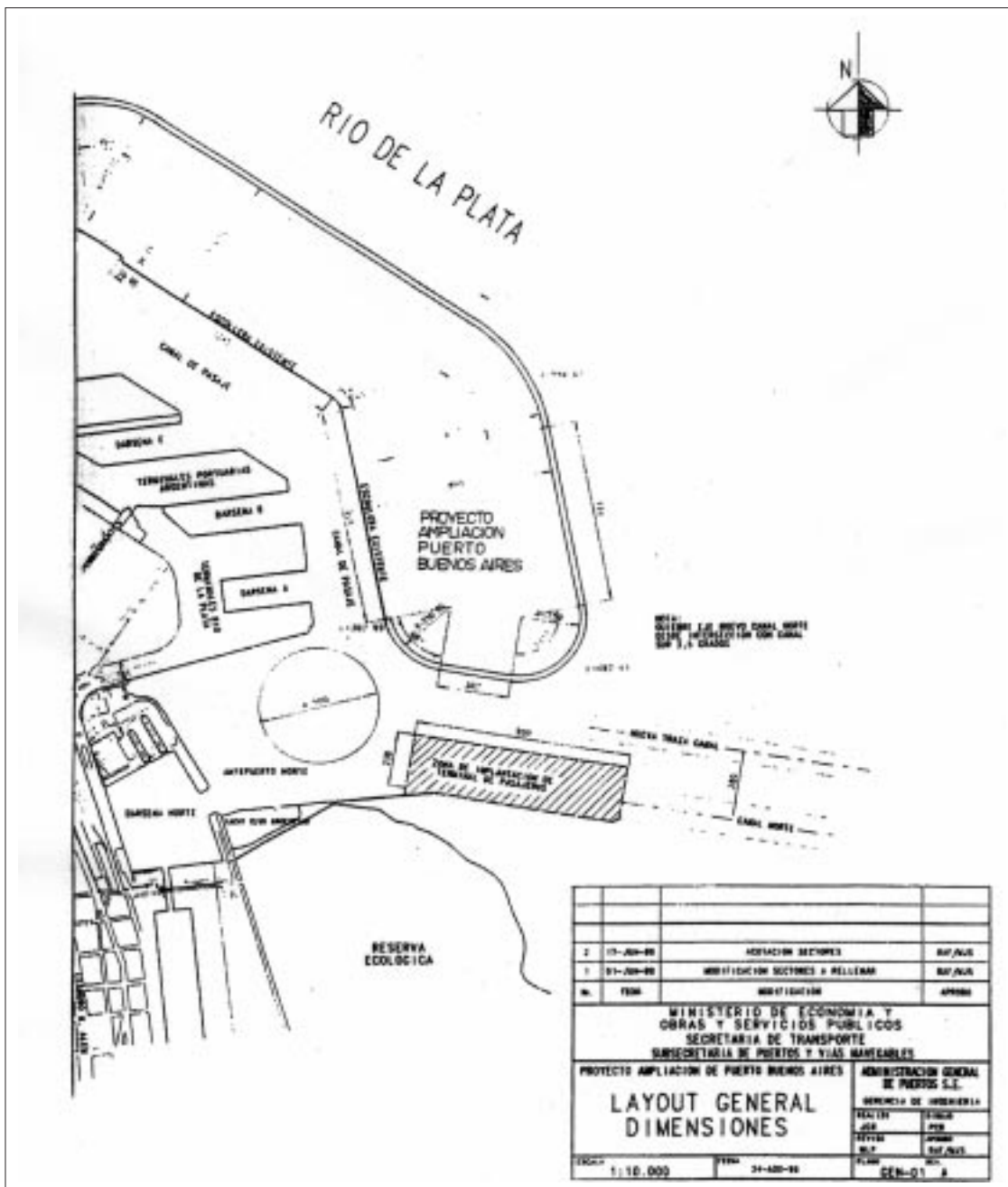
c. Acerca de la necesidad de dotar al puerto de las facilidades adecuadas para la recepción de buques portacontenedores de mayor tamaño.

Las condiciones existentes en el Puerto de Buenos Aires son adecuadas para atender la flota de portacontenedores que actualmente llega a los puertos de la región. Si el planteo del "proyecto oficial" tiende a constituir a Buenos Aires en un "puerto hub", donde se concentren los embarques hacia o desde la región en buques de gran tamaño para su posterior distribución hacia los restantes puertos de la región en embarcaciones más pequeñas, las obras de ampliación planteadas deberían incorporar infraestructura necesaria para ello. Por otra parte:

- Es dudoso (debería realizarse el estudio de mercado correspondiente) que las operaciones de la región con el exterior en líneas de full-container alcancen escala suficiente para justificar la existencia de un puerto "hub".
- Otros puertos (como Santos, en Brasil) presentan en principio ventajas relativas para cubrir eventualmente ese rol: mayor concentración de cargas y posición geográfica privilegiada con respecto a los principales puertos de origen/destino (que implica menores tiempos de viaje para las grandes embarcaciones portacontenedores) y la posibilidad de disponer de muelles con profundidades adecuadas y sin incurrir en grandes obras de dragado.

No obstante, aún descartando la posibilidad de que Buenos Aires se convierta en un puerto "hub", el tema merece ser estudiado, ya que en función de las tendencias del

Sin embargo, debe aceptarse que el proyecto constituye una alternativa válida para permitir la atención de embarcaciones de mayor porte. Consecuentemente, en caso de definirse la viabilidad de profundizar la ruta navegable troncal a 36 pies este argumento sería relevante, dado que resultaría inadmisibile que el principal puerto del país carezca de infraestructura adecuada para la atención de los tráficos referidos.



D. Acerca de la necesidad de mejorar la circulación vial en el entorno portuario

El congestionamiento del tránsito automotor en calles y avenidas del entorno portuario genera actualmente elevados tiempos de viajes para todo tipo de vehículos automotores, altos costos de transporte y notoria concentración de emisiones contaminantes en el área ambientalmente más comprometida de la ciudad.

Este problema es uno de los principales a solucionar y el “proyecto oficial” constituiría parte importante de una de las alternativas en estudio para el proyecto de construcción de la autopista de vinculación norte-sur, entre la Autopista Buenos Aires - La Plata y la Autopista Presidente Illia, que permitiría aislar de la zona céntrica el tránsito pasante norte-sur y la derivación directa del tráfico de cargas con origen o destino en el Puerto.

El “proyecto oficial” asume como definida la alternativa de la autopista de vinculación norte-sur, aunque las decisiones al respecto son ajenas a la competencia de la SSPVN. El caso que se adopte una solución distinta para la referida autopista de vinculación, sería innecesario construir el túnel previsto para la conexión al sur de la zona de ampliación portuaria, dado que la misma se podría vincular con la autopista, tanto para ingreso y como para egreso, a través de la conexión prevista al norte, evitando así el componente de mayor costo del proyecto.

Otro aspecto en que el “proyecto oficial” contribuiría a reducir los flujos de transporte con origen y destino en el puerto es a través de la creación de nuevas áreas para la implantación de depósitos fiscales en zona portuaria.

Sin embargo, resulta previsible que el incremento de la demanda inducido por la ampliación del puerto generará como efecto no deseable un mayor volumen de tráfico en el entorno portuario.

Existen diversos cursos de acción posibles para mejorar la circulación vial en el entorno portuario que podrían implicar menores costos y menor nivel de conflictividad que los imputables al “proyecto oficial”. Entre ellos deberían considerarse los siguientes:

- Implementar obras y medidas que contribuyan a aumentar la participación del modo ferroviario en el transporte hacia y desde el puerto.
- Derivar tráficos hacia otros puertos
- Implementar terminales de transferencia de cargas, con vehículos que circulen cargados en ambos sentidos.

Consecuentemente, la mejora en la circulación de vehículos y cargas en la interfase puerto-ciudad puede considerarse como un fundamento para la obra planteada, pero su contribución a tal fin sólo sería como componente del proyecto de autopista de vinculación norte-sur (proyecto que podría encararse sin necesidad de ampliación del puerto) o indirectamente a través de un esquema que permitiría reducir la demanda de transporte por unidad de tráfico (almacenamiento y logística dentro del recinto portuario). Como contrapartida, la ampliación del puerto induciría a elevar sus niveles de tráfico, aspecto que -al no contemplarse medidas que induzcan a mejorar la participación del ferrocarril- aumentaría los volúmenes de carga a movilizar por el modo automotor, generando mayor congestionamiento de tránsito en la zona involucrada.

e. Acerca de la necesidad de reducir el costo del dragado

La profundidad de los accesos y del recinto portuario del Puerto de Buenos Aires debe estar equiparada con la de la vía navegable entre Rosario y el Océano Atlántico. Tal es el compromiso formalmente asumido al respecto por el Estado frente a los concesionarios de las terminales en Puerto Nuevo en los contratos de concesión.

El acceso de los buques al Puerto de Buenos Aires con un calado admisible (en 100 metros de ancho) no inferior al de los puertos ubicados sobre el Río Paraná es una condición que se encuentra en la actualidad parcialmente satisfecha, dado que se cuenta con similar profundidad pero en 60 metros de ancho. Los dragados necesarios para cumplir con tal requerimiento (a 32 pies) son de menor importancia y no presentan serios inconvenientes en lo que se refiere a costo y disposición del material a extraer.

Sin embargo, el problema se torna relevante ante los anuncios oficiales de profundizar la vía navegable para permitir la navegación del Río Paraná, entre Rosario y el Atlántico, a 36 pies de calado. Los estudios tendientes a demostrar la factibilidad técnico - económica de tal obra (a cargo, por contrato, de la empresa concesionaria del dragado entre Santa Fe y el Océano) no se hallan finalizados, hecho que impide la definición del nivel de subsidio necesario.

En caso de resultar técnica y económicamente viable la profundización de la vía navegable a 36 pies, el “proyecto oficial” contribuiría a reducir sensiblemente los costos de dragado de los accesos y recinto portuario de Buenos Aires y simultáneamente mejoraría su posición frente a otras alternativas para solucionar los restantes problemas antes mencionados (falta de espacios para almacenamiento, logística, etc.)

Considerando que la infraestructura actual de muelles de las terminales concesionadas de Puerto Nuevo no permite operar con buques de 36 pies de calado, el “proyecto oficial” contempla la construcción de un nuevo muelle, de 1.020 metros de longitud, apto a tales efectos, de cuya explotación estarán excluidos los actuales concesionarios de las terminales, hecho al menos por ahora genera confusión e implicará incrementos de costos en el manipuleo de las cargas allí operadas. Se considera importante definir lo antes posible la forma en que se operaría el muelle a construir, compatibilizando los intereses generales y los derechos adquiridos por los actuales concesionarios de las terminales de Puerto Nuevo.

Como alternativa a la construcción de dicho muelle debería analizarse la posibilidad de ejecución de las obras de infraestructura necesarias para adecuar los muelles de cada terminal de modo de permitir la operación con embarcaciones de 36 pies de calado, dado que aunque estas adaptaciones tendrían costos elevados, los valores podrían ser significativamente inferiores a los imputables al “proyecto oficial”.

Los costos y tiempos de dragado del canal de acceso y del recinto portuario del Puerto de Buenos Aires se reducirían sustancialmente utilizando dragas de cortador y aprovechando el material refulado como relleno del área a consolidar para ampliación del recinto portuario. Este sería un aspecto fundamental para justificar la realización de la ampliación del puerto en caso de decidirse la profundización de la ruta navegable troncal a 36 pies.

Corresponde hacer notar que el “proyecto oficial” no contempla dragados de profundización a 36 pies, sino a 32 pies, pero con rectificación de la traza del Canal Norte. Aparentemente los elevados volúmenes de dragado estimados se originarían principalmente en dicha rectificación de traza, cuya justificación estaría basada en la localización prevista para la nueva terminal de pasajeros y en la necesidad de evitar la inoperabilidad del puerto durante el período de ejecución de las obras correspondientes al túnel por debajo del mencionado canal.

Con respecto a dicha justificación, como ya se ha mencionado anteriormente, la construcción del túnel se tornaría innecesaria en caso de definirse una alternativa para la autopista de vinculación norte-sur distinta de la planteada en el “proyecto oficial”. En cuanto a la terminal de pasajeros, teniendo en cuenta que con la ampliación del puerto se generarían nuevos espacios (incluso con disponibilidad de muelles) que en principio excederían los requerimientos de la demanda para el futuro previsible, se considera conveniente verificar la conveniencia del emplazamiento planteado. Por lo tanto, en caso de no resultar necesario construir el túnel referido y optarse por una localización menos conflictiva para la terminal de pasajeros, podría evitarse la rectificación de la traza del Canal Norte.

4. Conclusiones preliminares

El proyecto de ampliación del puerto impulsado por la SSPVN está desarrollado sólo a nivel preliminar, notándose la falta de estudios que permitan verificar su viabilidad técnica y económica.

En general no se han realizado análisis de alternativas tendientes a solucionar los problemas del puerto y de su entorno urbano, sino que aparentemente el proyecto se generó como consecuencia de expectativas de crecimiento del tráfico portuario (combinadas con cierta saturación de los espacios terrestres asociados al mismo) y ventajas de complementación con el proyecto de dragado de profundización de la vía navegable entre San Martín y el Océano Atlántico a 36 pies (aunque el proyecto oficial sólo contempla dragado de profundización de los canales de acceso y del recinto portuario a 32 pies).

Para todos los fundamentos planteados por los impulsores del proyecto, excepto para la necesidad de contar con muelles que permitan la atención de buques de mayor calado, es posible identificar soluciones alternativas que podrían tener similar nivel de eficacia y costos más reducidos. Por lo tanto, la eventual profundización de la vía navegable es el tema principal (y tal vez excluyente) en base al cual podría justificarse el emprendimiento.

Existen anuncios oficiales acerca de la profundización de la vía navegable troncal a 36 pies, proyecto sobre el cual se están realizando los estudios de viabilidad técnica y económica (aún no concluidos) y para el que aparentemente existe una decisión presidencial favorable a su ejecución.

Si dicho dragado de profundización se realiza, seguramente comenzarán a arribar al país buques portacontenedores de mayor tamaño y que consecuentemente requerirán operar con calado superior al admisible actualmente en el puerto de Buenos Aires, pero los muelles existentes en el puerto en las condiciones actuales no admiten la realización de las necesarias obras de dragado.

Por tal motivo, para esta alternativa el proyecto oficial podría constituir una solución interesante, que merecería ser particularmente analizada. Ello es así por cuanto además de cubrir la necesidad de muelles aptos para embarcaciones de gran porte ofrece un conjunto de ventajas importantes, tanto en lo referente a complementación con las obras de dragado (posibilitando la reducción de sus costos, al permitir el uso de material de refulado como relleno de los terrenos) como por posicionar mejor a esta alternativa como solución para la mayoría de los restantes problemas antes analizados (necesidad de espacios, etc.).

Si el proyecto se independiza de las ventajas que le otorgaría la eventual profundización de la vía navegable, sus atributos son discutibles y no sería recomendable avanzar en su desarrollo sin efectuar previamente cuidadosos estudios de planificación.

Por lo expuesto se considera recomendable:

- Acelerar la finalización de los estudios de factibilidad del dragado de la vía navegable entre San Martín y el Océano Atlántico para permitir la navegación de embarcaciones con 36 pies de calado. Los resultados de dichos estudios deberán ser auditados, dado que están siendo realizados por una empresa con intereses vinculados al mismo proyecto de profundización.
- Evaluar la incidencia del proyecto sobre los costos de transporte vinculados con el comercio exterior del país, efectuando comparaciones con otras soluciones alternativas. Estas cuestiones se consideran básicas e indispensables para verificar la justificación de un proyecto como el planteado y no consta que se hayan realizado estudios al respecto.
- Evaluar los problemas que constituyen la base de sustento del proyecto de ampliación del puerto (incremento del tráfico, escasez de espacios terrestres para operaciones portuarias y actividades logísticas, saturación de la red vial de la interfase puerto-ciudad, etc). Esta tarea debería comprender la identificación y desarrollo de soluciones alternativas a los inconvenientes enumerados y compararlas técnica y económicamente

con las propuestas en el proyecto oficial, considerando escenarios con y sin profundización de la vía navegable troncal.

- Acelerar la decisión acerca de la alternativa a adoptar para la autopista de vinculación norte-sur, dado que de ello depende la necesidad de construir o no el túnel previsto en el proyecto de ampliación del puerto, que es su componente de mayor costo y complejidad.
- Analizar la posibilidad de emplazar la terminal de pasajeros proyectada en otro sitio (por ejemplo, dentro de la zona de ampliación del puerto), de modo de evitar la rectificación de la traza del Canal Norte
- Reconsiderar la decisión de no incluir acceso ferroviario a la zona de ampliación del puerto.
- Definir claramente el esquema de operación del nuevo muelle planteado, incluyendo la interacción con las terminales existentes.

A partir de la realización de las actividades antes mencionadas será posible definir objetivamente la conveniencia o no de implementación del proyecto.

5. Estación terminal fluviomarítima en el puerto de Buenos Aires

En el Proyecto de ampliación del puerto se propone una nueva estación fluviomarítima, el informe técnico señala su localización y diseño náutico y urbanístico.

El área para el desarrollo, “se genera por el corrimiento del eje del Canal Norte a partir de su intersección del Canal Sur”, generándose una playa de relleno de 225 m. promedio por 900 m. longitudinal.

Es una importante decisión, la nueva traza del canal será de una sola vía (140 m. de solera), atento a que el acceso de buques a puertos se realiza por remolcadores.

El área será destinada al movimiento de pasajeros y vehículos respondiendo a inquietudes y desarrollo del “tema a nivel internacional”.

El estudio analiza el movimiento de buques fluviales y fluvio pasajeros, a partir del relevamiento en Puerto Buenos Aires, información disponible en la AGP. Se consideran cruceros marítimos (turísticos), sus movimientos en las temporadas 1995/1998, características de los buques, estadía, simultaneidad de arribos.

En buques fluviales, con alta incidencia de servicios regulares que movilizan diariamente entre 8 y 10.000 personas, con frecuencias marítimas de servicios diarios a Colonia 10/12, Montevideo 4/6, a Piriapolis 2/4, que además llegan a transportar 300 automóviles con 6 frecuencias diarias.

El movimiento en líneas regulares a Uruguay ha sido:

<i>Año</i>	<i>Pasajeros</i>	<i>Autos</i>
1996	2.052.000	221.000
1997	2.340.000	234.000
1998	2.574.000	238.000

El estudio realizado trata aspectos urbanísticos que se inscriben en el proyecto general de ampliación del Puerto de Buenos Aires, incorporando “modificaciones de carácter náutico en el acceso al Puerto que generan la necesidad de un corrimiento hacia el norte del canal de aproximación al mismo”.

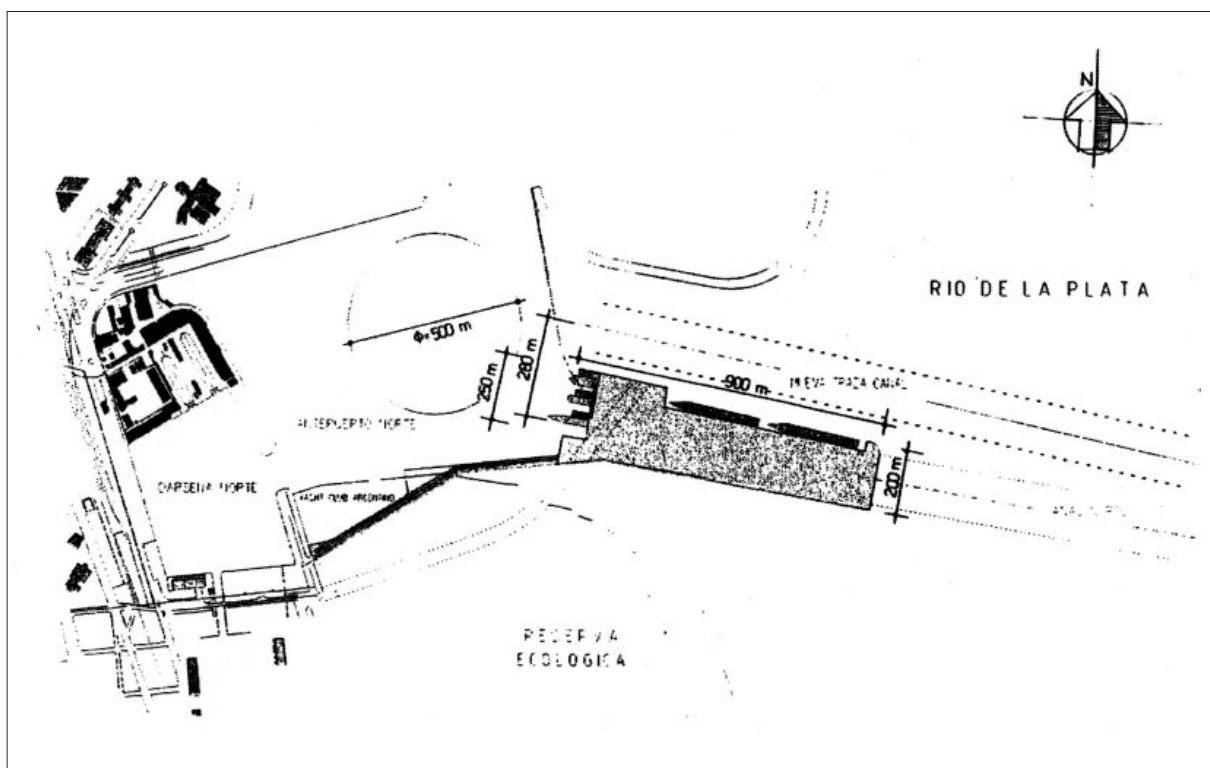
Al generar una franja de relleno al norte de la Reserva, posibilita “un franco acceso vial desde la prolongación de la Avenida Córdoba a través del actual Club de Pesca, permite resolver satisfactoriamente la integración de la trama urbana de la Ciudad”, con una vía en dos direcciones y un ancho de la calzada de 12 m.

La superficie del predio es de 162.000 m², y la cubierta y semicubierta:

Estación fluvial	20.950 m ²
Estación marítima	9.030 m ²
Hotel	30.000 m ²

Para áreas exteriores la superficie es de 122.000 m².

Estación terminal fluviomarítima de pasajeros. Croquis de ubicación



Los aspectos náuticos indican que para cruceros había un frente de 610 m., para servicio fluvial cuatro dársenas y una alternativa de 180 m. para buques marítimos o fluviales.

El informe consultado no indica cifras de inversiones, ni posibles fuentes de financiamiento. Cabe señalar que esta propuesta, que significa la continuidad de operación activa del tráfico fluvial de pasajeros y automóviles debería ser compatibilizada, por lo menos en lo que a tráfico de pasajeros y circulación vehicular con Uruguay se refiere, con la propuesta aun no conformada de la construcción del Puente Colonia-Punta Lara (Buenos Aires).

De los análisis realizados en el estudio merece destacarse la incidencia en el desarrollo urbano de los grandes proyectos y emprendimientos señalando que debe continuarse hasta conocer mejor cuál es la relación con el actual sistema de transporte, no sólo en lo referido a servicios sino en su infraestructura.

Entre ellos:

- I. El desarrollo urbanístico de Puerto Madero, con su impacto en la accesibilidad al área por él delimitada entre dársenas sur y norte y la definición de la continuidad de la

Autopista La Plata-Buenos Aires para dar continuidad a la misma y acceso al Puerto Nuevo y la Terminal única de Omnibus de Retiro.

- II. El “Proyecto Retiro” con su propuesta de transformación de un área estratégica de la ciudad y consecuente reordenamiento de la terminal de pasajeros de servicios urbanos, mejora de la accesibilidad y terminal de carga ferroviaria-puerto.
- III. Desarrollo portuario, con un proyecto presentado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, colindante con Puerto Nuevo (226 Ha) que está en proceso de licitación y evaluación por parte de la Ciudad aporta a la transformación de la actividad específica y un mejor uso del sector costero.
- IV. El futuro del Aeroparque, dado que el Gobierno Nacional ha iniciado un proceso de privatización que incluye al mismo previendo que en un determinado plazo (6/7 años) su operación se traslade a Ezeiza. Deberá definirse la posición de la Ciudad respecto a su futura operación comercial, y/o localización y accesibilidad correspondiente a un aeropuerto urbano
- V. Mejora de los servicios ferroviarios con la posibilidad de nuevos servicios, como por ejemplo, vinculando Retiro-Constitución con el trazado por Puerto Madero.
- VI. En los nuevos accesos viales a la ciudad : necesidad de obras complementarias que faciliten estacionamiento y de acciones que restrinjan el acceso de automóviles al centro, que posibiliten transferencia a medios masivos.
- VII. Realización de obras a diferente nivel para dar mejor accesibilidad y/o vinculación vial de algunos barrios, de terminales o estaciones que permitan o faciliten combinación de medios (automotor y subterráneos).
- VIII. Construcción de dos cinturones viales a nivel de la Región: continuación de la autopista del Buen Ayre (autopista Presidente Perón) en la traza de la RP6 y arco sudoeste, que pretende una vinculación Puerto La Plata - Campana.
- IX. Influencia de la posible construcción del Puente Colonia Buenos Aires

Esta breve síntesis intenta señalar como la ciudad y su entorno regional van a ser afectadas por importantes proyectos de transporte, de infraestructura y estructura urbana, que tienen influencia en su desarrollo futuro. Dichos proyectos deben ser parcialmente analizados en cada caso y en conjunto, cuando así corresponda, tratando de medir su impacto sobre la trama urbana, la red de transporte y la circulación vial
Corresponde también analizarlos para evaluar su incidencia en el futuro Plan Urbano-Ambiental y Plan Estratégico que elaboran las autoridades de la Ciudad.

6. Ampliación del Puerto de Buenos Aires. Apreciaciones urbanísticas⁸³

⁸³ Arq. Odilia E. Suarez Centro de Documentación Urbanística FADU-UBA 1998.

A continuación por considerarlo de interés, se transcriben las conclusiones del trabajo realizado por la Arqta. O.Suarez, por el Convenio GCBA-FADU. Como lo señala la autora, “el propósito ha sido explorar una visión alternativa (que es sustentada por diversas opiniones) sobre el tema de la ampliación del Puerto de Buenos Aires tal como ha sido formulada oficialmente”.

Conclusiones:

El trabajo de investigación que aquí concluye fue emprendido con el propósito principal de contribuir aportando los análisis necesarios que faciliten adoptar las importantes decisiones que la Ciudad de Buenos Aires debe asumir sobre su puerto. A efectos de

lograr la mayor síntesis y claridad a continuación se precisan los puntos que se consideran principales.

1. El Puerto de Buenos Aires debe crecer e imponer su presencia en el Mercosur, hecho que está avalado por:

- Su historia, ya que fue factor preponderante al plasmarse la unidad nacional;
- Su "hinterland" que sigue siendo tan amplio como el que provocó la formación del Virreinato del Río de la Plata en 1773;
- Su área de mercado por estar localizado en el área metropolitana que agrupa un tercio de la población del país, la que en buena proporción posee altos ingresos;
- Sus instalaciones portuarias, que son las mayores con que cuenta el país;
- Su capacidad gerencial, con un fuerte grupo estrechamente interconectado y localizado en el área central, próximo a las autoridades nacionales;
- Su oferta de líneas marítimas con alta frecuencia hacia los principales puertos de todo el mundo;
- Su conexión Atlántico-Pacífico: está instalado sobre el principal de los corredores existentes y operables.

No corresponde pensar en regalar nada al puerto de Santos (Brasil), al de Montevideo (Uruguay) ni al futuro megapuerto de Mejillones (Chile) desde que la afirmación del Puerto de Buenos Aires (y los que con él se articulen) responde a múltiples y diversos intereses concentrados en esta ciudad.

2. El país no tiene con qué reemplazar al puerto de Buenos Aires a menos que se decidiera la construcción de un nuevo puerto próximo a la región del AMBA. Sin embargo, sacar la actividad portuaria de la ciudad significaría hacerla languidecer. La ciudad no debe arriesgar su puerto que forma parte de su prestigio, de su poderío económico y es importante fuente de empleos. Su puerto debe trabajar en plenitud sin languidecer pero tampoco corresponde que siga expandiéndose como un tumor cuando existen interesantes alternativas de articulación con otros puertos próximos.

3. Es previsible que el crecimiento exponencial que ha experimentado el puerto de Buenos Aires estos últimos años con motivo del cambio de política económica nacional y mundial, haya alcanzado el clímax y en el futuro, tienda a una curva aplanada.

4. El Puerto de Buenos Aires debería crecer adoptando las siguientes modalidades:

- Optimizando sus operaciones en el mismo lugar de su actual emplazamiento (lo que requiere mejorar acceso viales y ferroviarios, mayor disponibilidad de superficie, quizá complementado con un pequeño relleno, mejora del dragado -a 32'- y modernización de las instalaciones).
- Ampliando sus actividades mediante la articulación programada con otros puertos de la región: Campana, Zárate y Rosario al Norte, y Dock Sud, La Plata y los de Bahía Blanca al Sur (éstos últimos con aguas profundas). Todos ellos cuentan con excelentes conexiones viales y ferroviarias lo que posibilita adoptar el sistema de transporte intermodal manteniendo Aduana en el área metropolitana de Buenos Aires para los importadores-exportadores allí localizados.

5. La articulación que se propicia implica que la actividad gerencial relacionada con la importación-exportación siga concentrada y localizada en el área central de Buenos Aires donde convendría crear una posible "Sociedad Comercializadora de Buenos Aires" de carácter misto, (público y privado) en la cual podrían participar: agencias marítimas; terminales portuarias, cámaras de despachantes de Aduana, depósitos fiscales, etc. Una sociedad de este tipo podría llegar a asumir la concesión de terminales portuarias en aquellos puertos que tengan disponibilidad de espacio y vocación para integrar el "Sistema Portuario Metropolitano". El tema de la gran oferta de líneas marítimas concentradas actualmente en Buenos Aires y faltante en otros puertos podría resolverse otorgando a cada puerto del sistema una especialización hacia determinados puertos del exterior.

6. La articulación con otros puertos hace más factible la hipótesis que en el periferia del conglomerado se establezcan Estaciones de Transferencia (las que contarían con acceso vial y ferroviario, playas, servicios aduaneros, etc.) de tal modo que todo el movimiento destinado al AMBA que provenga de otros puertos del Sistema se efectúe por la periferia de la aglomeración sin recargar de camiones el área de la metrópolis. Las estaciones periféricas, por otra parte, reducirían el movimiento de camiones que genera el propio puerto de Buenos Aires y que tanto perturba el entorno urbano actual.

7. El Puerto de Buenos Aires optimizado inevitablemente seguirá atrayendo un apreciable número de camiones que trasladan contenedores. En este trabajo se visualiza que el mismo puede ser canalizado por:

- La autopista La Plata-Buenos Aires que pasaría en viaducto elevado frente a Puerto Madero y adyacente a la Av. Madero - Huergo con conexiones exclusivamente en sus extremos (Av. Brasil y Puerto Nuevo);
- Un tratamiento logístico del movimiento de camiones a puerto para aquellas unidades de gran tamaño;
- El uso de alguna avenidas a nivel, en horarios adecuados, para aquellas unidades de gran tamaño;
- La comprensión, por parte de los habitantes, de que Buenos Aires es una ciudad-puerto y que “convivir mejor con el contenedor” será la consigna hasta que el mismo fuere eventualmente reemplazado por otro sistema;
- Prever el acceso del ferrocarril hasta las terminales portuarias para evitar el redundante movimiento final por camión.

8. Desechar el proyecto Oficial de ampliación del puerto de Buenos Aires por los muchos aspectos objetables que el mismo ofrece y por los inconvenientes irreversibles que puede acarrear sobre la conformación del frente Este de la ciudad.

9. Plantear, con medidas concretas, una expansión del área central de la ciudad hacia el sector Sur de la misma dejando de pensarla exclusivamente concentrada sobre el sector Norte de Puerto Madero.

10. Transferir el puerto de Buenos Aires a la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad para que sea el puerto de esta ciudad y su metrópolis y no el único puerto del país.