XVII CONGRESO ARGENTINO DE VIALIDAD Y TRÁNSITO

Titulo: La Movilidad Urbano Portuaria. Un Debate sobre el Transporte de carga en la Ciudad

Autor: Aversa, María
Centro de pertenencia: LEMIT-CIC (Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para la Investigación Tecnológica. Comisión de Investigaciones Científicas. Provincia de Buenos Aires)
Dirección: Avenida 52, entre 120 y 122. La Plata. Buenos Aires. Argentina
Tel. (54) 221 4831141 / 44 - Fax (54) 221 4250471
Dirección: Avenida 52 entre 120 y 122. La Plata. Buenos Aires. Argentina
Tel: 54 221 (15) 548 6081
Correo: mma_arg@yahoo.com.ar
Eje: Movilidad Urbana

Resumen

Las infraestructuras de comunicación son las que estructuran el territorio, impulsan el crecimiento de las áreas urbanizadas, estimulan la plusvalía de espacios despreciados, y acercan las fronteras de las ciudades. Son en definitiva el sostén de la movilidad, y cada vez son más relevantes en el derecho de conexión y transporte de personas, bienes y servicios. En palabras de Herce Vallejo (2013:14) “las infraestructuras son el soporte fijo de la economía de una región, como sector de inversión generador de empleo e innovación y como condicionante de su desarrollo”.

En este sentido los puertos son infraestructuras económicas-productivas geoestratégicas del territorio que los posea; conjuntamente son estructuras sociales pues conservan el motivo de su existencia, esencialmente son espacios de convergencia y transferencia de objetos, sujetos y acciones. Por tanto son estructuras que interactúan con otras generando la interdefinibilidad de las partes en una permanente evolución dinámica, contradictoria y heterogénea, pero nunca indiferente para cualquier sociedad. El transporte de carga –como un eslabón más en la cadena logística portuaria- emerge como el “villano” de la movilidad, perturbador de los centros urbanos –asociado al resto del transporte público y privado- llevándose toda la responsabilidad del conflicto, la interferencia y la desorganización del tránsito en la ciudad.

Sobre este contexto interesa, para este escrito, plantear un acercamiento realista sobre el rol del puerto Buenos Aires en la incidencia de conflictos ocasionados en el área urbano portuaria y discutir acerca de los inconvenientes que ocasiona en el ordenamiento del territorio intra y extra portuario; poniendo en crisis la teoría que responsabiliza al puerto operativo como la amenaza de la ciudad. El desafío es comprender la ciudad y el puerto como intersticios complejos interconectados, que permita avanzar planificar la movilidad urbana y portuaria en mutua convivencia, siendo ambos sistemas complejos con particularidades que en algún momento requieren de una política de Estado común y complementaria, que derribe los mitos, compruebe las hipótesis y exhiba las realidades.

Conceptos claves: Movilidad – Puerto – Tránsito – Ciudad

Este trabajo se enmarca en el doctorado en curso en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata[1], el mismo es un mínimo recorte a propósito del tema seleccionado en el eje de movilidad urbana. El objetivo es exponer dos cuestiones que inciden en la problemática de la movilidad a raíz de la consideración del puerto como infraestructura generadora de conflictos en el tránsito.

Introducción

Existe una realidad muy controvertida entorno al puerto de Buenos Aires, su implicancia territorial y los inconvenientes que acarrea, el impacto negativo en la movilidad por entorpecimiento de vías urbanas, la relación puerto ciudad con negación al río, entre otras consideraciones que lo muestran como el villano de las infraestructuras metropolitanas.
En este contexto, cabe decir que los puertos que mayores cargas contenerizadas mueven en el mundo son metropolitanos y multipropósito, lo que a priori impone la hipótesis que estar inserto en una ciudad nodo de metrópolis no es per se una debilidad, mucho menos una amenaza. Sin embargo es cierto que la complejidad a la que atienden es de importancia, y en ese sentido lo que sucede con Buenos Aires, sucede en Valparaíso, en Santos y en otros puertos urbanos de América Latina.

En la región en general y en Argentina en particular los principales puertos que mueven la mayor cantidad de carga contenerizada –Buenos Aires y Dock Sud- comparten dos problemáticas comunes centrales de las que se desprenden debilidades asociadas, por un lado la escasez territorial para asentar terminales de contenedores e instalaciones pertinentes que efectivicen el desarrollo logístico en el entorno metropolitano en los que se hallan y, por otro lado, un deficitario sistema de transporte carretero y ferroviario que entorpece la movilidad urbana y portuaria, acarreando otros conflictos subyacentes de índole social, ambiental y económico. Sobre el primer punto Abramian (2014:2) sostiene que “se producen avances de la ciudad a veces incompatibles y que no tienen en cuenta el plan del puerto, que lo condicionan y condenan a la desactualización” y sobre el segundo punto el mismo autor asiente que Argentina carece de una discusión respecto al paradigma del sistema logístico y de la movilidad urbana.

En las últimas dos décadas el puerto de Buenos Aires se re-posicionó (si bien hoy demuestra un estancamiento en la actividad) en el mercado regional a partir de la contenerización masiva, rasgo que incrementó la demanda de territorio para un uso del suelo destinado a las terminales de contendores y la logística que soporta la actividad. Ligado a esto, otro proceso que se destaca en relación al crecimiento de la ciudad en el entorno metropolitano, lo conforman los

[1] Tesis en curso: TRANSFORMACIONES TERRITORIALES PORTUARIAS EN EL CONTEXTO DE INTEGRACION REGIONAL SUDAMERICANO A PARTIR DE LA DECADA DEL ´90. Reconversión Puerto-Puerto en el Área urbana metropolitana de Buenos Aires. Doctorado en Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de La Plata.

flujos de movilidad diaria que comparte el transporte pesado, público y privado en la vinculación norte-sur y este-oeste, además del creciente acceso desde provincia al centro y el deficitario sistema de transporte de cargas por ferrocarril.

El puerto de Buenos Aires mueve el 70% de la carga contenerizada del país, actualmente, es el 2° puerto más importante del Mercosur y el 5° en América Latina, aun en este periodo de crisis y con algunas deficiencias, Buenos Aires mantiene la oportunidad de fortalecerse y competir, de hecho así lo destacan las autoridades actuales en futuros planes para el puerto.

1. El puerto y su incidencia en el transporte y la ciudad

1.1. Consideraciones para comprender la incidencia del puerto en la ciudad:

El puerto está organizado en espigones en el sector de Puerto Nuevo y mantiene la dársena sur en el límite con Puerto Dock Sud (provincia de Buenos Aires), entre medio se halla Puerto Madero[2] y la Reserva Ecológica. Los accesos terrestres al puerto son problemáticos por el congestionamiento ocasionado al compartir vías todos los modos de transporte, al mismo tiempo escasos estacionamientos para camiones en espera aumentan el caos en las Avenidas Huergo y Madero, y en los accesos sobre Rafael Castillo y Obligado. En cuanto a la infraestructura ferroviaria "La trocha ancha sólo tiene un ingreso teórico desde el Sur. Pero este ingreso, desde Parrilla Norte, obliga a la interrupción de las arterias viales que confluyen a Retiro cada vez que circula un tren […]La trocha media no tiene acceso al puerto. Por estas razones, las operaciones ferroviarias con contenedores se realizan de manera indirecta, siendo transferidos de vagón a camión en Retiro y luego transportados por estos camiones a las terminales portuarias" (Cossettini en Abramian *2010:11).*

[2] Puerto Madero es una reconversión portuaria llevada a delante en la década del ´90 a través de la Corporación Puerto Madero, con las tierras cedidas por el Estado Nacional.

Figura 1: Sectorización del puerto de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia sobre Google Earth.

El puerto de Buenos Aires es una infraestructura de inserción metropolitana, es parte de un sistema portuario regional (conjuntamente a Dock Sud, La Plata, y Zarate-Campana) diferenciado en relación al funcionamiento y las cargas que cada uno opera. Agregando que, a escala río de La Plata, con Montevideo conforma un hinterland mayor, dentro del Mercosur, el Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraná-Paraguay.

La actividad predominante del Puerto de Buenos Aires es la carga contenerizada en Puerto Nuevo, aunque mantiene otras funciones (cruceros, cabotaje, gráneles, etc.) y actividades de servicios, administrativas y logística en área de Puerto –o dársena- Sur. Asimismo en la escala territorial de la jurisdicción portuaria conviven múltiples usos, áreas vacantes, usurpadas, subocupadas, arrendadas, etc. lo que determina que operativamente la superficie del puerto no es del todo efectiva y optima.

Actualmente el puerto se encuentra estacando, aun así, mueve alrededor de 25 mil millones de dólares por año en mercaderías. “Se estima que al menos el 5% de ese valor integra el Producto Bruto de la Ciudad, unos 1.250 millones, lo que equivale aproximadamente al 33% del presupuesto del GCBA” (Abramian. 2010:49). No obstante el escenario futuro del puerto de Buenos Aires, si bien incierto, presume un aumento de contenedores en 1.850.000 para el año 2020 y 2.500.000 en 2030 TEUs/año, lo que infiere que sin planificación y ordenamiento territorial la situación actual de cierto desborde y caos será irremediablemente peor.

La convergencia de la Estación Retiro, los accesos terrestres por autopistas, la llegada de turismo vía fluvial (Cruceros) y vía aérea (Aeroparque Jorge Newbery), en un sector de la ciudad altamente cotizado para la especulación inmobiliaria, contiguo al barrio más caro de la ciudad (Puerto Madero), cercano al centro administrativo, financiero y comercial, que recibe a diario más de un millón de personas por diversos motivos (trabajo, educación, salud, etc.) potencia el compromiso de una fluida relación multimodal aun inexistente. En pocas palabras, el puerto de Buenos Aires presenta un conflicto en sus relaciones “poco amigables” con la ciudad, algo que sin dudas se expresa en la configuración espacial, paisajística, ambiental y territorial.

1.2. Conflictos ¿portuarios?

Capacidades de áreas operativas:
Frente a la hipótesis de crecimiento del puerto hacia el año 2020 y 2030, estimada en movimiento de 1.8 y 2.8 millones TEUs/año respectivamente (Plan Maestro 2030.2004:51), deberá preverse desde hoy –si es que no es tarde- en tanto el escenario actual muestra un déficit de ordenamiento, a futuro será prioritario el ordenamiento de las superficies vacantes, subocupadas y usurpadas. A la estiba en terminales hay que agregar áreas destinadas a logística que actualmente existen de forma dispersa y fragmentaria. Asimismo revisar, largo de

muelles, el tiempo de ciclo de grúas, el patrón y tamaño de buques que arriban, equipamientos, playas de accesos, maniobras y estacionamiento, Según Abramian (2010:16) existen tres fenómenos que impactan directamente en la evolución portuaria: “Procesos de concentración de líneas marítimas, Aumento de tamaños de buques portacontenedores, y Conformación de hubs (puertos concentradores) para transferencia de contenedores entre buques grandes y buques feeders (distribuidores)” como complemento de lo antes dicho.

El planteo precedente es un rápido diagnóstico conocido, de igual modo es necesario aclarar que la jurisdicción portuaria tiene capacidad para homogeneizar espacios, unificando terrenos y creando otros espacios necesarios en superficies gestionadas de manera eficiente y con equipamientos modernos que se adapten a los requerimientos tecnológicos actuales. Esta implícito que habrá que generar nuevas áreas para destinos existentes, depósitos, talleres, galpones que satisfagan la demanda de los agentes portuarios (terminales, operadores, agencias, etc.).

Los espacios necesarios para la distribución logística son fundamentalmente: estacionamientos de camiones, playas de consolidación y desconsolidación, playas de almacenamiento, playas de contenedores vacíos y talleres de reparación de contenedores. Adicionalmente, cámaras de frío, espacios para cargas palletizadas (reparación de pallets, almacenamiento, consolidación), talleres de camiones y grúas, y áreas de servicios. Finalmente, otras áreas pueden ser signadas a la actividad comercial e industrial de empresas interesadas en desarrollar algunas de sus actividades de terminación en áreas cercanas al Puerto (Plan maestro.2004:52).

Un re-ordenamiento de los usos del suelo implica por un lado tener en consideración que los buques tienen un crecimiento a mayor velocidad que la infraestructura, es decir que la incidencia es directa en la capacidad de traslado de TEUs que habrá que localizar en algún puerto. Si bien no es parte del escrito, es preciso mencionar que el crecimiento no es solo sobre tierra, es también sobre agua, muelles, dársenas, espigones, dragado, calado y canales de accesos, los que deben ser redefinidos a escala de buque y no siempre esa posibilidad es rentable, viable y sostenible, o prioritaria.

Conjuntamente implica una revisión en la gestión de la logística urbana y portuaria, optimizada dentro y fuera del puerto, que se traduzca en reducir la fragmentación, minimizar externalidades, maximizar la organización de los operadores (transportistas, almacenes, terminales, agentes de cargas) con menores plazos, repensar las localizaciones de centros de abastecimiento y distribución, elaborar mayores análisis sobre los impactos ambientales, entre otros que definen la calidad de vida urbana y el éxito de la ciudad en términos comerciales y por tanto de su puerto.

Si el puerto es capaz de atender y resolver estos conflictos, es probable que su éxito en un mediano y largo plazo se garantice, al menos que se elimine la idea de su “desplazamiento” basado en la hipótesis de incompatibilidad con la ciudad y la región metropolitana. Ahora bien,

no alcanza solo con el ordenamiento del uso del suelo y la gestión operativa, debido que el puerto es “culpable” de los dificultosos embates de la movilidad urbana de la Ciudad de Buenos Aires.

Congestión y conflictos de tránsito en los accesos terrestres, ferroviarios y viales:

El territorio metropolitano –del cual la CABA forma parte- es complejo, dinámico, inestable y en restructuración permanente, la movilidad como variable de los territorios complejos es relativamente novedosa. Según indica Vesclir y Cicolella (2012:2) “se inicia en los noventa cuando paralelamente a la ampliación y modernización de la red vial (priorizando las autopistas), se disparan nuevos procesos de urbanización, metropolización e industrialización”.

El puerto no puede aislarse de los eventos de la ciudad y sus transformaciones son y están bajo ese paradigma, es un eslabón de un sistema de infraestructuras y nodos en redes ininteligibles.
La entrada vial a Puerto Nuevo (donde se concentran las operaciones de estiba y desestiba) se realiza a través de cruces de puentes corredizos (en dársena norte sobre Av. Córdoba y en Dársena Sur sobre Av. Brasil) y de arterias urbanas compartidas con vehículos livianos. Los camiones que deben esperar, no tienen estacionamiento por lo que aguardan sobre la Avenida Rafael Obligado y Ramón Castillo. Por otro el tránsito pesado que ingresa por la Avenida Huergo genera una congestión de tránsito en horas picos sobre los ingresos de zona sur a la ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la red ferroviaria, el transporte de carga comparte con el transporte de pasajeros la red férrea, por otro las mismas están desactualizadas en su operativa y desmejoradas, lo que hace más costoso el uso e ineficiente, siendo minoritario el movimiento de contenedores por este medio, sólo el 5% de las cargas aproximadamente son distribuidas por trenes que alcanzan la estación de Retiro donde son transferidos a camiones. Los trenes de carga circulantes, por lo tanto, imponen pocas interferencias al tránsito urbano. La zona de Retiro, donde se producen los mayores congestionamientos, sólo es cruzada por una vía en servicio por la que transita regularmente un tren de bobinas. Esta es la única formación de carga que atraviesa la zona de Retiro y de Puerto Madero y tiene origen y destino ajenos al Puerto de Buenos Aires (San Nicolás-Ensenada).

Los horarios de trenes están vinculados casi exclusivamente al tráfico de pasajeros que son la causa principal del cierre de barreras y congestiones relacionadas. Las dificultades de acceso contribuyen a las congestiones de tránsito urbano público y privado, al tiempo perdido por usuarios y camioneros que sirven al Puerto, aumentando las emisiones de gases tóxicos y el consumo de combustible, todo contribuye a una situación portuaria menos competitiva y a una ciudad más contaminada y caótica.

Sobre el conflicto de flujos, tránsito y transporte el Ingeniero Tesler (2013:90) plantea parcialmente el problema del transporte de carga en la ciudad, conflictos, seguridad y requerimientos que afectan e involucran al puerto en las cadenas logísticas cada vez más complejas, al respecto menciona que “el comercio internacional ha crecido muy rápidamente,

más rápido que las infraestructuras". Blanco (2010:184) agrega el desafío que tiene la planificación del transporte en la escala urbana y metropolitana, y añade que "existe una tensión entre los tiempos económicos de los operadores y las necesidades de la población en materia de movilidad […] Existe, en consecuencia, un imperativo de coordinación temporal en el corto, mediano y largo plazo con compromisos a sostener por los diferentes actores involucrados". Aportes que sirven para verificar la correspondencia entre el sistema metropolitano de transporte urbano y portuario en la complejidad regional.

Por otro lado Schwarz y Escalante (2012:46), afirman que "los puertos del área metropolitana no escapan a una regla universal según la cual los puertos van encontrando en sus desarrollos restricciones operativas de diversos tipos […] Estas restricciones abarcan diversos sectores: la conectividad náutica con el océano, la ausencia de espacios terrestres suficientes, la conectividad terrestre y los conflictos urbanos". En tanto se postulan como desafíos más que trabas, siendo plausibles de ser abordados y comprehendidos.

Se podría continuar la extensa lista de investigadores y autores que estudian el tema, y decir que es cierto el problema de tránsito y transporte que se manifiesta a diario no solo en la ciudad, sino también en la Región Metropolitana. Hoy se habla de movilidad, como concepto complejo y holístico sobre los aspectos que influyen en el traslado de bienes, servicios y personas. Del mismo modo que con los usos del suelo portuario, sucede con la movilidad, no todo está en relación a la actividad portuaria aunque su incidencia sea alta.

Al respecto el censo realizado en 2007 para la ciudad, indicaba que por las arterias que confluyen a la zona portuaria ingresan 9.000 camiones de cuatro o más ejes por día, lo que representa un 28% del total de camiones que ingresan a la ciudad y sobre el total de vehiculos circulantes representa entre el 5 y el 7% del total (Abramian. 2010:36). Un estudio más reciente del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la UTN confirma estos estudios. Indica que del total del tránsito circulante por el eje Madero-Huergo (25.558), sólo el 27,8% corresponde a camiones pesados. Desde otro punto de vista, sólo el 14,4% son vehículos relacionados con la actividad portuaria y sólo el 7,92% corresponde a vehículos relacionados con la actividad del Puerto Buenos Aires.

El mayor nudo de congestionamiento que se vincula al tránsito portuario se encuentra en Av. Madero y Maipú, donde convergen en el cruce con el ferrocarril, cerca del Hotel Sheraton en Retiro. Sin embargo, los ingresos de camiones al Puerto de Buenos Aires representan sólo 3.400 camiones/día. La diferencia de 5600 camiones se explica por los camiones pasantes por la Ciudad en su tránsito de norte a sur y sur a norte a través de la misma, sin tener origen o destino en el Puerto de Buenos Aires. Este tránsito pasante por la ciudad es el principal sustento a la concreción de la Autopista Ribereña que uniría al sistema de autopistas urbanos (autopista Illia/Lugones con la autopista Buenos Aires-La Plata).

Cabe destacar que el eje Madero-Huergo se encuentra en capacidad y que sobre ese eje también desembocan los accesos al desarrollo Puerto Madero y los flujos que hacen a una ciudad capital nacional, centro del territorio, nodo administrativo, cultural y laboral, que recibe a diario 1 millón de vehículos por diversos motivos.
Por tanto se deduce que en temas de movilidad la incidencia portuaria es relevante pero no al punto que se le asigna, y es –asimismo- un tema de debate permanente entre actores heterogéneos, se presentan divisiones en el procedimiento a futuro sobre la autopista ribereña, el soterramiento del tramo de bajo porteño, los camiones, los ómnibus y el tránsito privado diario, aunque lejos este el acuerdo, es importante destacar la factibilidad de planificar el puerto en conjunto a la movilidad y la logística portuaria y urbana.

Reflexiones finales

La ciudad y el puerto mantienen arbitrariedades donde la interacción a veces es solidaria, complementaria o incompatible, pero sin dudas nunca es indiferente. Ambas estructuras son advertidas desde el enfoque de la globalización y el capitalismo en que están inmersas. Procesos locales, regionales y globales atraviesan la infraestructura portuaria, poniendo en debate el futuro desarrollo del mismo, al mismo tiempo que se reflexiona si los puertos urbanos deben reconvertirse y bajo qué condiciones.

La posibilidad de Buenos Aires de reconvertirse y crecer o cambiar de actividad es posible y real, sin plantear la necesidad de su desaparición cabe la reflexión acerca de cómo crecer y con qué costos económicos, jurídicos y ambientales. El puerto es mucho más que de Buenos Aires, es el único puerto administrado por el Estado Nacional a través de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGP.S.E.), es parte sustancial del sistema portuario nacional y macroregional en el eje Mercosur-Chile.

Apelando a Sassen y a la mega-región, en ese territorio suficientemente diverso en su interior, que requiere nuevas estrategias de desarrollo que integren “las áreas más avanzadas como las menos avanzadas dentro de la mega-región, deberían considerar marcos amplios e innovadores de gobernanza” (Sassen. 2007:11). Es primordial considerar las escalas -metropolitanas y regionales- eso implica compartir infraestructuras de transporte para personas y bienes, en esto el puerto es un recurso y dispositivo económico, técnico y político de desarrollo social. Coincidiendo que “la formación de geografías inter-ciudades está contribuyendo a las infraestructuras sociotécnicas para una nueva economía política global”.

Se puede concluir parcialmente que hay muchas deficiencias del puerto, da las cuales en este escrito solo se mencionan dos, ergo la realidad es ardua y llevará tiempo subsanar el estancamiento, que no solo depende de factores endógenos. Los objetivos planteados en el plan estratégico están en línea con un puerto multipropósito, global, inclusivo, moderno integrado al Mercosur, accesible y sustentable entre otras atenciones que todos acuerdan. Buenos Aires tiene futuro, si tiene gestión de la realidad y del largo plazo, dejar de pensar en el

corto plazo y en la escala local es –parcialmente- fundamental integrando la dimensión económica-productiva, física-funcional y política-institucional.

Bibliografía

ABRAMIAN, Jorge (2013) “Necesidad del Puerto y Conflictos Puerto Ciudad” en: Visiones Estrategias sobre el Puerto de Buenos Aires. Ciudad Autónoma: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos 2013.

(2012) “Déficit de Infraestructura portuaria y Plan de Obras”. FODECO. Buenos Aires.

(2010) “Estrategias de Desarrollo Portuario y Urbano de Buenos Aires. Cámara Argentina de la Construcción.

CICOLELLA, Pablo (2014) “Metrópolis Latinoamericanas”. Café de las Ciudades, colección Territorios. Buenos Aires.

SASSEN, Saskia (2007). “El Reposicionamiento de las Ciudades y Regiones Urbanas en una Economía Global: Ampliando las Opciones de Políticas y Gobernanza”. Revista Eure (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 9-34. Santiago de Chile. Chile.

SCHWARZ, Ricardo – ESCALANTE, Raúl (2012) “Los Puertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Estudio Estratégico Preliminar. Academia Nacional de Ingeniería Instituto del Transporte. Documento N°5.

TESLER, Jorge (2013) “Logística del Transporte del Área Metropolitana” en: Visiones Estrategias sobre el Puerto de Buenos Aires. Ciudad Autónoma: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos 2013.