

Tema

Análisis de las problemáticas del puerto de Buenos Aires y su relación con el creciente protagonismo de puertos de países vecinos en busca de carga argentina.



Introducción

Hacia comienzos del año 2004, la Administración General de Puertos elaboró lo que se dio en llamar el Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires. La médula de este proyecto estaba constituida por un conjunto de objetivos, programas y proyectos que permitan dimensionar la infraestructura y eficientizar las actividades portuarias que allí toman lugar.

Si bien hacia fines del 2009 este plan no prosperó según lo estipulado en un principio, se está trabajando en distintos frentes para cumplir con algunos de sus objetivos. Precisamente dentro de esta serie de objetivos se encuentran los de mejoramiento de la capacidad operativa portuaria, optimización de la capacidad logística y mejoras de los accesos viales, ferroviarios y náuticos.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Estas acciones se encuentran contempladas dentro de un plan sobre el que se comenzó a profundizar durante la primer mitad del 2008 y nuclea a la Administración General de Puertos (AGP), al Centro de Despachantes de Aduana, el Administrative Processing Center (APC), Terminales Río de la Plata, Terminal 4 S.A. (APM Terminal) y Buenos Aires Container Terminal S.A. (BACTSSA), a miembros de la CGT, al Instituto Verificador del Transporte (IVETRA), a la Cámara de Exportadores e Importadores y a las distintas empresas transportistas (Líneas marítimas, NVOCC y Freight Forwarders). Este plan consiste en la utilización de un área lindante con dársena F (perteneciente a la Terminal 6), conocida como “El Relleno” y apunta a la eficientización de la logística en el Puerto de Bs As a partir de ordenar el tráfico de camiones en la zona portuaria por medio de la utilización de un espacio que actualmente está sin uso; optimizar el movimiento de vacíos; estacionamiento para camiones y servicios para sus choferes; agilización en el movimiento general, y centralización de trámites para despachantes y cargadores. A partir del cumplimiento de estas premisas, los operadores del comercio exterior contarán así con una serie de beneficios que se enunciarán a lo largo del desarrollo del trabajo.

Elección de tema

Los motivos por los que se decidió investigar sobre esta temática son:

- Brinda la posibilidad de llevar adelante una lectura crítica sobre la evolución de esta materia durante los últimos años, especialmente sobre la falta de obras y de decisiones que contribuyeron al gran congestionamiento y saturación que experimentó el Puerto de Buenos Aires entre los años 2002 y 2008, época marcada por un gran crecimiento económico y de la actividad portuaria.
- Es un tema de suma actualidad. A mediados de abril del 2009 ya se había decidido quiénes en teoría serían los inversores, quién operaría el predio otorgado por la AGP, mientras que se definía de qué manera y en cuánto tiempo se recuperaría la inversión a realizar.
- Es totalmente trascendente para los operadores del comercio exterior. Tienen interés en este proyecto distintas terminales portuarias, exportadores, importadores, transportistas y despachantes de Aduana.
- Responde a una temática local, de interés nacional y vital para la economía como lo es el puerto.
- Se desarrolla en un ámbito en el que se puede recolectar mucha información de los mencionados actores en forma primaria, es decir, la información obtenida es de primera mano recurriendo directamente a la fuente.
- Permite proponer posibles soluciones en base a la realidad portuaria argentina y en base a estudiar cómo otros puertos importantes del mundo solucionaron sus problemas de congestionamientos o distintas ineficacias a nivel portuario.

A fin de jerarquizar aún más el trabajo se realizará también un estudio en el que podrá observarse de qué manera puertos vecinos fueron ofreciendo paulatinamente mejores condiciones a empresas argentinas, lo cual llevó a éstas a utilizar cada vez más puertos extranjeros en detrimento del uso de los nacionales. Es evidente que en el transcurso de los últimos años, la terminal portuaria de Montevideo y las chilenas de Antofagasta, San Antonio y Valparaíso fueron absorbiendo cada vez más carga que por naturaleza debería haber salido o ingresado a Argentina por puertos nacionales.

Esta situación enciende un estado de alerta en las autoridades gubernamentales y en las concesionarias de las terminales, las cuales en conjunto deben buscar la manera de reorientar a los importadores y exportadores hacia los puertos argentinos, ofreciéndoles costos portuarios razonables, ágil operatoria para entrega o retiro de cargas, seguridad, horarios flexibles de operaciones, etc.

En base a estos motivos recientemente expresados, se da comienzo aquí a este Trabajo Final de Graduación, el cual tiene por delante un importante y profundo trabajo investigativo.

Problema de Investigación

Se procura investigar la existencia de relación entre las dificultades operativas y aduaneras que evidencia el puerto de Buenos Aires y el incremento de la cantidad de cargas argentinas que están ingresando o siendo exportadas por puertos de países vecinos.

Del mismo modo, se analizará y profundizará sobre la necesidad de las empresas argentinas de contar con un puerto fuerte, ágil, seguro y económico que les permita competir de la mejor manera posible en el mercado internacional.

Objetivo General

Estudiar la evolución y situación actual del puerto de Buenos Aires en cuanto a la operatoria portuaria ofrecida, vinculándola con la creciente participación de puertos vecinos en el manejo de carga pertenecientes a empresas argentinas.

Objetivos Específicos

- ✓ Analizar el proyecto del Centro de Transporte Multimodal (CTM), el cual apunta a facilitar la operatoria portuaria a través de la optimización del movimiento de contenedores vacíos, agilizar el ingreso y la salida de camiones mediante la creación de un “pre gate”¹, brindar servicios de descanso a camiones y camioneros y crear un área única para la centralización de trámites para despachantes y cargadores.
- ✓ Conocer la postura de las principales entidades afectadas por el proyecto del CTM y la manera en la que éste se constituyó.
- ✓ Descubrir los motivos que hicieron que los importadores y exportadores nacionales fueran buscando alternativas al principal puerto argentino.

¹ Espacio físico previo a las puertas (o “Gates) de ingreso a las terminales portuarias.

² Para dirigirse al informe, ir a: <http://www.isuba.com.ar/documentos/planmaestro.html>

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

- ✓ Analizar y comparar la situación de las distintas terminales del Puerto Nuevo (TRP, APM Terminal y BACTSSA) las cuales adhirieron al CTM.
- ✓ Comparar la performance de los puertos que van tomando carga argentina con el puerto de Buenos Aires y realizar una comparación adicional de estos con el puerto de Santos, entendiendo por éste el de mayor volumen de operaciones en la zona sur del continente americano.

Marco Teórico

Se presenta aquí la base teórica y conceptos que fundamentarán los resultados y conclusiones alcanzados en el presente trabajo.

En materia de bibliografía académica, serán objeto de análisis las publicaciones de autores como Luis C. Romero Basaldua, Luis E.G. Segabache, Miguel S. Marienhof, por citar los más importantes, quienes se ocuparon de investigar y analizar profundamente la Ley de Puertos y la realidad del puerto de Buenos Aires año a año, lo cual los posiciona como referentes en cuestiones afines a cuestiones tanto jurídicas como operativas de los distintos puertos, en este caso, las terminales de Puerto Nuevo de Buenos Aires.

Del mismo modo, serán consultadas también distintas fuentes de información, como por ejemplo publicaciones oficiales del gobierno en sus distintas órbitas (nacional y de la Ciudad de Buenos Aires), del Consejo Portuario Argentino, la Administración General de Puertos, el Instituto Verificador de Transportes, Terminales Río de la Plata, Buenos Aires Container Terminal, APM Terminal, Centro de Despachantes de Aduana, y demás organizaciones o grupos afectados por la actividad, los cuales se irán nombrando a lo largo del trabajo. Será documentación de respaldo publicaciones especializadas por distintos medios tales como el suplemento de Comercio Exterior del Diario La Nación, Infobae Comercio Exterior, etc.

Es de vital importancia para la elaboración de este marco teórico el Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires². En este plan, creado por la Administración General del Puerto, ya se comienza a hablar de la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo en el puerto apuntando a una mayor rapidez y mejores condiciones trabajo para aumentar su productividad y armonizar su relación con la ciudad, la cual se viene viendo afectada por el gran tráfico de camiones en las inmediaciones del puerto y las pocas soluciones que se brindaron hasta el momento.

Si hay una ley a ser tenida en cuenta a lo largo del presente trabajo, ésta es sin duda la ley de puertos, de la cual se hará un breve repaso a continuación:

² Para dirigirse al informe, ir a: <http://www.isuba.com.ar/documentos/planmaestro.html>

I) Introducción a la ley de puertos.³

En relación a los puertos nacionales, Luis C. Romero Basaldua⁴ comienza su obra sobre la ley de puertos afirmando que los franceses dicen que lo que es bueno para el puerto es bueno para el país, y sostienen que el desarrollo portuario es clave para mejorar su posición económica entre otros miembros más industrializados del Mercado Común Europeo.

Afirma este autor a su vez que el tema de los puertos es antes que nada político, y que la legislación portuaria del país debía (y tras la sanción de la ley 24.093⁵), ser analizada y motivo de revisión.

De lo que no cabe dudar, es que dentro del conjunto de intereses marítimos argentinos, los puertos asumen un rol de la mayor importancia. El 95% del comercio exterior argentino se moviliza por vía acuática y nuestra insularidad económica así lo determina.

Antecedentes Históricos

Hasta 1877, y desde la colonización española, el país no contaría con un puerto que realmente mereciera tal denominación. Desde aquél año y hasta el presente transcurre la “era portuaria”, concretándose la construcción de puertos de ultramar y cabotaje⁶.

Hasta 1930 las construcciones se ajustaron a la orientación económica de entonces, basada en la creciente demanda externa de productos agropecuarios y en la incorporación de nuevas tierras a la producción. Paralelamente, la red ferroviaria se completó casi en su totalidad. En la década de los años treinta se introducen mejoras técnicas, pero no obras de la magnitud de la etapa anterior. El proceso de Industrialización afirmado durante la segunda guerra mundial, se acelera después de 1946. Sin embargo, esa industria es altamente dependiente de insumos importados.

Desde 1950 se observan obras portuarias especializadas, debida a necesidades industriales, como la siderurgia, el tamaño creciente de los buques, o nuevas técnicas de transporte, como los contenedores, los buques “lash”, etc.

En todo momento se visualizan básicamente en el país, dos sistemas portuarios diferenciados: uno, cuyo principal objeto es servir al comercio exterior; y el segundo dedicado al tráfico de cabotaje – muy menguado- en competencia directa con otros medios de transporte.⁷ Se agregan a ello algunos puertos pesqueros, como actividad marginal.

Se han repetido, una y otra vez, las quejas contra el sector portuario: la centralización en Buenos Aires, la distorsión de los “Hinterlands”, el histórico predominio del manejo de cargas a granel, la concentración de la exportación hacia pocos países, las limitaciones de calado debidas a pasos y accesos, el incremento de las “estadías”, la necesidad de un puerto de aguas profundas, los

³ Véase ley de Puertos en <http://mepriv.mecan.gov.ar/Normas/24093.htm>

⁴ Temas de Derecho de la Navegación Marítima y Aérea – Ley de Puertos – Pág 231 - 2001 – Ed. Marcos Lerner.

⁵ La ley de puertos (24.093) será analizada posteriormente en este trabajo.

⁶ GARCIA, Domingo: “El Desarrollo Portuario Argentino” en Rev. Marítima Nº 470, julio de 1977, pág 26.

⁷ SEGABACHE, Luis E.G. : “Sistema Portuario Argentino”, Univ. Ac. De Mar del Plata, Instituto para la Investigación de los Problemas del Mar”, 1971.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

costos y la ineficiencia competitiva portuaria, etc.⁸

El deseo de transformación y mejoramiento portuario fue tema insoslayable desde siempre, pero no siempre se atinó a resolverlo con el máximo aprovechamiento de la infraestructura existente o en construcción, y con la coordinación eficiente entre los medios de transporte terrestres y acuáticos.⁹

Antecedentes jurídicos

Fue en la Constitución Nacional de 1853 donde se estableció, entre las potestades que taxativamente se delegan al Congreso de la Nación, la facultad de “reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere conveniente, y crear y suprimir puertos...” (art. 67 inc. 9), así como “reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y las provincias entre sí...” (art. 67, inc. 12).

El código civil, art. 2340, inc. 1, incluyó como bienes del dominio público del Estado general o de los Estados particulares, a los “puertos”, y de su inc. 7 “...y cualquiera otras obras públicas, construidas para utilidad o comodidad común”.

En 1947, la ley 12.924 pone en funcionamiento a dos organismos rectores: la Administración General de Aduanas, y la de Puertos de la Nación. Dos años después, esta norma se modifica al incorporarse como autoridad de aplicación la Dirección General de Puertos y Vías Navegables, con jurisdicción y competencia en la administración, explotación, conservación de instalaciones y utilaje.

Años más tarde, por decreto-ley 4263/56, ratificado por ley 14.467, se echa a andar la conocida empresa “Administración General de Puertos” (AGP), a quien se encargó la explotación comercial de la totalidad de los puertos del país, prestando todos los servicios que aseguren las mayores condiciones de eficiencia en ellos.¹⁰

La necesidad de revisar la organización portuaria, en orden a una mayor competitividad de la misma, a una proclamada “eficacia” y “modernidad”, trajo la opinión de terminar con una serie de cuestiones y un debate sobre una nueva legislación.

A mediados de los años ochenta, un anteproyecto de “Ley de Puertos” hecho por una entidad privada, pregonando la participación de ese signo, la “federalización, la descentralización la “autonomía”, circuló en algunos ámbitos. Existió un proyecto que pasó por el Ministerio de Obras Públicas con participación destacada de funcionarios de la Secretaría de Transporte Fluvial y Marítimo, que derogaba la ley 22.080 en pocos artículos y que no superaba la etapa de anteproyecto. Posteriormente, en 1987 se elabora en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos un anteproyecto de Ley Nacional de Puertos, corregido al año siguiente. Lo interesante del mismo era que imaginaba la creación de dos entidades dependientes de la autoridad interjurisdiccional: una para dragado de los puertos y canales de acceso (Dragar S.A.) y otra, la Sociedad Administradora de Puertos, para la dirección de todos los puertos nacionales, con

⁸ ALJANATI, Jack: “Hay que canalizar las cargas de la cuenca de Plata”, en Rev. “Prensa del Transporte” N° 44, Octubre de 1983, pág. 6. PELLIZETTI, Bruno: “Puerto de Aguas Profundas” en Rev. “Marina” N° 516, pág. 21. Diario La Nación, 15 de Octubre de 1989, Secc. 3ª, etc.

⁹ GARCIA, Domingo: op cit. Pág. 28.

¹⁰ MANGONI, Jorge A. en reportaje, que se calificó “Administración General de Puertos – Ejemplo de Empresas del Estado” en Rev. “Marina” N° 461, septiembre de 1976, pág. 18.

excepción de aquellos a los cuales se les otorgaba autonomía.¹¹

Existió luego un proyecto de Ley Nacional de Puertos presentado en el Senado (5 de Julio de 1988) y que no se trató (“Proyecto Trilla”) y otro tuvo allí en la Cámara Alta media sanción. Fue el “Proyecto Vaca” impugnado por el lobby de ciertos sectores, pues desconocía la existencia de puertos privados, entre otras cosas.

Vino luego a su turno el proyecto presentado en la Cámara de Diputados por el diputado Bisciotti, que fue considerado equilibrado por muchos, en tema de tanta complejidad.

Sin embargo todo lo recientemente mencionado quedó en el pasado. Tras el decreto 602/92, por ejemplo, que aprobó el desguace del puerto de Buenos Aires y tras el decreto 817/92 sobre actividades portuarias –reorganización administrativa y privatización, etc.- (26 de mayo de 1992)¹², existe hoy en el país la Ley de Puertos.

II) Ley 24.093

La norma, a través de 25 artículos desarrolla el “Ámbito de Aplicación”, la “Habilitación de los puertos, la “Administración y Operativa Portuaria”, la “Jurisdicción y Control”, la “Autoridad de Aplicación”, la “Reglamentación” y “Consideraciones finales”. Asimismo algunos aspectos de fondo fueron incluidos en el decreto 817/92 anterior, por el poder ejecutivo.

Los puertos argentinos, a través del texto y de su inspiración, sufren en su esquema jurídico una profunda transformación.

Parecería que la Nación perdiese el control de uno de los resortes claves, no ya de la economía, sino de su soberanía.

Siguiendo en las palabras de Luis C. Romero Basaldua¹³, afirma este autor “No sé si vale la pena subrayar que los puertos cumplen una función económica, integradora y social en un país. No sé si vale la pena recordar la idea de “servicio público”, vinculada a la explotación portuaria, es peligrosamente abandonada, y la idea de “servicio público” se asocia con el interés general de la población, del país, y no de grupos”.

III) Ámbito de aplicación

Todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República se regirán por esta ley, dice el art. 1.

En la norma siguiente (art. 2) se ocupa de la definición de “puertos” así en plural. El artículo, que es reiteración del art. 29 de la Ley de Navegación Nro. 20.094, agrega al final como novedad “...las plataformas fijas o flotantes para alije o completamiento de cargas”, y no merece objeción, como no sea el desconocimiento de la existencia de aquel plexo normativo (Ley 20.094) al cual referir.¹⁴

¹¹ RAVINA, Arturo Octavio: su relato en las “X” Jornadas Nacionales de Derecho de la Navegación y del Mar”, Córdoba, Junio de 1991, tomo publicado, pág. 148.

¹² B.O: del 28 de Febrero de 1992.

¹³ Op. Cit. Pág 237

¹⁴ ROMERO BASALDUA, Luis C.: “Manual de Derecho Marítimo”, 2ª ed., act., Córdoba, 1977, pág. 94.

IV) De la habilitación

La habilitación de los puertos comerciales o industriales, que involucren al comercio internacional o interprovincial, debe ser otorgada por el Poder Ejecutivo –dice la ley– comunicando dicha decisión al Congreso en un plazo de diez días hábiles desde la fecha del decreto (arts. 4 y 5), fijándose una serie de pautas a ser tenidas en cuenta al efecto por la “autoridad competente” (ver art. 6).

Esta normativa parecería contradecir expresas normas constitucionales que hasta hoy siguen en vigor. Vale decir, el artículo 67 de la Constitución Nacional, que asigna al Congreso de la Nación la potestad de tales habilitaciones.

La apelación del art. 4 al Estado Nacional, no basta. Debe recordarse que una cosa es el Gobierno Federal (o Nacional) y otra, la existencia de tres distintos poderes en dicho gobierno. La Constitución no alude al Gobierno Nacional sino al Congreso. A ello se suman los poderes implícitos del mismo Congreso para poner en ejercicio sus poderes enumerados.¹⁵

Podría aclararse también que lo habilitado no es el “puerto muelle”, sino con amplitud la “zona portuaria”¹⁶.

Debe agregarse asimismo que la “habilitación” emana del poder de policía del Estado, cumplido como gestión del bien común. Razones de seguridad en la navegación, de comprobación de las condiciones de los buques, de las maniobras y tareas portuarias, del control sobre estos ámbitos¹⁷, la tornan insoslayable y ello supera el simple concepto que alguna vez se diera en cuanto “... la facultad de habilitar puertos solo importa el permiso de cargar y descargar mercaderías, embarcar y desembarcar pasajeros”¹⁸. Este es un simple criterio fiscal.

Clasificación de los Puertos

El artículo 7 trae varios criterios legales para tal clasificación: a) Según la titularidad del inmueble: Nacionales, Provinciales, Municipales y “De los Particulares”; b) Según su uso: Uso público y Uso Privado.

Ante esta clasificación Romero Basaldua indica que cabe ya una digresión. La clasificación no es un problema secundario, sino que es un problema esencial. A partir de la misma, funcionará la autoridad de aplicación o el Parlamento, si como pensamos, sólo por una ley puede ser autorizado cada puerto de nuestro litoral.

Se expresa que serán considerados “de uso público” aquéllos que por su ubicación y características de la operatoria, deban prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera. Esto es muy difuso y peligroso. Vale como no decir nada ¿Quién lo decide a esto? ¿La autoridad de aplicación? Asimismo son considerados “de uso privado” aquéllos que ofrezcan y presten servicios a los buques, cargadores y recibidores de mercaderías, en forma restringida a las propias necesidades de sus titulares o de terceros vinculados contractualmente con ellos. Parecería, siguiendo la línea de Romero Basaldua que se blanquean situaciones existentes no regulares y se fomenta el coto de caza futuro en nuestras riberas.

El candor llega por fin en la parte final del artículo al decir “dicha actividad se desarrollará

¹⁵ GONZALEZ CALDERON, Juan A. : “Curso de Derecho Constitucional”, 4ª ed., 1963, pág. 461.

¹⁶ BABICH, Juan Carlos – Su intervención en debates “X jornadas Nacionales...” cit. Pág. 167.

¹⁷ RODRIGUEZ JURADO, Agustín: “Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico”, 2ª ed., 1986, Tomo I, pág. 115.

¹⁸ Fallos de la Sup. Corte de Justicia de la Nación, Tomo III, pág. 191 y 257.

dentro del sistema de libre competencia, tanto en materia de precios como de admisión de usuarios”.

La clasificación de ciertos ámbitos en públicos y privados por su afectación, no es nueva. En el Derecho Aeronáutico¹⁹ ya aparece, pero con otros intereses, trascendencia e historia en juego²⁰. Allí la doctrina explica que la “noción de infraestructura como servicio público se ha acentuado en los últimos años”²¹. Aquí ya no hay servicio a la comunidad, sino un uso para beneficio de unos pocos, de algo que hasta ayer era de la comunidad.

Menos interés presenta la clasificación según el destino, en puertos “comerciales”, “industriales”, y “recreativos en general”, destino que podrá ser modificado con autorización previa y expresa de la autoridad de aplicación, etc (art. 8).

Como decíamos, parece por otra parte inocultable el deseo de la ley de blanquear la situación de los puertos y terminales particulares que –en rigor- venían operando ilegalmente. A eso apunta el contenido del art. 9, motivo de segura controversia, si se exige pasar por las pautas y procedimientos de la Constitución.

El artículo 10 sobre la habilitación y su vigencia, mantenida mientras no cambien las exigencias legales, completan el Título II.

V) Administración y operativa portuaria.

El Título III es suficientemente claro en su encabezamiento, “De la transferencia del dominio, administración o explotación portuaria nacional a los Estados Provinciales y/o a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y/o a la actividad privada.

1) Provincialización

A solicitud de cualquiera de las provincias o de la municipalidad capitalina, el Poder Ejecutivo les transferirá a título gratuito sobre los puertos de propiedad o administración nacional, el dominio o su administración. El procedimiento será el que determine la reglamentación, obviamente dictada por el Poder Ejecutivo.

Lo primero que puede decirse, habida cuenta que por la norma del art. 12 se excluyen los puertos más importantes y decisivos desde el punto de vista económico, es que ésta presenta un llamado a la “federalización”. No hay tal cosa, no es tal en rigor de la verdad, si nos atenemos a que se repartirán así los puertos deficitarios, repartiendo solo pobreza. Hay puertos en las provincias, que no pueden ser operados por ellas debido al bajo volumen de su operativa. Desaparecerán puertos de la Patagonia, del Litoral, porque no son económicamente viables. Vale decir, por un lado todo esto parecería una forma velada de eliminar puertos (por ejemplo el Hinterland de Puerto Barranqueras deberá ir a puertos situados más al sur, para sus cargas).

Por demás, hoy los puertos nacionales son de toda la Nación; la autonomía predicada y su provincialización, ¿no harán de los puertos de la provincia de Buenos Aires el “negocio” para ésta y la ruina para el interior?

¹⁹ Código Aeronáutico (Ley 27.285), art. 25.

²⁰ VIDELA ESCALADA, Federico N.: “Derecho Aeronáutico”, Tomo I, ed. 1969, pág. 416.

²¹ VIDELA ESCALADA, Federico N.: “Derecho Aeronáutico”, Op. cit., pág. 427.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Se escucha, no sin razón, que la “provincialización” es peor que la privatización. Esta última parecería ilegal. La primera costó una guerra fratricida y la separación de Buenos Aires de la Confederación. ¿Volvemos atrás en la historia?

Si como poco costaría advertir (art. 12), Buenos Aires se queda con Quequén y Bahía Blanca. ¿Qué recibe Jujuy en cambio, como contraprestación? Es el viejo sueño unitario hecho realidad. Los puertos deficitarios regalados. Los otros, llave de futuros predomios. Es la desintegración del sistema portuario.

Pero ¿qué ocurre si las provincias “... no demostraren interés por la mencionada transferencia”, según reza el mismo artículo 11? Pues, que el Poder Ejecutivo podrá mantenerlos en la órbita del Estado Nacional, o privatizarlos, o desafectarlos.

2) Privatización

Se puede estar o no, según la filosofía a que uno adscriba, a favor o en contra de la existencia de puertos privados dentro de la ley.

Pero aquí, de lo que se trata no es de construir un puerto en un inmueble privado y pedir su habilitación, sino del reparto de los puertos estatales actuales entre entidades privadas.

Parece inútil llamar la atención en cuanto a que los grandes puertos norteamericanos, o los de Alemania –por ejemplo Hamburgo²², Bremen o Rostock- son estatales. Vale decir, sí a la autonomía económica, sí a la descentralización, pero los grandes puertos en manos del Estado (Nacional).

En nuestro país, los puertos corresponden al dominio público de la Nación o de las Provincias, según su ubicación, aunque el gobierno central ejerce su jurisdicción según los principios constitucionales (art. 67, incs. 9 y 12 de la C.N.).

El “dominio público” está, por su parte, sometido a un régimen particular, caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad²³. Las razones del art. 2340 inc. 1 del Código Civil que incluye a los puertos como bienes públicos del Estado General o de los Estados Particulares, justifican por la circunstancia de que el Estado puede ejercer en esos lugares un poder efectivo, una posesión exclusiva, que sirve de base a su dominio²⁴.

Manuel Diez afirma al respecto que “...la afectación del dominio público no puede estar garantizada realmente más que si el bien sigue siendo de propiedad del ente público²⁵”. Se trata de reservar esos bienes a las generaciones futuras, una precaución contra la dilapidación eventual de los patrimonios públicos. Su enajenación sería un acto inexistente por falta de objeto lícito²⁶.

Así, sin perjuicio de lo establecido en el Código Civil, el art. 8 de la ley de Navegación dispone que los “puertos” y cualesquiera otras obras públicas que se construyan para el tráfico y tránsito

²² DIETRICH, Peter: “Características e Importancia de Puertos Francos y Zonas Francas (Hamburgo)” – (H.P.C-Hamburgo port consulting GmbH) – En Seminario “Efectividad Portuaria”, org. Por la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana de Buenos Aires – 23/25 de Junio de 1981).

²³ DIEZ, Manuel María: “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo IV, pág. 395.

²⁴ SALVAT, Raymundo L. y ROMERO DEL PRADO, Víctor N.: “Tratado de Derecho Civil Argentino” (Parte General), Tomo II, pág. 97.

²⁵ DIEZ, Manuel María: “Tratado...”, op. cit. Pág. 397.

²⁶ BUTTGEBACH, A.: Manuel de Droit Administratif”, Bruselas, 1959, pág. 346.

interjurisdiccional por agua o consagradas a ello, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional. A los Estados provinciales solo le da participación para su delimitación (art. 9).

Consecuentemente, de esos bienes públicos sólo cabe otorgar el uso sea éste público o privado (arts. 10, 11, 14 y 15 de la Ley de Navegación)²⁷.

Es importante recordar que la reforma del Código Civil (Ley 17.711) operada en 1968, no alteró la calificación de los bienes que, como los puertos, son incluidos en el art. 2340²⁸. A estos puertos, sólo el Congreso puede habilitarlos cuando lo considere conveniente, concesionarlos, pero jamás ceder su propiedad²⁹.

3) Administración y Operatoria Portuaria

En el caso especial de los cinco puertos más importantes (art. 12) las transferencias previstas se efectuarán a condición de que, previamente, se hayan constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales, para su administración. Ello se hará asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario (operadores, prestadores de servicio, usuarios, trabajadores y demás). También tendrán participación las provincias o los municipios respectivos, en cada puerto.

Vale decir que la Privatización para los grandes puertos supone la creación de “entes”. ¿Serán formas de S.A.? ¿Serán cooperativas? ¿Tal vez sociedades de economía mixta? Para nada está claro esto. Lo que se hace es plantear la privatización como un fin en sí mismo.

Parecería nomás que si no hay un organismo que unifique criterios, el tema portuario se puede tornar de difícil administración, de difícil manejo y todos los esfuerzos por reducir costos, terminar en una entelequia y en el “negocio” de unos pocos.

4) Tema Tarifario

Se ha dicho que al Estado no tiene por qué interesarle el tema tarifario de los puertos; que no es “objetivo del Estado sacar dinero del puerto”; que el mismo no es una fuente de recursos.

Casi se podría asegurar que a los particulares sí les interesará (¡Para eso son empresas comerciales y no de beneficencia!).

El artículo 12 nos dice que las personas jurídicas que exploten los puertos, determinarán su propio tarifario se servicios” y se agrega con algo de picardía o ingenuidad que “se deberá invertir en el mismo puerto, el producto de su explotación, conforme se determine”, etc.

Si por las tarifas de cada puerto se pretende una sana competencia entre entes autónomos, Romero Basaldua y otros autores se muestran pesimistas al respecto.³⁰

Así por ejemplo, ¿qué competencia puede haber entre puertos de distinto uso? La competencia se da entre puertos homogéneos.

²⁷ MONTIEL, Luis Beltrán: “Curso de Derecho de la Navegación”, ed. 1975, pág. 50; ROMERO BASALDUA, Luis C. “Manual...” op. cit. Pág. 94.

²⁸ Ver Jurisprudencia Argentina Nº 5257, Junio 1982, pág. 20 – Cám. Civil y Comercial de Bahía Blanca en “Prov. De Buenos Aires v/Díaz, Juan y otros.

²⁹ MARIENHOFF, Miguel S.: “Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas”, Buenos Aires, 1939, pág. 710.

³⁰ ROMERO BASALDUA, Luis C; “Temas de Derecho de la Navegación Marítima y Aérea”. Op. cit. Pág. 244.

Se facultan las posibilidades de acuerdos bajo cualquier procedimiento, para reparar, modificar, etc. por parte de la Administración de Puertos Nacionales, en caso de licitación de obras públicas, acuerdos garantizados por el resucitado derecho de anticresis (art. 15) y se establece que los plazos de dichos contratos deben permitir amortizar razonablemente las inversiones.

5) Administración y operatoria de puertos particulares

Se faculta en el art. 17 a los particulares, a construir, administrar u operar puertos de uso público o privado con cualquier destino, sea en terrenos fiscales o de su propiedad.

Estas normas permisivas, que no existen en ninguna parte del mundo, se completan con la exención de derechos y tasas del Estado, por servicio no prestados efectivamente.

La reglamentación fijará en los puertos comerciales de uso público, qué servicios mínimos y esenciales deberán prestarse a buques y cargas, etc.

6) Seguridad portuaria y de la navegación

El responsable de cada puerto, cualquiera que sea, tendrá a su cargo el mantenimiento y mejora de las obras y servicios esenciales; profundidades, señalización de accesos y espejos de agua, amarre seguro, remolque y practica de acuerdo a las normas vigentes de policía de la navegación. La Prefectura Naval Argentina será la autoridad competente para emitir las licencias de practica.

Se muestra preocupado el autor Romero Basaldua el tema de la seguridad de la navegación. El decreto 817/92 contiene varias normas al respecto que son un verdadero despropósito y de las que no se harán mención, por no ser tema específico³¹.

Es de esperar una enérgica reafirmación y monopolio de la autoridad marítima en lo atinente a estas cuestiones, cuya trascendencia no puede pasar por un examen economicista de costos, sino por el valor “seguridad”.

VI) Jurisdicción y Control – Autoridad de aplicación. Reglamentación

Todos los puertos comprendidos en la Ley quedan sometidos a los controles de las autoridades nacionales competentes, conforme a las leyes respectivas y sin perjuicio de las competencias constitucionales locales. Se deberá coordinar tal control al solo efecto de que no interfiera con las operaciones portuarias (art. 21).

La autoridad de aplicación de la ley será la que determine el Poder Ejecutivo y en una enumeración no taxativa se llegan a enumerar en trece incisos (art. 22) funciones y atribuciones.

VII) Consideraciones Finales

En su último artículo dispositivo (art. 24) se dispone la derogación de las leyes 16.971, 16.972, 21.892, 22.080, el decreto 10.05/43 ratificado por la ley 13.895, “...y toda otra norma legal o reglamentaria en cuanto se oponga a la presente”, también el Anexo I de la ley 23.696, en cuanto dice “Administración General de Puertos, descentralización y provincialización. Concesión total

³¹ Dec. 817/92, Capítulos II y III íntegros.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

o parcial de puertos o instalaciones portuarias.

En materia de derogaciones, y si bien se tiene presente el art. 17 del código civil en cuanto a que las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte sino por otras leyes debe tenerse en cuenta aquello de que la ley específica priva sobre la general y que el resto de principios interpretativos con que ilustra la Teoría General no pueden ser dejados de lado por un prolijo y ordenado planteo legal y constitucional.

En miras a enriquecer el trabajo y con la finalidad de obtener la opinión de empresas directamente afectadas por este proyecto se procederá también a concretar distintos tipos de consultas a:

- Empresas de camiones, encargadas de transportar los contenedores a puerto. Estas empresas son generalmente las más afectadas por las ineficacias observadas en el puerto al sufrir en muchas oportunidades grandes demoras para entregar un contenedor lleno o retirar uno vacío, no tener un pre gate con servicios básicos como baño y sombras, etc.
- Agentes Internacionales de Transporte: La agilización de las operaciones en puerto es de gran importancia para estas empresas, que generalmente deben confeccionar los pases para el ingreso de los contenedores de exportación. Generalmente es mucho el tiempo que se pierde tratando de encontrar al camión en la fila, asegurándose su ingreso a puerto y descarga, etc.
- Armadores: Los armadores son los principales interesados en que sus buques estén el menor tiempo posible en la terminal portuaria, por lo que es de su interés que las operaciones de carga y descarga y toda actividad por detrás de estas se desarrolle con la mayor rapidez posible.
- Despachantes de Aduana, quienes tienen a su cargo realizar los despachos de importación y exportación y no cuentan con un lugar que centralice todas sus operaciones y también deben tener dependientes en las distintas terminales para gestionar los despachos de importación y exportación.
- Terminales Portuarias: Las empresas que tienen a su cargo la concesión de Terminales Río de la Plata y Buenos Aires Container Terminal S.A. (las dos terminales afectadas al proyecto) ven sus intereses comprometidos en este proyecto, por lo que tomaron la decisión de intervenir con inversiones para contribuir al desarrollo portuario.
- Empresas aseguradoras de mercaderías, cuya actividad se encuentra directamente relacionada con la seguridad que brinden los puertos del país, en este caso, el puerto de Buenos Aires.

Por último, es importante que se entienda a la actividad portuaria como eje central de la logística de comercio exterior. Para el Dr. Roberto Bloch³² la logística es un proceso de planificación,

³² BLOCH Roberto D. "Transporte Multimodal"- Febrero 1996, Ed. AD-HOC – Pág. 324.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

operación y control de la negociación, compraventa, movimiento, y almacenaje de mercaderías desde la fuente de materia prima hasta el punto de venta del producto terminado, y aún luego, en las relaciones con el cliente, a fin de satisfacer los requerimientos del cliente al menor costo efectivo total.(...) Es importante destacar que la Logística empresaria reposa en el enlace de la cadena de valor, cada parte de la estructura de una cadena logística incorpora “valor agregado”, cada una de ellas eleva el valor del producto o servicio para aquellos que lo van a recibir.

Metodología

Lo que se pretende aquí es describir las características de una determinada problemática en el ámbito portuario utilizando herramientas que nos permitan realizar una crítica absolutamente objetiva al objeto de estudio.

A fin de cumplir con esta premisa, se recopilará y analizará información tanto de forma primaria como secundaria a fin de llevar a cabo un análisis de tipo descriptivo-explicativo sobre la problemática planteada.

La información a obtener de primera mano (de manera primaria) será recopilada mediante entrevistas realizadas personalmente a representantes de empresas fuertemente vinculados con la actividad portuaria (empresas de camiones, despachantes de Aduana, Freight Forwarders, líneas marítimas y empresas aseguradoras de mercaderías).

Al mismo tiempo se considerarán también fuentes secundarias, las cuales refieren a aquellos datos que ya fueron tratados por otros autores. Se tiene acceso a esta información mediante la consulta a revistas nacionales especializadas en temas portuarios y de comercio exterior, circulares emitidas por las mismas terminales portuarias, suplementos de periódicos exclusivamente abocados al comercio exterior argentino, exposiciones presentadas por líneas marítimas u otros usuarios del puerto, recopilación de información disponible en internet en sitios privados especializados, sitios web oficiales de las terminales o líneas marítimas y sitio web de las distintas órbitas públicas con actividad relacionada al puerto (Secretaría de Transporte, Administración General de Puertos, Consejo Portuario Argentino, etc).

I DESARROLLO

1.1 Puerto de Buenos Aires

El Puerto de Buenos Aires está ubicado a los 34° 34´ latitud sur y 58° 23´ longitud oeste, sobre la orilla del Río de la Plata.

Acceso por agua.

Se realiza a través de varios canales dragados en el lecho del Río de la Plata.

Se extienden algo más de 200 Km comenzando desde el Km 0 hasta ingresar en la Dársena Norte. Se conocen bajo las siguientes denominaciones: Canal Norte: Km 0.900 a Km 7.300., Canal de Acceso: Km 7.300 a Km 37.000., Rada Exterior: Km 37.000 a Km 57.000., Paso Banco Chico: Km 57.000 a Km 81.000., Canal Intermedio: Km 81.000 a km 121.000 y Canal Punta Indio: Km 121.000 a Km 201.600.

La vía navegable artificial finaliza en el Km. 205.300, donde se halla el pontón Prácticos Recalada, lugar donde los buques toman el práctico del Río de la Plata hasta el Km 37.000 (Pontón Prácticos Intersección).

Remolque

Para acceder al Puerto de Buenos Aires el servicio de remolques se toma a partir del Km 6,0 del Canal de Acceso. Este canal tiene una profundidad de 32 pies al cero local en un ancho de 100 mts. de solera con un declive de 1:8. Hidrovía S.A. es la empresa encargada del dragado y mantenimiento de la red troncal de navegación desde el Canal Punta Indio, pasando por el Canal Emilio Mitre y Río Paraná hasta el Puerto de Santa Fe.

Acceso Terrestre

Se encuentra interconectado con todo el sistema de carreteras nacionales y funciona como centro de recepción y salida de productos y carga general para todo el interior del país.

Acceso Ferroviario

En el Puerto de Buenos Aires convergen las cinco líneas ferroviarias que lo comunican con el interior del país.

Infraestructura

El Puerto Nuevo de Buenos Aires se encuentra dividido en cinco terminales de carga general: Terminal 1/2, Terminal 3, Terminal 4, Terminal 5 y Terminal 6, operadas por diferentes concesionarios que tienen a su cargo la operación de todos los servicios a prestar a las cargas y los buques.

Además cuenta con una Terminal de Cereales con una capacidad de 170.000 toneladas métricas, también privatizada. Esta terminal ocupa una superficie aproximada de 8 has. con 1040 metros de muelle y cuatro sitios de amarre.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

El área ocupada por las cinco terminales de carga general es de aproximadamente 92 has, contando con un total de 5.600 mts. de longitud de muelles y 23 sitios de atraque para buques con eslora superior a los 180 mts. Las profundidades a pie de muelle y en el canal de pasaje son de 32 pies, referidas al cero local, con un nivel medio del río de 0,80 mts.

Empresas Operadoras por terminal:³³

1. Terminal 1 + Terminal 2 + Terminal 3
Terminales Río de la Plata S.A.
2. Terminal 4
Terminal 4 S.A.
3. Terminal 5
Buenos Aires Container Terminal Service S.A.
4. Terminal Buenos Aires S.A. (TERBASA)
TERBASA -

1.2 Antecedentes

Es por demás conocida la situación conflictiva que vive el Puerto de Buenos Aires derivada de la falta de espacio suficiente y de las dificultades operativas para atender el crecimiento del comercio exterior experimentado durante gran parte del primer decenio del 2000, la ausencia de un ordenamiento del tráfico vehicular y la relación antagónica urbana-portuaria.

El proyecto que se anuncia como aliviador de muchos de los problemas que aquejan al puerto, a sus operadores y sus usuarios contempla la utilización del área lindante con la dársena F conocida como “El Relleno”, la cual es propiedad de la Administración General de Puertos y en reiteradas oportunidades entre el 2000 y el 2007 fue solicitada por las Terminales Río de la Plata (Terminales 1, 2 y 3), APM Terminal (Terminal 4) y Buenos Aires Container Terminal S.A. (Terminal 5) con el objetivo de ordenar el tráfico de camiones en zona portuaria, optimizar el movimiento de vacíos, lograr estacionamientos para camiones y servicios para sus choferes, agilización en el movimiento general y centralización para trámites de Despachantes de Aduana y empresas transportistas. Las reiteradas peticiones de estas terminales durante todos esos años, los cuales estuvieron marcados por un gran crecimiento económico y de la actividad portuaria, se vieron ante la negativa de la Administración General de Puertos a la cesión de estos terrenos con lo cual las terminales y los distintos operadores del comercio exterior debían continuar afrontando el constante crecimiento de la actividad con las instalaciones ya existentes, las cuales llegaron a estar colapsadas en el año 2007 y gran parte del 2008. Mientras esto sucedía, los puertos vecinos de Chile y Uruguay iban ganando competitividad respecto del puerto argentino. El trabajo de investigación que sobre esta temática realizaron en el año 2006 expertos del Banco Mundial reflejaba con exactitud esta problemática.³⁴

³³ Se detallarán en profundidad las distintas terminales en el capítulo 5 del presente trabajo, a excepción de la Terminal 6 (Terbasa), que maneja casi exclusivamente cargas a granel.

³⁴ Véase informe en: <http://www.ivetra.com.ar>

1.3 Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires³⁵

De acuerdo a lo que se comentó en la introducción, existe desde el 2004 el Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires, el cual surge como respuesta a las crecientes demandas operativas y logísticas impuestas por las nuevas generaciones de buques, la expansión de la ciudad y su consiguiente necesidad de armonizar la relación puerto-ciudad y eficientizar el ritmo de movimiento de camiones y cargas en zona portuaria.

Este Plan Maestro está constituido por una serie de análisis y propuestas para definir el rol del puerto hasta el año 2030 e incluye la enunciación de 33 proyectos para satisfacer los requerimientos de crecimiento y de calidad de servicios exigidos por los estándares mundiales.

Existen dos desafíos particularmente importantes en el Puerto de Buenos Aires, a los cuales el Plan Maestro intenta responder. El primero tiene que ver con la dificultad de adaptación de la infraestructura a los cambios institucionales, económicos y normativos. El segundo tiene que ver con las dificultades intrínsecas de una administración con una autonomía limitada.

Con respecto al primero se debe considerar que por su misma naturaleza, la infraestructura (muelles, escolleras, galpones, accesos, etc) es diseñada para una vida útil de 20, 30 o 50 años. En contraste a ello, una normativa o un cambio económico (global o nacional) puede darse en el curso de pocos días o meses convirtiendo en obsoleto a un proyecto de ingeniería mucho antes del fin de su vida útil. El resultado de un cambio de estas características puede derivar en que el puerto deba acomodarse rápidamente a un incremento coyuntural de la demanda de servicios o que, a la inversa, quede despojado de operaciones. El desafío radica en planear un puerto lo suficientemente flexible para adaptarse a situaciones cambiantes.

El segundo, relacionado con las facultades de gestión, considera que el puerto podrá más fácilmente adecuarse a estos escenarios cambiantes cuanto mayor autonomía de decisión tenga la Administración. Cuando la dinámica del comercio internacional impone la toma de decisiones a grandes velocidades (aumentan la velocidad de las comunicaciones y el transporte) se hace necesario que las estructuras administrativas sean ágiles y flexibles. De aquí surge la necesidad de incorporar medidas estratégicas al Plan Maestro.

La médula del Plan Maestro está constituida por un conjunto de objetivos, programas y proyectos que permiten dimensionar la infraestructura y el marco temporal del desarrollo del Puerto. Entre los objetivos planteados a partir de los análisis realizados anteriormente, se definieron dos objetivos principales: el primero es preparar la infraestructura del Puerto para un buque de diseño de 4500 TEU y el segundo es alcanzar un movimiento de 1.200.000 TEU en el año 2010.³⁶

³⁵ Véase el Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires en:

http://www.fadu.uba.ar/isu/documentos/planmaestro/06_PlanMaestro2030.pdf

³⁶ Ya en el año 2008 se movieron en puerto, según información oficial del Puerto de Buenos Aires, 1.118.750 TEU. De haberse mantenido el nivel de crecimiento económico nacional se habría alcanzado en el 2009 los 1.200.000 TEU.

A continuación se harán mención a los distintos capítulos contemplados por el Plan Maestro y los pilares sobre los que se sostiene:

1.3.1 Diagnóstico de situación, problemáticas y escenarios.

Siguiendo con el Plan Maestro, se analizan aquí los factores que afectan a la captación de cargas y por lo tanto al crecimiento del Puerto. Estos factores se relacionan con el costo de transporte, las dificultades de operación, la seguridad, y las demoras.

Amén de los espacios perdidos por el Puerto de Buenos Aires (de unas 500 ha históricas de superficie total pasó a alrededor de 90 ha operativas), la concesión de las terminales y el consecuente reequipamiento de las mismas permitió que el Puerto se colocara en una de las primeras posiciones de Sudamérica en el movimiento de contenedores. Posteriormente, y en particular a partir de la recesión de finales de los '90 y la crisis del 2001, el Puerto perdió una significativa cantidad de cargas. Esta situación coyuntural también produjo una demora en la realización de obras para adecuar la infraestructura. Pasada esa crisis, durante la etapa de crecimiento económico continuado que se vivió en el país entre el 2003 y 2008 las terminales readecuaron sus instalaciones a las necesidades de los exportadores e importadores argentinos con importantes inversiones que permitieron sostener el crecimiento por el que se estaba atravesando.

A continuación se explica cuáles son los factores principales que afectan a la captación de cargas y que conforman, de acuerdo a su evolución, los distintos escenarios en los que se desempeña o se puede desempeñar el Puerto de Buenos Aires.

- **Anchos y profundidad del canal de acceso:** Las restricciones actuales de los canales de acceso al Puerto aumentan los costos a los usuarios y desalientan la captura de cargas y líneas marítimas. El acceso náutico al Puerto de Buenos Aires se realiza a través de la red troncal concesionada (Km 239 a Km 12), y los canales de Acceso (Km 12 a Km 7.3) y Norte (Km 7.3 a 0.9). Lamentablemente, este último canal no cuenta con un mantenimiento efectivo y presenta serias restricciones a la navegación. En estos momentos tiene un ancho limitante de 60 m que obliga a maniobrar en condiciones de extrema inseguridad especialmente cuando se trata de buques Post-Panamax. Ante las dificultades de navegar se aumentan los riesgos de esperas de buques y varaduras. Existe también en virtud de esta situación una capacidad de transporte adicional desperdiciada por la falta de profundidad. Es decir, si los niveles de profundidad se fueran adecuando a los buques de nueva generación, se podría ahorrar en la llegada de buques con capacidad de hasta 2500 TEU y los costos de fletes podrían disminuir proporcionalmente. Más significativo es el posible impacto sobre los fletes si se asume que los buques trasladarían los ahorros a los usuarios: sobre la base de costos de fletes actuales y suponiendo que un mejor aprovechamiento de bodega no incrementará el costo del viaje al armador, el ahorro podría calcularse alrededor de USD 135/TEU, según estimaciones de la AGP, para un viaje a Brasil.³⁷

³⁷ Se toma Brasil porque se considera que el buque hará igualmente escala allí para terminar de cargar, por lo que tal "perjuicio" está concentrado en la ruta Buenos Aires – Brasil.

- **Costos del Puerto:**³⁸ Los costos del Puerto son determinantes cuando un usuario decide por donde transportar su mercadería. La falta coyuntural de bodegas que existió hasta hace pocos meses a nivel global incentivó parcialmente una situación desbalanceada de precios ya que con la oferta restringida de bodega y de puntos de embarque/desembarque, el usuario cautivo del Puerto debió pagar los costos que se le exigían. Actualmente con un panorama completamente distinto, mediando exceso de oferta de bodega, estos gastos no se redujeron y en algunos casos, como se evidencia en Buenos Aires, hasta se crearon gastos nuevos.

- **Accesos terrestres:** Los accesos terrestres al Puerto, ferroviarios y viales, comparten de manera conflictiva la red metropolitana de arterias produciendo demoras y sobrecostos que desalientan a la captación de cargas.
Históricamente los camiones que ingresaban al Puerto frecuentemente debían esperar la orden de ingreso a las terminales y no habiendo playas habilitadas para la espera estacionaban sobre las Av. Rafael Obligado y Ramón Castillo o en los accesos a los gates del Puerto.
Las avenidas de tránsito pesado son origen de quejas de los vecinos y su mantenimiento resulta insuficiente. También son habituales las maniobras peligrosas de los vehículos que se intentan sobrepasar o que cambian de carril.
Los accesos ferroviarios también presentan problemas similares ya que los trenes de carga comparten vías con los de pasajeros que tienen prioridad de paso. Esta dificultad práctica se complementa con una infraestructura ferroviaria desmejorada y desactualizada: las formaciones de los trenes de cargas son cortas y sólo una línea, de trocha angosta, tiene acceso directo al puerto.
A pesar de algunas mejoras introducidas, la participación de los ferrocarriles en el movimiento portuario es muy baja (aproximándose al 6%) cuando es comparada con estándares internacionales.
Las limitaciones de los accesos terrestres aumentan los costos del transporte a través de las demoras de camiones y de las dificultades de acceso del ferrocarril (más económico por ton-km que el camión), reducen la confiabilidad del sistema de transporte que incluye al Puerto de Buenos Aires, genera opiniones de resistencia a las actividades portuarias y, finalmente, induce a los usuarios a optar por puertos alternativos.
Finalmente, las dificultades de acceso contribuyen a las congestiones de tránsito, el tiempo perdido de usuarios y de camioneros que sirven al Puerto, y aumentan innecesariamente las emisiones de gases tóxicos y el consumo de combustible, todo lo cual contribuye a que el Puerto, a nivel global, sea menos competitivo.

- **Restricciones a la realización de cabotaje para buques de bandera extranjera:** La Ley 12.980 que ratificó al decreto 19492/44 reserva la realización de viajes entre puertos nacionales a buques de bandera nacional. Para evitar esta restricción, los buques de otras banderas deben solicitar un “waiver” (una excepción a la norma)³⁹.
En la práctica, principalmente en los últimos años en donde hubo una combinación de

³⁸ Se hará mención especial a los costos portuarios en la etapa final del presente trabajo, pág. 53.

³⁹ El decreto 1493/92, y sus modificatorios Decreto 265/92 y 343/97, permitían la inscripción de buques extranjeros si eran arrendados a casco desnudo si cumplían ciertas condiciones, pero fueron derogados a través de la Ley 25230)

otras circunstancias (restricciones de bodega, altos costos portuarios y de tránsito, bajas profundidades del canal de acceso) la reserva de carga para buques de bandera nacional significó que muchos barcos que hacían escala en Buenos Aires decidieran centralizar sus operaciones en otros puertos, principalmente, Montevideo y Santos.

Un barco de bandera extranjera sin “waiver” sólo puede hacer una escala en un puerto de Argentina. Por este motivo hoy puede suceder que un buque extranjero con carga para entregar en dos puertos argentinos decida, ya que no puede hacer escala en los dos debido a esta restricción, dejar toda la carga en Montevideo desde donde se distribuirá a través de embarcaciones “feeder”

Alternativamente, si un buque debe recoger carga nacional desde dos puntos, por ejemplo, Buenos Aires y un puerto del sur, el armador puede decidir organizar su logística para llevar la carga de Buenos Aires y el Sur hasta un puerto como el de Montevideo o Santos desde donde la lleva a destino final en buques más grandes. Concretamente, este es el caso del armador Maersk con terminal propia en Buenos Aires (Terminal 4), la cual tiene convenios en Montevideo y con operaciones en el sur argentino.

Actualmente el Puerto de Buenos Aires sigue concentrando gran parte de la importación, pero está perdiendo constantemente terreno en la exportación. Ésta última se va desplazando en parte a puertos del río Paraná, para salir mayormente por Montevideo.

El expert en cuestiones portuarias, Antonio Zuidwijk, manifiesta que el 90% o más de la flota del Río Paraná/Paraguay tiene bandera paraguaya y por la vigente ley de cabotaje no puede hacer tráfico en los puertos argentinos del Paraná (Rosario, Las Palmas y Terminal Zárate) y Buenos Aires. Por eso hacen trasbordo en Montevideo. Esto perjudica a las terminales y genera pérdidas de puestos de trabajo en los puertos nacionales.

En síntesis, esta restricción a la navegación de buques extranjeros, cuando no existen suficientes buques de bandera nacional que presten servicios regulares entre puertos del interior, contribuye a que el Puerto de Buenos Aires pierda carga. El perjuicio económico se reflejaría en la pérdida de escalas en el Puerto de Buenos Aires y en un incremento de costos al dueño de la carga que deberá pagar un diferencial para hacer llegar su carga al Puerto de Montevideo (flete, operaciones de transferencia, costos administrativos y financieros).

La razón esgrimida para la existencia de esta ley es la supuesta protección a la industria naval y al trabajo de argentinos que parecería fomentar, pero desde la vigencia de la ley en 1944 no parece que pudiera probar sus bondades o que haya ayudado a promover la existencia de líneas de cabotaje regulares. En el contexto general actual de la industria naval mundial y nacional esa meta estaría aún más alejada.

- **Normativas Aduaneras:** A lo largo de la historia del Puerto, la Aduana actuó en la promoción de las actividades portuarias o en su desmedro. Como las normativas aduaneras inciden sobre el flujo del comercio exterior de manera inmediata y contundente, el cambio de tratamiento conceptual que puede realizar la Aduana sobre una determinada mercadería o servicio (tales como considerar a los contenedores como “mercadería en tránsito”, la ubicación de una carga bajo una u otra posición arancelaria, el cambio de aranceles, la exigencia de inspecciones preembarque, etc.) puede devenir en una colmatación del Puerto con mercaderías o el vaciamiento del mismo y la disminución

del tránsito.

Otras acciones menos drásticas pero más frecuentes relacionadas con el tratamiento aduanero son las clásicas “esperas” (de buques, camiones y cargas) debido a excesivas regulaciones y burocracia, “celos” desmedidos, falta de diligencia de algunos funcionarios aduaneros en el desarrollo de sus tareas, y hasta fundados casos de corrupción por parte de agentes aduaneros⁴⁰. De acuerdo a los relevamientos realizados, los empresarios transportistas asignan un día completo a un camión para recoger un contenedor en la Ciudad de Buenos Aires, entregarlo al Puerto y volver con un contenedor vacío. Es decir, que la productividad de un camión está reducida al 50% ya que debería al menos realizar dos viajes completos por día en esa ciudad.

Todavía se pueden realizar reflexiones más profundas cuando se observa al régimen aduanero de un puerto competidor como es el de Montevideo que exhibe un régimen tal que la mercadería que ingresa al Puerto no debe ser inmediatamente nacionalizada. La frontera aduanera se encuentra corrida del espacio portuario. Esta situación favorece a las operaciones de transferencia y es motor de otras actividades conexas que tienen que ver con servicios que se pueden ofrecer a buques y cargas.

- **Conflictos Ciudad-Puerto:** Los conflictos entre la Ciudad y el Puerto atentan contra la captación de cargas y la capacidad para dar respuesta a un mayor flujo de mercaderías. Históricamente la Ciudad de Buenos Aires ejerció una fuerte presión sobre los terrenos portuarios y desatendió sus necesidades en cuanto a la oferta de servicios y la ejecución de proyectos. Adicionalmente, los perjuicios que causa el Puerto, especialmente sobre el tránsito de la Ciudad, están sobredimensionados, según afirma la AGP.

Como usuario y contribuyente de la Ciudad, el Puerto necesita que la misma le provea la infraestructura de servicios para cumplir con los estándares portuarios mundiales.

Debido en parte a la inexistencia o pasividad de un serio control sobre el respeto a las normas de tránsito, sumado al apuro en muchos casos para hacer entrega o retirar mercadería de las terminales portuarias considerando el horario acotado que brindan las terminales, el tránsito de camiones en la ciudad evolucionó durante los últimos años, contribuyendo al colapso del tráfico en la ciudad a la creciente dificultad en marcar los límites entre la ciudad y el puerto.

Diariamente numerosos camiones de gran porte circulan por calles restringidas, entorpecen el tránsito, no cumplen con las normas de seguridad de transporte y protagonizan seguidamente accidentes.

En los últimos años, de gran crecimiento económico por cierto, el tránsito de camiones por las autopistas de la ciudad de Buenos Aires creció sustancialmente. Considerando que en la región metropolitana el 90% de la carga se transporta en estos tipos de vehículos y que el punto de mayor circulación de mercaderías es el puerto de la ciudad, los especialistas consideran que es esperable que en tiempos de crecimiento económico, el problema empeore de no mediar inversiones en esta área. Con la caída de la economía y la entrada en recesión del país, se espera que esta temática deje de ser tan traumática y se considera a éste el momento oportuno para crear condiciones favorables a fin de que una vez reactivada la actividad, no vuelva a “transitarse” el mismo camino.

⁴⁰ Ver “Sospechas de Corrupción”, Pág. 39.

- **Competencias con otros puertos:** La existencia de otros puertos que exhiben “hinterlands” superpuestos con el de Buenos Aires limita la posibilidad de captación de carga. A partir de la liberalización de las actividades portuarias surgieron puertos y polos portuarios que compiten con Buenos Aires. Quizás el más absurdo haya sido el desmembramiento de Dock Sud con su terminal Exolgan⁴¹. De esta manera, el Puerto de Buenos Aires tiene un competidor con el que hasta comparte el canal de acceso. Adicionalmente, en la provincia de Buenos Aires existen otros competidores: las terminales privadas del polo Zárate-Campana y el Puerto La Plata (que aspira a mover contenedores). Por último, está también tomando cada vez más impulso el puerto de Rosario para empresas que habitualmente lo hacían por Buenos Aires. Ya a nivel internacional, se observa también una creciente competencia con otros puertos (uruguayos y chilenos), la cual se detallará en el transcurso del trabajo.
- **Tiempos de las concesiones y ocupaciones de espacios:** La poca flexibilidad existente para disponer de los espacios portuarios limitan las posibilidades de desarrollo del Puerto, su adaptación a las cambiantes condiciones del mercado y la captación de cargas. Esta rigidez está determinada por los contratos de concesión de las terminales que imponen períodos largos (18 años). A su vez, existen en el puerto áreas que son de propiedad de terceros (por ejemplo, centrales termoeléctricas). Estas áreas insertas en medio de las áreas operativas imponen grandes restricciones al desarrollo del Puerto ya que escapan a su autoridad.

1.3.2 Posicionamiento.

Las cuestiones que hacen a las restricciones al desarrollo del puerto expuestas recientemente brindan a la vez una posibilidad de identificar estrategias para revertir sus efectos y priorizar las acciones y las decisiones a tomar para ejecutar proyectos que ayuden a aumentar sus posibilidades.

Lo importante aquí es remarcar el papel y la responsabilidad que tiene la AGP como jugador en el mercado de cargas generales y containerizadas. Con respecto a este concepto central se desarrollan dos aspectos, el primero en relación a la ausencia de una planificación portuaria a nivel nacional y el segundo en relación al rol que el Puerto podría tener como promotor del transporte naviero y de las actividades portuarias en el país.

Sistema de transporte y Autoridad Portuaria Nacional: La ley 24093 (ley de puertos)⁴² permitió la transferencia del dominio de los puertos a las provincias y delegó la Autoridad Portuaria Nacional al Estado Nacional en lo que ahora es la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Si bien la Subsecretaría tiene la responsabilidad de la habilitación de los puertos, la ley no previó otorgarles las herramientas suficientes para poder ejercer su poder y en la práctica

⁴¹ No se analizará en este trabajo la situación de Exolgan ya que se encuentra distante geográficamente del puerto nuevo y la realidad que se plantea para este último difiere en gran medida de aquél primero.

⁴² Ley 24.093, sancionada el 2 de Junio de 1992 dispone la transferencia a las provincias del dominio y/o administración portuaria de los puertos que se encuentran en sus territorios. Entre los puertos a transferir se encontraba el de Buenos Aires, pero esta previsión fue vetada por el decreto 1029/92 (BO 26/06/92).

se encuentra sujeta a grandes restricciones políticas y administrativas. Esta autoridad funciona al mismo tiempo como a) contralor de la concesión de la red troncal, b) ejecutora del mantenimiento de las vías navegables no concesionadas a través de la Dirección de Vías Navegables y c) otorgante de los permisos para la construcción de obras sobre las márgenes. Asimismo es superior jerárquico de la Administración General de Puertos.

1.3.3 Áreas necesarias para operaciones logísticas.

Más allá de los espacios dedicados a la operativa portuaria, la mayor discusión actual en relación al Puerto de Buenos Aires se centra en la asignación de espacios logísticos.

Actualmente, la plataforma logística de la Ciudad de Buenos Aires tiene una gran capacidad pero también es ineficiente y fragmentada. Ineficiente debido a los tiempos y energía perdidos en el transporte y fragmentada porque se halla dispersa en distintas zonas de la Ciudad y del cordón industrial.

Desde el punto de vista del Puerto, nuevamente aquí se presenta una disyuntiva que requiere un enfoque estratégico: son tantos los actores intervinientes para mejorar la capacidad logística que la solución integral y coordinada excede los tiempos que tiene el puerto para avanzar en los proyectos sin afectar su crecimiento.

En función de la dispersión existente entre los espacios del puerto, lo que parece adecuado es, al menos dentro de la jurisdicción portuaria, homogeneizar y unificar los terrenos, reducir la fragmentación y crear espacios de mayor superficie gerenciados de manera más eficiente y con equipamiento moderno. Asimismo, se deberán recrear nuevas áreas cercanas al puerto donde voluntariamente puedan reubicarse los depósitos existentes y donde se ubiquen nuevos depósitos para satisfacer el crecimiento de la demanda.

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 asignadas a la actividad comercial e industrial de empresas interesadas en desarrollar algunas de sus actividades de terminación en áreas cercanas al Puerto.

Justamente la creación del CTM apunta a darle solución a esta problemática, sirviendo de base para posteriores mejoras.

1.4 Interpretación

De acuerdo a todo lo planteado hasta aquí, se considera importante destacar que en épocas de crecimiento económico, de mayor producción y de mayor consumo, lógicamente se incrementa la cantidad de transportes llevando mercaderías. En una ciudad como Buenos Aires, en la que están tan físicamente unidos el puerto y la ciudad, esto no deja de ser un problema si no se crean y respetan normas para favorecer el equilibrio entre el puerto y la ciudad. Considerando la ausencia de inversiones en infraestructura vial y marcos regulatorios que intimiden a los conductores a su cumplimiento, era de esperarse que se viva en Buenos Aires el escenario que se

evidenció durante 2007 y parte del 2008.

Distinto es el caso de este año 2009, cuyo rasgo fundamental es la crisis económica que afecta, en mayor o menos medida, a todos los países del mundo. Si bien el problema del tráfico en zona portuaria se espera quede definitivamente solucionado con la efectiva puesta en funcionamiento del CTM, es cierto también que la ciudad ya no sufre el paso de tantos camiones como el año anterior y las autopistas están más aliviadas, producto por supuesto de la crisis. Es por ello que tanto la ciudad como el puerto deben aprovechar este momento para equiparse, invertir en acceso vial, impulsar el transporte por ferrocarril o por vías navegables para llegar al puerto de Buenos Aires, crear conciencia sobre educación vial y tomar toda decisión que consideren conveniente para que ante un nivel de actividad económica similar al de los últimos años, el puerto y la ciudad estén organizados de manera tal que sepan ir de la mano con el crecimiento económico sin crear trastornos de tránsito en la ciudad, ni caos en la zona portuaria.

Por otra parte, los objetivos del Plan Maestro del puerto de Buenos Aires, serán más fácilmente alcanzables en el mediano plazo mientras más se recurra a los consensos entre todos los actores afectados al funcionamiento del puerto, jugando aquí la ciudad de Buenos Aires un rol fundamental.

Se considera relevante aquí hacer mención nuevamente a la ley 24.093 ya que actualmente la ciudad de Buenos Aires es el único distrito que no administra ni dirige el puerto que está en su jurisdicción. Esta ley, también llamada ley de provincialización de puertos nacionales, fue vetada por el gobierno nacional bajo la presidencia de Menem en cuanto al traspaso del puerto a la ciudad. Por lo tanto hoy por hoy es una decisión de la nación la prioridad que se le asignan a los problemas del puerto; es la nación quien decide también si en Buenos Aires decide fomentar las terminales de cargas o impulsa un puerto de cruceros en detrimento de aquéllas, por ejemplo. La ciudad ni siquiera puede opinar sobre un sector tan estratégico en materia económica, social y urbana como lo es el puerto. Todo esto es sin considerar que los recursos que se desprenden de la administración del puerto y los arreglos con las concesionarias van a las arcas federales sin intervención alguna de la ciudad de Buenos Aires. Es por ello que se hace necesaria una ley que contemple el paso del puerto de Buenos Aires a su jurisdicción, tal como ocurrió con los otros puertos del país.

2.1 CENTRO DE TRANSPORTE MULTIMODAL (CTM)⁴³

Durante el mismo 2008, el espacio del “Relleno” fue solicitado también por la Confederación General del Trabajo (CGT) liderada por Hugo Moyano. Según plantea este sindicalista, esto se lleva a cabo en defensa de los intereses de los camioneros, para evitar así que no tengan un lugar exclusivo para estacionar, evitar que hagan kilómetros de cola esperando horas para poder ingresar a zona de puerto, tengan mayor seguridad, y que se tenga plena seguridad que están trabajando cumpliendo con toda la reglamentación de la ley (papeles del camión y del camionero al día, seguros, etc).

Por las características y los intereses de la CGT, este requerimiento le introdujo una mayor cuota de presión a la AGP, la cual sumando esta petición a las anteriormente realizadas por las Terminales Portuarias consideró que los intereses de las terminales y de la CGT no eran incompatibles, por lo que decidió otorgarles un permiso de uso por el lapso de 10 años a la Federación de Camioneros, a Terminales Río de la Plata (TRP) y a Buenos Aires Container Terminal S.A (BACTSSA). Para este entonces y en plena crisis económica mundial, APM Terminal ya no estaba interesada en el proyecto.

Los permisionarios debían ponerse de acuerdo entre ellos y presentar el proyecto. Lo hicieron y le encargaron al Instituto Verificador del Transporte (IVETRA) la administración del predio.

La AGP en sus resoluciones N° 21, 22 y 23 del día 17 de abril del 2008 otorgó el permiso de uso contra el pago de un canon de USD 0,75 por metro cuadrado del relleno, que se distribuyó de la siguiente manera: 34% para la federación de camioneros, 43,8% para TRP y 22,2% para BACTSSA. En estas resoluciones, la AGP aclara que no intervendrá en la fijación de tarifas que se cobrarán y que el canon será afrontado individualmente por cada uno de los signatarios. No obstante, se hace mención a que las terminales portuarias serán garantes solidarias del pago del canon.

Ante la mayor presión del aumento de cargas en el puerto, se fue tornando crítica la coordinación entre las terminales y los transportistas terrestres, la gestión documental para el ingreso a puerto y el control aduanero. En la medida en que no se programen los turnos de entrega cuidadosamente y se simplifiquen los procedimientos documentales y de control, los camiones deberán continuar incrementando su espera, lo que no sólo reduce su eficiencia operativa, sino que también contribuye a limitar la capacidad efectiva de las terminales.

De este modo las terminales involucradas recuperan un importante espacio. Éstas se encontraban, por lo menos hasta el 2008, muy saturadas y congestionadas en su actividad. Este ordenamiento de camiones y contenedores les permite planificar mejor sus movimientos y eficientizar así sus tareas.

Operativamente esto puede interpretarse como la cesión de un área denominada “Pre gate”, entendiendo por éste un lugar físico en que los camiones aguardan el ingreso final al puerto a través del gate correspondiente a cada terminal. Este lugar no será únicamente utilizado para el estacionamiento de camiones y servicios a los choferes y zona de depósito de vacíos, sino que también se apunta a utilizarla como lugar para hacer Aduana de las cargas de exportación. De este modo, el despachante de Aduana realizará allí sus tareas en lo relacionado al despacho de exportación y el agente de carga (en caso de tener a su cargo esta tarea) deberá acercarse hasta esta zona las planillas que permitirán el ingreso final a puerto. Como resultado de esto, los camiones circularán en el puerto con mayor fluidez y se facilitará la entrega y retiro de contenedores.

⁴³ LA NACION, Suplemento Comercio Exterior. 14 de Abril 2009
(http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1117445)

2.1.1 Objetivos del CTM.

De acuerdo a lo expresado por IVETRA, los objetivos del Centro de Transporte Multimodal consisten en:

1. Ordenar e incrementar la eficiencia en la entrada y salida de camiones de la zona portuaria.
2. Optimización en el manejo de contenedores vacíos.
3. Estacionamiento y contención de camiones dentro de la zona portuaria.
4. Menor tiempo muerto de camiones hacia las Terminales Portuarias.
5. Disponer graduales controles del transporte que opera en el Puerto.
6. Realizar trámites operativos que agilicen las operaciones de las Terminales Portuarias.
7. Disminuir los costos para los principales actores del comercio exterior.
8. Recepción de los camiones y estacionamiento de los mismos.
9. Servicios para los despachantes de aduana y agentes de transporte, centralizando la operación e incrementando la productividad de la tarea.
10. Centralización de Unidades de Transporte para el movimiento de contenedores, mercaderías y trámites aduaneros.
11. Realizar trámites operativos como puerta de preembarque.
12. Playa de estacionamiento las 24 horas, los 7 días de la semana, con servicios varios al conductor, que le permitan optimizar su descanso.
13. Playa de storage de contenedores vacíos.
14. Sistema informático on line entre la playa y las terminales, con información en tiempo real de camiones ingresados, tipo de carga y terminal de destino.
15. Información al cargador en tiempo real de los movimientos y horarios de ingreso y egreso de la playa de su transporte y su carga.
16. Reducir la estadía de los buques en puerto a partir de un accionar más eficiente en el puerto.

2.1.2 Beneficios del CTM

Del mismo modo, esta empresa encargada de la administración del predio plantea los siguientes beneficios para los operadores del comercio exterior:

1. Los importadores y exportadores: Tendrán más certeza en los tiempos de retiro y entrega de su mercadería, y por lo tanto certidumbre en sus costos de logística.
2. Los transportistas: Podrán reducir y aprovechar mejor sus tiempos de espera, rotación y costos. Funcionamiento las 24 hs.
3. Los Choferes: Contaran con servicios técnicos y personales que harán más confortable y productiva la espera.
4. Las terminales: Ordenará la entrada y salida de camiones y una ampliación del espacio de operaciones que necesitan.
5. Los armadores: La estadía promedio de los barcos podría disminuir por la mayor eficiencia de las terminales.

6. Los despachantes de aduana: Tendrán una centralización de la operación con la consiguiente disminución en los tiempos e incremento de la productividad que le permitirá reducir sus costos en los trámites que deben llevar adelante. Además existirá una disminución en los riesgos asociados a la operación por el mayor orden, menor desplazamiento e infraestructura acorde a sus necesidades.
7. La Ciudad: A esto se suma la reducción de conflictos entre la Ciudad de Buenos Aires y el Puerto dado que permitirá un mejoramiento del tránsito y a la vez que contribuye al mejoramiento de la gestión ambiental.



Im. N° 1: Localización del CTM.

2.2 ¿Quién es IVETRA?

IVETRA es un Instituto independiente creado para brindar soluciones a problemas de gestión asociados al transporte automotor. Está dedicado a prestar servicios administrativos, operativos, comerciales, legales y tecnológicos a receptores y dadores de mercaderías, empresas de transporte y cargadores, operaciones multimodales, optimizando las transacciones y asegurando el cumplimiento de las condiciones y requisitos requeridos por las partes.

2.2.1 ¿Por qué IVETRA?

La realidad indica que IVETRA obtuvo, sin licitación mediante, el predio para montar el CTM. Los más críticos afirman que esto fue así por ser una empresa afín al jefe de la CGT⁴⁴.

De este modo IVETRA tiene la facultad de cobrar un nuevo “peaje” de USD 14 más IVA por cada contenedor ingresado en camión a las terminales. Se trata de un negocio que, en los cálculos más conservadores representa casi 7 millones de dólares al año.

Si bien prácticamente nadie pone en tela de juicio la utilidad que tendría el CTM de operar correctamente, sí existen cuestiones que son ampliamente criticadas por diversos sectores; por un lado el costo al que ya se hizo mención (y se seguirá analizando) y por otro la designación “a dedo” de quien operará el predio otorgado por la Administración General de Puertos.

2.3 ¿Quién es APC?

El Administrative Processing Center (APC) es una empresa que trabaja para brindar soluciones de gestión administrativa y financiera.

Según lo plantean desde la empresa, los objetivos con los cuales se creó en 1998 fueron y siguen siendo:

- Concentrar en un solo punto la atención de operadores vinculados al comercio exterior.
- Beneficiar al cliente contratante y usuario una nueva gama de servicios inexistentes hasta su aparición.
- Reducir tiempos y costos.
- Extender el horario de atención al público.
- Instalar una entidad bancaria en su propio local.
- Superar los modelos vigentes de atención.

2.3.1 ¿Por qué APC?

Habiendo mencionado los motivos por los cuales se creó APC y qué empresas le delegaron actividades se hace sencillo comprender las razones que llevaron a la decisión final. Más aún considerando que no hay en este rubro otra empresa de similares características en el país que pudiera haberse postulado para esta tarea.

Para advertir de mejor manera la importancia de APC en el rubro, es importante conocer quiénes son las empresas que les delegaron tareas administrativas y de cobranza.

⁴⁴ No profundizaremos sobre este tema, ya que se considera de índole político y excede a los intereses de este trabajo, no obstante, se creyó importante hacer esta aclaración.

Líneas Marítimas:

- ✓ Agencia Marítima Brings.
- ✓ Agencia Marítima Internacional.
- ✓ Agencia Marítima Multimar.
- ✓ Agencia Marítima Sudocean.
- ✓ Navegación Atlántica.
- ✓ Star Shipping.

Terminales Portuarias:

- ✓ Buenos Aires Container Terminal Services S.A.
- ✓ Terminales Río de la Plata.
- ✓ Exolgán.
- ✓ Terminales Portuarias Patagónicas.

A estas mencionadas empresas, se le suma desde mayo del 2009 IVETRA.

Cada servicio brindado por esta compañía se diseña en función de la problemática planteada, por lo cual fácilmente pudo diseñar su trabajo para la cobranza del certificado solicitado por IVETRA a fin de permitir el ingreso de los camiones a las distintas terminales del puerto de Buenos Aires.

2.4 CTM como parte de la cadena logística

Al ser consultado el Dr. Roberto Bloch⁴⁵ sobre la responsabilidad de cada uno de los actores de la logística en un país, éste responde que debe haber cooperación y complementariedad entre los prestadores. Por más que contemos con la mejor legislación para el transporte multimodal, lo que verdaderamente está faltando es un plan estratégico desde el Estado.

Continúa su relato el Dr. Bloch diciendo que es el Estado quien debe llamar a un acuerdo entre los distintos prestadores de servicios, entre los empresarios de transporte carretero, ferroviario, hidroviario y portuario, para que se pongan de acuerdo a fin de brindar un mejor servicio a las cargas.

La crítica del Dr. Bloch al gobierno en cuanto a cuestiones de transporte y logística apunta a que hasta ahora lo que se han hecho son planes segmentados, que a veces no son ni siquiera planes, sino tan sólo programas, El desarrollo de un plan es muy importante para el sector interno, principalmente porque los costos son muy elevados

Concluye su crítica diciendo que la relación entre los empresarios de la logística es mala, en el sentido que hay poco diálogo. Afirma a su vez que cada uno trata de captar la mayor cantidad de carga posible, omitiendo ver juntamente cómo captar una cantidad mayor que beneficie a todos los operadores de la cadena logística.

Si bien la entrevista planteada a este especialista en cuestiones logísticas no apuntaba en sí al

⁴⁵ Roberto Bloch, Abogado de la Universidad de Buenos Aires, especialista en logística empresarial e Integración regional. Entre sus últimas publicaciones se destacan: Aplicaciones satelitales al Transporte y La Construcción del Mercosur. Ver entrevista en <http://www.webpicking.com/reportaje/bloch.htm>

CTM, claro está que se pueden vincular sus palabras a tal proyecto, en el sentido que mientras más organismos vinculados a la actividad portuaria opinen al respecto y mientras más diálogo haya en tal sentido, mayores serán las posibilidades de éxito del CTM, entendiéndolo como parte central ya de la cadena logística.

2.5 CTM en el ámbito político de Capital Federal

El CTM se transformó durante el 2009 en un tema clave del puerto de Buenos Aires y justamente en un año electoral, los políticos consideran este tema como uno de los ejes a discutir en sus campañas.⁴⁶

Al respecto, existe una gran coincidencia sobre los vacíos existentes en este proyecto. Desde los partidos opositores al gobierno nacional (recordemos que es en esta órbita donde se administra el puerto de Buenos Aires y no en la ciudad) se plantea el proyecto se financiará en su totalidad con fondos del sector privado y que se pagaría un canon a la AGP, quedando las obras para ésta al cabo de la concesión. Los políticos consideran que con esta afirmación se estaría partiendo de una falsa premisa porque si cada contenedor debe pagar USD 14 más IVA, serían los usuarios del servicio quienes se harían cargo del repago de la obra, o al menos de gran parte de esta.

Comenzando con las críticas al CTM, la legisladora electa Gabriela Michetti previo a la elección afirmó que “con estas medidas se siguen castigando a los dadores de cargas, aumentando sus costos y por ende, aumentando el costo de los productos que luego consumimos, todo esto en virtud de un negocio de (Julio) Moyano”. Continuando en esta línea, los demás candidatos sostienen que este caso es un claro ejemplo de cómo las empresas amigas del oficialismo hacen negocios con bienes del Estado, haciendo nuevamente alusión al vínculo existente entre Moyano e IVETRA, que le facilitó incluso ser elegida sin licitación pública e incluso ante la resistencia de gran parte de gremios y cámaras afectadas por el CTM.

Finalmente otro aporte que en este caso realizó el ex jefe de gobierno porteño y candidato a legislador Aníbal Ibarra para descalificar la pureza del CTM es calificarlo de un “negocio asegurado para el gremio de los camioneros, que sube los costos de las exportaciones sin marco legal que lo autorice o regule”.

No obstante las críticas sobre la manera en que se formuló este proyecto, se plantea que de cumplirse los objetivos esbozados por IVETRA para la puesta en marcha del CTM se estaría dando un gran paso para comenzar a solucionar los problemas de congestión y demoras en el puerto; sin embargo la manera en que se llevaron a cabo las negociaciones deja al descubierto que el CTM tiene muchos puntos por ser mejorados aún.

Finalmente desde la oposición al modelo nacional plantean también que se propusieron en los últimos años distintos proyectos para mejorar la infraestructura y operatoria portuaria, pero estos no han querido ser tratados por parte del oficialismo.

⁴⁶ Véanse entrevistas del diario La Nación a los políticos en:
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1141479&pid=6726153&toi=6311

2.6 CTM según operadores del puerto

A fin de conocer la opinión de quienes efectivamente se verían beneficiados con la existencia del CTM, se realizó una entrevista⁴⁷ a empresas de los siguientes rubros:

- ✓ Empresa de camiones.
- ✓ Agente internacional de cargas.
- ✓ Despachante de Aduanas.
- ✓ Línea Marítima.
- ✓ Empresa aseguradora de mercaderías de importación y exportación.

Como síntesis de lo expuesto por todos los entrevistados, vale destacar la existencia de cierto escepticismo sobre los resultados a alcanzarse mediante la puesta en marcha del CTM.

2.7 Interpretación

Hasta aquí se expusieron los antecedentes y actualidad de todo aquello relacionado al ya en marcha Centro de Transporte Multimodal.

De lo mencionado, se destaca las reiteradas negativas de la AGP para brindar este terreno a las Terminales 1, 2, 3, 4 y 5 durante los últimos años, incluso en tiempos de gran crecimiento de la actividad marcada por una congestión sin precedentes en el 2007 y parte del 2008.

Fines del 2008 y comienzos del 2009 están marcados por una retracción económica similar a la existente post segunda guerra mundial. La actividad del comercio internacional en Argentina va de la mano del resto del mundo (con mayores o menores consecuencias que otros países, pero afectada al fin) y la actividad portuaria por supuesto merma en su trabajo. En medio de esta situación, con las terminales un poco más aliviadas, la AGP ante las presiones del líder de la CGT por el terreno del Relleno, decide incorporar la petición de este organismo a las anteriormente realizadas por las terminales portuarias. A pesar de que a esta altura ya no contaba con el apoyo de APM Terminal, sí en cambio se mantuvo el interés de TRP y BACTSSA, quienes confirmaron a su vez su decisión de hacerse cargo de la inversión.⁴⁸

Lejos está, a mi entender, el considerar criticable el hecho de que la inversión se realice y que se lleven a cabo mejoras de cualquier tipo en el puerto que desemboquen en una operatoria más rápida, eficiente, y con un ahorro global para los operadores de comercio exterior, incluso en tiempos de recesión. Sí en cambio creo interesante analizar las circunstancias en las cuales acontecieron los hechos.

No es tan grave el hecho de que una obra no se realice en épocas de prosperidad y sí en tiempos de crisis, ya que las crisis pasan y las obras quedan; no obstante, queda evidenciado aquí el peso de los sindicatos en Argentina por sobre la iniciativa privada de las terminales.

Felizmente pudieron unirse en esta obra los intereses de la CGT y las terminales, por lo que el CTM no se reducirá solamente a obras para camioneros, sino que incluirá a otros operadores del

⁴⁷ Ver entrevistas en el anexo.

⁴⁸ Se aclara que finalmente APM Terminal sí participó del proyecto; los camiones que ingresan a esta terminal deben tener el certificado del pago en APC. Sin embargo, nada se aclaró sobre si contribuirá o no con la inversión.

comercio exterior, impulsando (de materializarse el proyecto) de este modo una agilización de los tiempos de ingreso y egreso de cargas, reducción de tiempo de buques estacionados, centralización de trámites aduaneros para despachantes y transportistas, y también ayuda a armonizar la relación entre el puerto y la ciudad.

Habiendo confirmado la AGP la cesión del espacio por el lapso de 10 años, se hizo necesario designar quién operaría el predio, surgiendo aquí la presencia de IVETRA. Resulta extraño que se designe para un proyecto de este nivel a un operador sin licitación previa. Como se comentó anteriormente, la firma IVETRA está sospechada de estar vinculada a Hugo Moyano, líder de la CGT en Argentina. Al no estar interesado este trabajo en cuestiones más ligadas a la política que a la logística de comercio exterior en sí, no se profundizará sobre este tema aunque sí se dejará en claro la postura de que será más fácil alcanzar un correcto funcionamiento de las estructuras portuarias mientras más correctas y transparentes sean todas las cuestiones relativas al armado de este nuevo proyecto y de los demás que surjan a posteriori.

Diferente es la situación de APC, quien fue designada también sin previa licitación pero con reconocidos méritos y gran respaldo por parte de las terminales y armadores y tiene una gran estructura capaz de absorber fácilmente el incremento de trabajo que le significará esta nueva tarea.

El Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires demostró ser de dudosa finalización, sin embargo, existe una serie de puntos mencionados en éste, sobre los cuales sí es posible avanzar; tal es el caso del proyecto objeto de análisis.

Concluyendo, a la hora de analizar la conveniencia del CTM se consideró también conveniente realizar una serie de entrevistas a distintos tipos de empresas vinculadas al proyecto y es en base a sus opiniones en parte, que se llegó a formular las interpretaciones hasta aquí expuestas.

3.1 DIFICULTADES PARA IMPLEMENTAR EL CTM

El día 18 de marzo del año 2009 el Centro de Despachantes de Aduana (CDA) les informó a sus asociados que a partir del 1° de abril, las terminales portuarias afectadas exigirían un certificado a los transportistas de cargas para que los camiones ingresen al puerto⁴⁹. Los camiones debían pasar por el predio operado por IVETRA, ubicado como se dijo en la dársena F para su verificación. Con el certificado más el volante del pago de USD 14 más IVA, que debía adquirirse en el Administrative Processing Center (APC), podían entrar al puerto.

Esta información suministrada por el CDA provenía de IVETRA que informaba que así sería la situación a partir de un acuerdo al que había llegado con las terminales portuarias, ratificado ante la AGP.

Consultados por el diario La Nación en abril del 2009, la Cámara de Importadores y Exportadores, la Asociación Argentina de Agentes de Carga Internacional, el Centro de Despachantes de Aduana, la Unión Industrial Argentina y el Centro de Navegación ven con buenos ojos la concreción del proyecto, pero dudan sobre el valor del certificado y su frecuencia en el cobro.

No obstante, el día 31 de marzo el CDA notifica a sus asociados que no comenzará a regir la implementación del Centro de Transporte Multimodal ni el cobro de los USD 14 más IVA por camión para el ingreso a las terminales portuarias.⁵⁰

A esta situación de desentendimientos, se le sumó que el día 3 de abril, este mismo organismo publicó que habían tomado conocimiento de lo siguiente⁵¹:

“Con fecha 02 de enero de 2008, la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros de Transporte Automotor de Cargas, Logísticas y Servicios, ha suscripto con las firmas Terminales Río de la Plata S.A. (TRP), BACTSSA S.A. e IVETRA S.A. un preacuerdo condicionado para el desarrollo de zona logística en Puerto Norte, Puerto de Buenos Aires. En el artículo 4 del preacuerdo se establece que las terminales se comprometen a requerir a todo Transporte automotor de Cargas el certificado de verificación documental y técnico que debe extender IVETRA y/o la Federación, con carácter previo al ingreso de los camiones a sus respectivas terminales.”

El 22 de enero de 2008, en la sede de la Administración General de Puertos (AGP), las partes en cuestión volvieron a ratificar el preacuerdo mencionado y finalmente el 23 de julio de 2008, y ratificaron dicho preacuerdo y también la Resolución N° 21 del 2008 de la Administración General de Puertos (AGP).

⁴⁹ Véase notificación del CDA en el anexo.

⁵⁰ Véase notificación del CDA en el anexo.

⁵¹ Véase notificación del CDA en el anexo.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Finalmente, el CDA transcribe en su notificación el comunicado que dio a conocer IVETRA al respecto por la misma fecha. Éste establece que “Ante consultas derivadas de informaciones no suministradas por IVETRA sobre la operatoria y los costos del CTM, que iniciara sus actividades el pasado 1 de Abril en el Puerto de Buenos Aires, creemos conveniente precisar que:

- El único lugar donde se puede adquirir el Certificado CTM, válido para ingresar en el Predio Portuario de IVETRA, es la empresa APC, Piedras 343 CABA en el horario de 09 a 18 horas.
- El costo del Certificado es de 14 USD + IVA cada uno.
- Se necesita un certificado por cada ingreso a una Terminal Portuaria, independientemente de la operatoria por la cual se ingresa.
- El Certificado que se adquiere no se emite nominado, por lo cual puede adquirirse con anticipación y en las cantidades que se desee. Por estas mismas razones el Certificado puede usarse en el momento que se desee dentro de los seis meses, a contar desde la fecha de emisión.
- El CTM funciona las 24 horas del día y para los camiones que necesiten llegar durante la noche o la madrugada, existe seguridad, servicio y espacio para aguardar el turno de ingreso a la Terminal de destino.

Contando con esta información, el Centro de Despachantes de Aduana consultó a las Terminales Portuarias involucradas, quienes se encargaron de confirmar la no exigencia del certificado en cuestión por el momento, contradiciendo lo manifestado en el preacuerdo mencionado recientemente y a IVETRA también.

Pasado más de un mes, las terminales portuarias toman más protagonismo y publican en sus páginas web oficiales⁵² informando a sus clientes el día 8 de mayo de 2009 lo siguiente:

“Comunicamos a Uds. que en atención a los requerimientos de la Administración General de Puertos para la implementación del Centro de Transporte Multimodal (CTM), a partir del día 11 de Mayo de 2009 la Terminal comenzará a requerir de los transportistas la acreditación del cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral y previsional respecto de los trabajadores de empresas transportistas, incluyendo el cumplimiento de las normas referidas a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, seguridad del transporte respecto de las mercaderías transportadas, y cualquier contingencia emergente de la relación laboral con el personal a cargo de la empresa transportista.

Quedarán exceptuados de la obligación precedente los transportistas que hubieran obtenido, y así lo acreditaran, la certificación expedida por el Instituto Verificador del Transporte”.

El mismo 11 de mayo, las terminales afectadas estuvieron bloqueadas por grupos de camioneros, quienes se oponen a un nuevo control vehicular. A pesar de ello, este sistema comenzó a funcionar y el 13 de mayo se confirmó que para una operatoria de exportación se deberán pagar USD 14 por operatoria de importación o exportación.

A pesar de que todos los operadores de la cadena logística consideran caro el costo del certificado, importantes empresas de camiones se vieron seducidas por el texto que explicaba el por qué de la existencia del CTM (papeles en regla de los camiones, camioneros, inspección

⁵² Véase notificación de TRP en el anexo.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

técnica del vehículo, etc.) ya que de este modo todos aquellos que están ofreciendo el servicio sin estar cumpliendo la ley al 100% no podrían continuar compitiendo y les permitiría mejorar su posición en este mercado a la vez que podrían adecuar sus tarifas con márgenes más convenientes y razonables para las empresas. Esto es particularmente importante ya que en tiempos de merma en la economía, existe exceso de oferta de camiones, con lo cual se ofrecen precios cada vez más bajos y quienes terminan siendo mayormente afectados son aquellos que cumplen con la legislación vigente.

3.2 Posiciones frente al CTM

IVETRA	AGP
Se deberán abonar USD 14 más IVA por cada operación con contenedores de importación y exportación.	Se deberían abonar USD 14 más IVA por camión (no por contenedor) cada 6 meses.
Consultaron el precio y detalles del CTM inicialmente con los concesionarios de las terminales portuarias y comunican sus decisiones a los demás.	Exigen que se llegue a una discusión y se contemplen las opiniones de las cámaras de importadores, exportadores, transportistas, etc.
Destaca la importancia de un pregate en el puerto, las comodidades para los chóferes, verificación de calidad de camiones y el mejor equilibrio ciudad-puerto.	Aceptan los beneficios que esto traerá, pero no concuerdan con IVETRA respecto al pago ya que actualmente existen tasas a las cargas y controles vehiculares en rutas nacionales y provinciales.
Considera que la inversión se recuperará en 10 años, suponiendo que pasen por el puerto en promedio 1800 camiones diarios los 260 días hábiles, una tasa de interés del préstamo a tomar por las terminales del 8% (el monto del préstamo no se determinó) y gastos operativos.	Prevé un paso aproximado de 3000 camiones diarios por 260 días hábiles y plantea la necesidad de conocer a profundidad cómo se financiará la inversión. Cobrará un canon por el uso de las tierras a las terminales y a la Federación de Camioneros.

3.2.1 Postura de IVETRA

Quien fijó el valor de USD 14 más IVA fue IVETRA, que a la vez plantea que este valor deberá ser abonado cada vez que un camión opere un contenedor de importación o exportación en la terminal. No obstante, deja abierta la puerta a ajustar ciertas cuestiones ya que aceptan que sería exagerado que un camión que ingrese, por ejemplo, dos veces en tres días tenga que abonar en ambas oportunidades.

A la hora de defender su postura recuerda el congestionamiento de los últimos tiempos del puerto y argumenta que este costo es poco en comparación con la eficiencia que se ganará.

El vocero de IVETRA afirma que la recepción del proyecto al momento de ser presentado fue buena, en general por los distintos sectores que intervienen en el comercio exterior, a la vez que acepta que al principio se comienza con desconfianza pero a medida que se profundiza en las explicaciones de la iniciativa y viendo la utilidad del proyecto para ordenar el puerto, quedan todos muy satisfechos.

Para esta institución es de gran importancia la activa participación de las terminales, con quienes discutieron el proyecto en detalle y consideran fundamental la reunión que aún resta concretar con las Cámaras de Exportadores e Importadores.

Asumiendo que el principal problema que se plantea con este nuevo costo no es su valor en sí, sino la frecuencia del cobro (recordemos que IVETRA sugiere cobrarlo para cada contenedor mientras que la AGP lo considera desmedido y propone que sea por camión cada 6 meses). IVETRA considera para los próximos 10 años un paso promedio de 1800 camiones diarios en el puerto, afirman que cobrarlo cada 6 meses como lo sugiere la AGP es incompatible con el canon que pide la Administración General de Puertos, lo cual a un valor de USD 0,75 por metro cuadrado por mes, en 13,7 has son más de USD 100.000 mensuales.

A la vez que potencia la importancia que tiene para todos la existencia de un Pre-Gate para los camioneros y para que los despachantes y agentes internacionales de carga tengan todo concentrado en un solo lugar y no tengan que andar de camión en camión, plantea la duda del por qué si todos se verán beneficiados nadie quiere pagarlo.

A fin de no cerrarse en su posición y de ver salidas a esta problemática, IVETRA plantea que si la AGP no convalida el valor ni/o la frecuencia de cobro existen dos alternativas: puede reajustar la inversión dejando de pavimentar, por ejemplo, o que la AGP decida hacer el proyecto y baje el canon.

Finalmente, plantea que las inversiones (que serán afrontadas por las terminales) están ya listas para comenzar a efectivizarse, pero previo a eso debe haber una aceptación de la AGP sobre lo que finalmente se cobrará..

Cuando se le consulta a IVETRA cómo se hizo para llegar a los USD 14, explica que si la inversión a realizar por las terminales es de USD 16.000.000 con un promedio diario de 1800 por 260 días hábiles, se contempla también que la tasa de interés del préstamo que éstas tomarán rondará el 8%, deduciendo los costos operativos, la inversión se recuperaría en 10 años, que se corresponde con el plazo otorgado por la AGP.

Lo que proponen es construir un playón para ordenar el tránsito de camiones y el depósito de los contenedores y generar un espacio para mayor comodidad de los choferes, de lo cual, lo recaudado se repartirá, según IVETRA de la siguiente manera: de cada USD 14 recaudados, entre 3 y 3,5 irán para cada terminal, entre 2,5 y 3 irán a APC (donde se paga el certificado), entre 1 y 1,15 para IVETRA y el resto para el pago del canon.

3.2.2 Postura de la AGP

Consciente de la ya burocratizada estructura del comercio exterior argentino, la AGP planteó en un principio hacer lo menos traumática posible para los operadores afectados al proyecto la introducción de este nuevo gasto. En un primer momento fue proclive a cobrar USD 14 por camión cada 6 meses, es decir, habiendo pagado una vez un camión para ingresar o retirar un contenedor de puerto, ya estaría en condiciones de hacerlo sin incurrir en este gasto por los próximos seis meses. Claro está cuán dispares son las posturas de IVETRA y de la AGP, sin embargo ambas instituciones creen que no será difícil llegar a un acuerdo al respecto, ya que lo más importante es que se mejoren las condiciones de trabajo en la zona portuaria.

El gerente general de la Administración General de Puertos, Jorge Cholvis, afirmó que ya se firmaron ya distintas resoluciones que otorgan el permiso de uso de la zona a los interesados (Federación de camioneros, BACTSSA y TRP) a la vez que aclara que el convenio final no está listo todavía hasta tanto no se aclaren ciertos temas, entre los cuales por supuesto se emerge con mayor fuerza el monto que pretende cobrar IVETRA.

La AGP se encarga de recalcar en reiteradas oportunidades que no recibirá nada por este servicio

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

y que lo que se cobre debería ser solamente lo necesario para cancelar este nuevo servicio, según este organismo, USD 14 más IVA por camión cada 6 meses.

Al ser consultado por qué en tiempos de crecimiento de la actividad portuaria y económica en general la AGP había negado la concesión de este terreno a las terminales que en aquellos momentos la reclamaban (TRP, APM TERMINAL Y BACTSSA) y en estos tiempos, en que el país está ingresando a una recesión con una marcada caída de la actividad, esta institución se encarga de decir que la diferencia es que en este caso se trata de un convenio de colaboración entre las terminales y los camioneros, que llevó a la AGP a comprender la importancia de la existencia de un pregate que ordene el ingreso de los camiones a las terminales y en el que se cumplan tareas de verificación de unidades y de trabajadores.

Conociendo la realidad del puerto y de quienes lo componen, la AGP solicitó a IVETRA que la introducción de este gasto sea gradual, ya que actualmente existen muchos camiones que no podrían cumplir con los requisitos para la obtención del certificado que las terminales exigirán para el ingreso de los contenedores.

La perspectiva de la AGP cuenta con el apoyo de la mayoría de quienes se verán afectados por este nuevo costo, a saber:

- La Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA) admite estar estudiando la iniciativa con profunda preocupación, ya que entienden que una vez más, los costos recaen sobre las cargas. Finalmente ven muy contradictorio que en momentos de crisis se agreguen costos que, al final, terminarán afectando al consumidor.
- La Unión Industrial Argentina (UIA) establece a través de su vocero que está en total desacuerdo con cualquier iniciativa que implique que la carga pague un nuevo impuesto que termina encareciendo el comercio. Afirman también que si los USD 14 más IVA debieran pagarse por operación sería totalmente ilógico y deja abierta la pregunta de por qué la carga tiene que pagar un servicio que no la beneficia. Actualmente se están pagando tasas a las cargas y respecto de la verificación que IVETRA llevaría a cabo en “El Relleno” desde la UIA se preguntan también si no será suficiente con el Ruta y los controles que ejerce la secretaría de transporte
- La Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) optó por enviarle una carta a la AGP hacia fines de marzo del 2009 solicitándole una aclaración sobre el tema; la respuesta no se hizo demorar y antes de que comience abril la AGP habría respondido según la CERA en los siguientes términos: “La firma IVETRA cobraría el importe de USD 14 más IVA, pero por la verificación técnica del camión tendría a su vez una validez de seis meses, es decir, que el costo sería por camión y por períodos semestrales, y no por cada contenedor”.
- El Sindicato Único de Fleteros de la República Argentina fue enfático en sus declaraciones por medio de su secretario, Eduardo Damiani, diciendo que si hay obras que benefician a los transportistas y no tienen que pagar apoyarán la iniciativa, caso contrario no lo harán.

3.3 Cámara de exportadores de la República Argentina

Pasado el mes de marzo de 2009, en el que la CERA tomó contacto por primera vez con la AGP en relación al CTM, no hubo buenas noticias al respecto para la Cámara ya que, como se sabe, el 11 de mayo se comenzó a cobrar y verificar transportes para el ingreso a puerto.

Ante esta situación, el 18 de mayo mediante su comunicado de prensa n° 9957⁵³ el presidente de esta Cámara, Sr. Enrique Mantilla declaró estado de Alerta para los exportadores justo una semana después de comenzar a operar el CTM.

Las críticas lanzadas en este comunicado de prensa van a que se comenzó a cobrar USD 14 más IVA para retirar y entregar contenedores, sin siquiera que la AGP aclare cuales son las normas legales que hacen exigible esta carga por fuera de las tarifas establecidas para las concesiones que fueron renegociadas entre las terminales y la Unidad Renegociadora de Contratos (UNIREM).

No es éste el único tema que lleva intranquilidad a los exportadores, sino que también sienten la falta de respuesta y credibilidad por parte de la AGP, quien previo a que entre en rigor el CTM sostenía que consideraba inadmisibles un cobro de USD 14 y que si así fuera, no iba a permitir la entrada en vigor del mismo.

Otro punto que no queda en claro para la CERA es cómo puede ser que mediante un acuerdo privado y “reservado” entre la Asociación de Transportistas del Puerto de Buenos Aires (ATPBA) e IVETRA S.A. se haya realizado un convenio se obligue a pagar a los importadores o exportadores por una certificación que brinda una entidad privada como IVETRA cuando el transportista ya fue controlado por las Autoridades Oficiales Competentes.

Como resultado de la denuncia llevada a cabo por esta Cámara, la AGP mediante su nota n° 134/09 manifestó no estar de acuerdo con el sistema implementado por IVETRA, sin embargo no dio respuesta a cuál es el fundamento legal de la existencia de este costo certificado que restringe el derecho de libre acceso a las terminales de Puerto Nuevo de contenedores transportados por camiones que cumplan las siguientes condiciones:

- Tienen la verificación vehicular de acuerdo a la ley de transporte que es de alcance nacional.
- Con choferes en relación de dependencia cuya situación de trabajo registrado es verificable “on line” por Internet (CUIL) utilizando el sitio de la AFIP “Mis Aportes” que es un servicio gratuito. En igual sentido para el transportista independiente (CUIT).

Desde la CERA se plantea que con este mecanismo avalado por las terminales de Puerto Nuevo y con la excusa de controlar el trabajo registrado y ordenar la logística en el puerto de Buenos Aires se pretende crear un negocio con grandes beneficios para los inversores (Terminales 1,2 y 5), para quien cobrará el certificado (AGP) y para el operador del CTM (IVETRA). De este modo se estaría creando un monopolio de hecho, con tarifas en dólares y sin regulación legal, generando según la CERA un “enriquecimiento sin causa.”

En el cierre del comunicado, Enrique Mantilla sostiene que los exportadores aguardan y confían en una rápida reacción de la AGP para actuar regidos solamente por la legislación vigente. Estiman que volviendo a la etapa previa a la puesta en funcionamiento del CTM, se puede planear un modelo de mejora operativa para la zona de Puerto Nuevo, contemplando todos las

⁵³ Véase nota de prensa de la CERA en el anexo.

perspectivas de todas las partes afectadas al comercio exterior argentino, contando con la cesión del Relleno como predio operativo a partir del cual se le podrá impulsar mayor orden, transparencia y agilidad a la operatoria portuaria y estableciendo un justo precio en el que se contemplen todos los gastos ligados al proyecto y la inversión que se necesitará y todas las ganancias (o ahorros) que se generarán en virtud a lo que se establezca

3.4 Situación en Córdoba.

Ante el marco existente a mayo del 2009 y ante la falta de diálogo de IVETRA con las cámaras afectadas por este nuevo costo, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC) representada en este caso por la Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la República Argentina (FECACERA) expresó su malestar ante el precio que deben pagar los operadores por esta nueva regulación a través de una carta presentada⁵⁴ al Administrador General de Puertos, el Sr Luis Ángel Diez.

En el comunicado emitido por esta entidad, se destaca el desconocimiento de la normativa que origina este nuevo peaje para las cargas que ingresan o salen del puerto, dejando al descubierto la nula participación o contacto previo con IVETRA previo a la aplicación del nuevo gasto.

3.5 Sospechas de Corrupción

Previo a detallar las sospechas de corrupción que se suscitan en torno a este tema, se considera importante hacer mención al último informe publicado el 17 de Noviembre de 2009 por la ONG “Transparencia Internacional”⁵⁵ el cual ubica a Argentina a nivel corrupción en el puesto 106 sobre 180 países. Esta encuesta fue financiada por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, la Argentina terminó reprobada: sacó 2.9 puntos sobre un total de 10 posibles en este índice de percepción de la corrupción internacional.

Se trata de una encuesta (no de datos empíricos) sobre los niveles de corrupción del sector público argentino porque la corrupción, claro está, se esconde y los casos que llegan a la Justicia son los menos.

Plantea este informe también que cuando las instituciones básicas son débiles o inexistentes, la corrupción aumenta sin control y el saqueo de los recursos públicos potencia la inseguridad y la impunidad. La corrupción también instaura una creciente desconfianza en las mismas instituciones y los nuevos gobiernos encargados de garantizar la subsistencia y estabilidad.

Continuando con este informe, el resultado para nuestro país es sumamente preocupante, ya que demuestra que la corrupción continúa acechando en un país donde prevalece la falta de transparencia, las instituciones aún necesitan ser fortalecidas y el gobierno no ha implementado marcos jurídicos contra la corrupción.

Tal como se mencionó recientemente, el tema de la corrupción se basa en los casos sospechosos que la sociedad en su conjunto ve día a día y que en contadas oportunidades llegan a conocerse en profundidad por parte de la Justicia, sin embargo, se considera que este informe explica en parte la desconfianza y el malhumor generalizado por parte de todos aquellos que se verán afectados por este nuevo costo, ya que, guiados por experiencias anteriores se cree que será

⁵⁴ Véase la carta de la FECACERA a la AGP en el anexo.

⁵⁵ <http://www.transparencia.org.es/>

simplemente un costo más para que nada cambie, y para que un selecto acomodado grupo se quede con el dinero de quienes pagarán este certificado.

3.6 Interpretación

Analizando en profundidad lo sucedido desde el 18 de marzo del 2009 en adelante, se hace evidente la falta de consenso y de planificación que existe entre todos los miembros mencionados.

Al haber sido elegido IVETRA como empresa administradora del predio otorgado por la AGP se le delegó junto con su designación la responsabilidad de establecer la tarifa que garantice el retorno de la inversión en el plazo de 10 años a las terminales que invertirán.

Junto con la Federación de Camioneros, fueron las terminales portuarias TRP y BACTSSA quienes designaron a IVETRA como operador del predio y es precisamente a estas terminales a quienes más les interesa el plazo de retorno de la inversión, considerando que son ellas quienes aportarán el dinero. Es por ello que el valor propuesto se enfrenta con reclamos por parte de todos los operadores de la cadena logística, excepto las terminales.

Es tan evidente la existencia de diferentes puntos de vista sobre este tema como lo es la necesidad de diálogo entre todos los actores para llegar a un acuerdo que contemple los intereses de todos los afectados.

Es igualmente notoria la necesidad de comenzar a aliviar de alguna manera la operatoria portuaria, sin embargo esto no debe hacerse sin tenerse en cuenta sus consecuencias. Se está creando con esto un nuevo costo para los importadores y exportadores sin siquiera consultarles a las Cámaras que los representan sobre sus inquietudes, sugerencias, comentarios sobre el costo y operatoria, modalidad de cobro, etc.

En cambio, la AGP se muestra en una postura que contempla y defiende los intereses de estos sectores, que son quienes finalmente tienen que lidiar con un nuevo costo que en el caso de las exportaciones les resta competitividad frente a productores de otros países y en el caso de las importaciones encarece el producto que luego comprarán las personas en el país o utilizarán las empresas para su producción; y por otro lado, la AGP incluye en su postura a los transportistas, quienes serán objeto de un nuevo control en este predio, sumándose así a los controles vehiculares desplegados en las rutas y las inspecciones técnicas obligatorias a las que deben presentar los camiones.

No obstante estas dos posturas, las terminales de Puerto Nuevo no permiten el ingreso de ningún camión sin el correspondiente certificado que acredite su inspección por parte de IVETRA y sin el comprobante de pago que emite APC, por lo cual en principio, IVETRA es quien logró su objetivo en cuanto al monto y frecuencia del cobro, sin embargo, se sigue discutiendo para encontrar una manera menos perjudicial para aquellos que se oponen a esta medida.

En cuanto a la situación existente en la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, puede ésta extenderse al resto de las cámaras del país, que lógicamente buscan respaldo y respuestas en la AGP, que es quien cedió el predio para que finalmente IVETRA lo opere. Justamente que se recurre a esta institución ya que se interpreta que si fue ella quien cedió el predio y permite que comience a operar con el consecuente costo que ello implica, se lee entre líneas cierta complicidad de su parte. Mientras tanto las respuestas que las cámaras y federaciones aguardan por parte de la AGP no llegan y la incertidumbre y malestar siguen creciendo en el sector.

Se manifiesta en función de todo lo planteado, una urgente necesidad de respuesta y compromiso

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

por parte de la AGP. Se espera de ella que mantenga su postura respecto a no permitir operar el CTM con un costo de USD 14 por camión y colabore para establecer un marco regulatorio claro, cuyo contenido esté al alcance de quien lo requiera.

Al mismo tiempo se le otorga suma importancia al informe que ubica de mala manera a Argentina en cuanto a la corrupción a nivel mundial, ya que hay por parte de las empresas importadoras, exportadoras y de servicios de comercio internacional vinculadas a la operatoria portuaria graves sospechas sobre hacia dónde irá el dinero y la utilidad que se le dará. Se profundiza la sospecha al encontrar en medio del proyecto grupos sindicalistas fuertemente vinculados al gobierno nacional.

En síntesis, claro está que todos quieren trabajar más rápida y ordenadamente en las terminales portuarias, no obstante no se tolera la imposición de un nuevo costo y certificado que no fue consensuado, que no se sabe cómo se llegó a establecer su valor, que será operado por una empresa que no ganó su lugar por mérito ni licitación y que ya comenzó a operar sin siquiera haber comenzado con la obra de infraestructura prometida.

4 CUESTIONES COMPLEMENTARIAS AL CTM

Siendo el objetivo primordial eficientizar al máximo las operaciones en las terminales portuarias, deben buscarse alternativas que aún sin formar parte del eje del proyecto, ayuden al cumplimiento del objetivo. Dentro de estas, se considera como la más importante la siguiente:

4.1 Operaciones nocturnas

Experiencias extranjeras muestran claramente que uno de los pilares más importantes para ir en contra del congestionamiento y demoras en zona portuarias consiste en realizar las actividades portuarias en horario nocturno.⁵⁶

Ante esta posibilidad, existe prácticamente unanimidad en los distintos componentes de la cadena logística, incluidos claramente importadores y exportadores, sobre que es una medida útil y conveniente para eficientizar las tareas, sin embargo, en los últimos años esto no fue posible al no haber acuerdo con la autoridad aduanera que es quien debería brindar los servicios de guardas aduaneros en ese horario para que las importaciones y exportaciones se concreten ante el dependiente de Aduana, tal como debe ser.

Como se mencionó, prácticamente nadie duda que todos saldrían beneficiados si se diera la posibilidad de operar en horario nocturno: desde la liberación ágil de los contenedores hasta una mayor eficiencia en los viajes de los camiones, pasando por una mejor planificación para los despachos y un descongestionamiento importante en las plazoletas de contenedores, sumándole un tránsito porteño completamente aliviado, lo cual forma parte del Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires.

La determinación del gobierno puede llegar a ser clave para un funcionamiento exitoso de esta iniciativa, tal como lo demostró la prohibición de distintas ciudades norteamericanas cercanas a zonas portuarias sobre la circulación diurna de camiones, o los onerosos peajes para acceder al centro de Londres.

El mismo puerto puede tomar también cartas en el asunto, apoyado en la exitosa experiencia de precios más bajos para la operación nocturna que dispuso el puerto de Los Ángeles en los inicios del 2000, cuando se encontraba compelido por un fuerte congestionamiento. Claro está que por más determinación que el operador del puerto tenga, ante la existencia de los elevados costos devenidos de la Aduana por operar en este horario se torna muy difícil ya que de acuerdo a lo que se viene planteando desde el inicio, todos los miembros afectados por estas medidas están en desacuerdo con la creación de cualquier tipo de nuevo gasto.

Tanto los dadores de carga como los armadores y demás agentes de servicios intermedios coinciden en que deben existir ciertas condiciones para operar nocturnamente: estas convergencias se ubican en torno a la necesidad de mayor seguridad para operar de noche, a que la Aduana acompañe con funcionarios en ese horario, a que los importadores y exportadores ajusten su logística para acoplarse a esos turnos, a la eliminación del servicio extraordinario y a que las autoridades nacionales y porteñas, además de la Administración General de Puertos (AGP) y la Aduana, normen al respecto.

Esta situación compromete por supuesto a los armadores, quienes más interesados están en que los buques permanezcan cada vez menos tiempo en puerto para ser descargados y cargados

⁵⁶ THE FREE LIBRARY : <http://www.thefreelibrary.com/Night+operations+at+pier+face+immediate+crunch.-a0136340425>

posteriormente. Justamente opinando sobre este tema, Enrique Elliot, ejecutivo de la francesa CMA CGM afirma “si se quiere ir a las 3 de la mañana a dejar carga de exportación o retirar mercadería de importación, no se puede porque no hay funcionario aduanero de turno y, si la terminal quiere entregar, tampoco puede por este mismo motivo. Para dejar en claro la conveniencia de operar de noche, cuando deben mover contenedores vacíos o hacer remisión pido que sea de noche, porque la vuelta “a la calesita portuaria” tarda hasta tres horas al mediodía, y a la noche, apenas 20 minutos.”

Por su parte, desde la Agencia Marítima Multimar, Patrick Cambell en entrevista realizada por el diario La Nación⁵⁷, estimó que las terminales están en condiciones de operar de noche, a la vez que acepta que esto tendrá un extra costo que será viable, porque hay buques que operan de corrido o que llegan sin importar el horario. Además recalcó que beneficia también a la ciudad en general por el ordenamiento del tránsito. Finalmente concluye con que la AGP debería dar un ordenamiento, pero el punto más sensible es el personal de la Aduana y sus jornales de trabajo, ya que habría que ver quién se hace cargo del costo. Finalmente, Cambell justificó la operación nocturna al señalar que “operando de este modo, se llegaría a un control más eficiente, ya que no habría tanta saturación como ahora. Va a llevar un tiempo para que se ordenen los importadores y los depósitos para habilitar y recibir mercadería. Y, en lo que hace a los camiones, creo que les conviene un trabajo continuo en lugar de esperar para entregar o recibir, carga o vacíos. Sería un gran cambio para todo el eje logístico del puerto”.

A su vez estas nociones sobre la alternativa de operar nocturnamente cuentan con el apoyo del Centro de Navegación (que agrupa a los armadores internacionales) a través de su presidente Rodolfo García Piñeiro, quien en la misma nota resaltó que los buques trabajan día, noche, sábado y domingo y llamó a la colaboración de la Aduana nacional al manifestar que “sería maravilloso que la institución aduanera acompañe el trabajo de los barcos. Entiendo que además hay un tema de seguridad, pero para un puerto complicado y con experiencias de congestión como el de Buenos Aires es una de las primeras medidas por tomar”.

Concluyendo con sus declaraciones, García Piñeiro rubricó que una decisión de este estilo no puede tratarse de una medida aislada, sino que debe ser evaluada en profundidad con la carga, los buques y la ciudad misma, la cual debe normar al respecto.

A pesar de todos los motivos mencionados, los cuales sugieren que es necesario operar por las noches si se apunta a mejorar la operatoria en puerto sigue existiendo un factor clave que actúa como detractor de esta propuesta, este factor es el costo. Distintos operadores llegaron a indicar que el reacomodamiento del personal aduanero en las terminales en horario nocturno conlleva a aumentos que trepan al 300%. Claro está que si el servicio fuera permanente, y no haya que estar habilitando para operar en horarios inhábiles, este costo disminuiría y las ventajas en cuanto al tiempo de espera, combustible y tiempo de carga/descarga podrían superar con creces el incremento por el accionar aduanero.

Por su parte, el Director General de Transporte porteño, Guillermo Krantzer dijo que el problema del transporte en horas pico es un tema central de la agenda, y para eso es esencial que el puerto funcione las 24 horas. Como apoyo a esta iniciativa, informó que se están estableciendo peajes más beneficiosos para aquellos que no transitan en la hora pico y, para quienes sí lo hacen se está gestionando imponer una multa prohibitiva para orientarlos a circular de noche, colaborando así con el ordenamiento del tránsito.

⁵⁷ LA NACION, Suplemento Comercio Exterior. 11 de Marzo de 2008 - http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=993959

4.1.1 Situación en Buenos Aires.

Desde TRP, BACTSSA y APM Terminal explican que actualmente trabajan de noche a pedido de importadores y exportadores, pero la limitación son los gastos aduaneros extraordinarios, que se traducen en un extracosto por contenedor para el importador/exportador. Ambas terminales opinan también que operando de noche se reparte de mejor manera el trabajo mientras aclara que la terminal cobra un extracosto nocturno pura y exclusivamente por los gastos aduaneros, si no, cobrarían exactamente lo mismo que en sus operaciones diurnas. Asentando aún más su postura, concluyen afirmando que todos ganarían operando la noche entera ya que el ahorro global compensaría los costos extras de operar de noche.

4.2 Interpretación

Las operaciones en horarios nocturnos demostraron ser sumamente útiles para llevar alivio a distintos puertos que, ya sea por una pobre infraestructura o por un elevado volumen de carga, se encontraban colapsados.

Más allá de la vital importancia de llegar a operar de este modo, no debe creerse que esta tarea es fácil de llevar a cabo; deben coordinarse y aunarse los esfuerzos desde las terminales hasta los importadores y exportadores, pasando por todos los participantes de la cadena logística.

Los objetivos a los que apuntaron las terminales que tomaron la decisión de operar normalmente las 24 horas tuvieron los siguientes objetivos, los cuales sin dudarlo pueden hacerse extensivos a las terminales del puerto de Buenos Aires:

- Liberación ágil de los contenedores de importación y exportación.
- Mayor eficiencia en los viajes de los camiones.
- Mejor planificación para los despachos.
- Descongestionamiento en las plazolatas de contenedores.

A estos objetivos comunes a la gran mayoría de los puertos, se le suma en este caso puntual el llegar a un tránsito porteño más aliviado a partir de un ordenamiento del transporte de carga que incentive la circulación nocturna.

El principal obstáculo (y considerando las posturas de todos aquellos que integran la cadena del comercio exterior se podría decir que es casi el único) para que esto se cumpla, es la predisposición y reestructuración del trabajo aduanero en las terminales. Seguramente habrá un costo mayor para los operadores por este nuevo servicio, pero no debería ser tan elevado como lo que hoy se llaman “servicios extraordinarios”, al ser prestados fuera del horario de trabajo otorgado por Aduana argentina y serían en gran parte compensados con los ahorros que se obtendrían a nivel global (Menor tiempo de espera, menor gasto de combustibles, menores costos por peajes en horarios no pico, etc).

Se necesita presencia aduanera de manera constante durante las 24 horas; se debe garantizar a los importadores y exportadores que sus cargas podrán ser liberadas y/o entregadas en puerto independientemente del horario para dotar a esta operatoria de una dinámica que al día de hoy no existe.

Es importante reforzar la idea que se necesita de la buena predisposición de todas las partes

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

afectadas y que se cree conciencia de que a nivel global es económicamente conveniente operar por la noche-

Ante todo lo expuesto, es necesario comprender que la carga está solicitando a las autoridades trabajar los 365 días del año, las 24 horas. No sólo a la Aduana, sino también a la AGP que, como controlador del puerto, debe pedirles a las terminales que tomen todas las medidas que estén a su alcance para agilizar la operatoria.

5 CONCESIONES DE TERMINALES EN BS AS.

BACTSSA, APM TERMINAL y TRP son las terminales que requerirán el certificado de IVETRA para permitir o no el ingreso de los camiones a sus terminales. Si bien en un principio se hizo saber que solamente BACTSSA y TRP serían las terminales involucradas en el CTM, incluso financiando la obra; sin embargo una vez que se comenzó a solicitar este certificado se supo que APM Terminal se había sumado a la lista, no obstante no se dijo nada si participará en la financiación de la inversión. Es importante conocer la situación en que se encuentran estas concesionarias en cuanto al vencimiento del contrato para operar cada terminal, cuáles son sus intereses en el funcionamiento del CTM y cuánto y de qué manera contribuirán a la efectivización del mismo.

5.1.1 BACTSSA

La empresa concesionaria opera desde 1994 la Terminal 5 del puerto de Buenos Aires. Posee dos sitios de atraque para buques portacontenedores y moderno equipamiento e infraestructura, que incluye depósitos fiscales y un centro logístico.

BACTSSA es una empresa del HUTCHISON PORT HOLDINGS GROUP (HPH), subsidiaria del conglomerado multinacional Hutchison Whampoa Limited (HWL). HPH es uno de los líderes mundiales en investigación, desarrollo y operación portuaria con intereses en más de 20 países en Asia, África, Medio Oriente, Europa y América. Actualmente, HPH opera un total de 43 puertos además de un importante número de compañías relacionadas con el transporte.

El 2 de mayo de 1994, luego de ganar la licitación internacional convocada por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, BACTSSA fue preadjudicada por un período de 18 años con la concesión de la Terminal 5 del Puerto de Buenos Aires. Bajo los términos establecidos en dicha licitación, la nueva empresa comenzó el contrato de operación el 6 de junio de ese mismo año. Originariamente la empresa se formó como un Joint Venture entre International Container Terminal Services Inc (ICTSI), operador de puertos a nivel mundial con sede en Filipinas y Bemberg Investment S.A. (BISA), holding de inversión de capitales argentinos.

En 1999 ICTSI adquirió el 50% del paquete accionario de la empresa en manos de BISA, convirtiéndose en único accionista. En Julio del 2001, vendió sus acciones al Hutchison Port Holdings (HPH).

De este modo, la concesión de esta terminal vence en junio del 2012. Al respecto los armadores y líneas marítimas solicitan al gobierno y a la terminal comenzar a renegociar la extensión de la concesión, para brindar así un marco de mayor previsibilidad, lo cual brinda cierta tranquilidad a los operadores portuarios y facilita las inversiones y trabajo de éstos.

Uno de los armadores que destaca que para planificar un trabajo a futuro en este rubro es necesario que ya se esté renegociando la extensión de la concesión de Terminal 5 es Andreas Meyer, gerente general de Hamburg Süd en la Argentina.⁵⁸

El empresario destaca que “la concesión de BACTSSA culmina en el 2012 y pide a las autoridades que se tome la decisión de extenderla incluso más allá de 2019, que es cuando vence

⁵⁸ Ver comentarios de Andreas Mayer en:

http://www.nuestromar.org/noticias/puertos_032009_22886_hay_que_extender_las_concesiones_del_puerto

la concesión de las otras terminales. Las inversiones en infraestructura portuaria, en equipos, en mayor productividad, en dragado y muelles se panifican con mucho tiempo. Encargar una grúa, por ejemplo, demora más de un año. Los dueños de una terminal, si saben que le extenderán su concesión, podrá planificar mucho mejor este tipo de inversiones lo cual mejora las condiciones de trabajo de los armadores, quienes afirman apoyar a las autoridades en todo lo necesario para la toma de esta decisión”.

Al ser consultado sobre cómo afecta a los armadores el hecho de que se esté por vencer una concesión, el máximo responsable en Argentina de Hamburg Sud responde: “Nosotros también planificamos a largo plazo los servicios y los puertos en los que operamos. Normalmente, los armadores hacemos contratos de un año o incluso más con las terminales. Desde este punto de vista, 2012 está muy cerca. Si estoy contento con la terminal, y mis clientes también, es lógico que quiera la continuidad. Dentro de dos años, el volumen va a crecer de nuevo, y sería un problema que una terminal no esté más en la oferta, porque otra vez tendremos demoras y costos adicionales”.

Finalmente, el empresario plantea la necesidad de cambiar un poco la filosofía de trabajo en este país, ya que tiene carácter de urgente comenzar a planificar proyectos a largo plazo, y tres años para las navieras se pasan muy rápido.

5.1.2 TRP

TRP, Terminales Río de la Plata, está ubicada en Puerto Nuevo con la concesión de Terminales 1, 2 y 3, la cual se extiende hasta octubre de 2019.

La terminal, gerenciada por DP World (Dubai Ports), uno de los principales operadores de terminales portuarias en el mundo con 45 terminales de contenedores en 29 países tiene como máximo responsable de la empresa en Argentina al Ingeniero Roberto Negro, quien ya comienza a hacer saber la necesidad de empezar a prever la extensión de la concesión de la terminal.

A diferencia de BACTSSA (3 años de contrato por delante, contra 10 de TRP), las urgencias de TRP pasan por otro lado, tal como se observa en los comentarios del CEO de la empresa, quien todavía se asombra cuando se habla de la posibilidad de trasladar el puerto de Buenos Aires para aliviar y descongestionar la zona de Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires. “Históricamente, muchas grandes ciudades se formaron acompañando a sus puertos. Es el caso del puerto y de la ciudad de Buenos Aires, los que no tienen porque ser reubicados. A Buenos Aires confluyen todas las vías de comunicación. Entonces, ¿por qué no se apoya al Puerto facilitando los accesos para el transporte terrestre que debería tener? ¿Por qué se le da la espalda al Puerto?”.

Queda manifiesta su postura crítica de cara al gobierno, ya que entiende que no se le da al puerto la importancia que éste requiere. Por un lado solicita inversiones para el acceso de los distintos medios de transporte al puerto y por otro lado, critica la legislación argentina ya que el puerto de Montevideo está recogiendo gran parte de carga del sur argentino debido a normativas aduaneras vigentes que deberían ser modificadas.”⁵⁹

De acuerdo a las palabras del gerente general interino de TRP, Jorge Sánchez Barros, “Lo que exige el cliente es que el barco esté cada vez menos tiempo en el puerto“. Por este motivo TRP estuvo invirtiendo en grúas cada vez más grandes y más eficientes en respuesta a los cada vez

⁵⁹ Ley 12.980 que ratificó el decreto 19492/44, mencionado en pág. 8.

mayores buques que están ingresando al puerto. Por este mismo motivo, esta terminal se encuentra plenamente interesada en que IVETRA comience a operar cuanto antes el CTM para ordenar así el ingreso y egreso de camiones a la terminal portuaria y toda la operativa portuaria conexa, lo cual facilitará el cumplimiento de este objetivo tan necesario para los dueños de los buques.

5.1.3 APM TERMINAL

La terminal 4 del puerto de Buenos Aires pertenece al grupo danés APM Terminal, el cual tiene filiales en más de 31 países con una totalidad de 50 terminales bajo su dominio.

La concesión a este grupo se dio en el año 2001 y vence en el 2018 y el principal armador que opera esta terminal es Maersk, quien centraliza allí la actividad de todos sus buques.

Al igual que TRP, cuenta aún con varios años por delante para la finalización del contrato de concesión, por lo que se espera continúe con inversiones en el predio de la terminal para la mejora de la operatividad.

El caso de APM respecto al CTM fue el más emblemático entre las terminales, ya que al igual que las otras dos terminales miembro del Puerto Nuevo, insistió durante gran parte de la primer década del 2000 para que el terreno del Relleno en frente de Terminal 6 sea cedido a las terminales para mejorar los servicios ofrecidos en zona portuaria ordenando el tráfico de camiones, acompañando el buen momento económico que se estaba viviendo. Mediando la crisis de fines del 2008 y 2009 esta terminal perdió interés en este predio y se autoexcluyó del proyecto. Sucede que debido a que esta terminal se encuentra en medio de TRP y BACTSSA se hizo necesario aunar los procedimientos entre estas terminales para facilitar el cumplimiento de un tráfico más ordenado y una operatoria de logística portuaria más eficiente, con lo cual se hizo necesario volver a incluir al grupo danés en lo que respecta al CTM.

Lo que no se conoce aún es si contribuirá a la concreción del proyecto mediante inversiones o si lo dejará en manos de las otras dos terminales, tal como se informó en un principio.

5.2 Rendimiento de terminales durante 2008

Todos los años la autoridad del puerto de Buenos Aires publica un resumen estadístico del año anterior; a continuación se detallan los puntos más importantes del rendimiento del puerto.

5.2.1 Movimiento de cargas General (2005-2008).

El informe del año 2008⁶⁰ destaca que este puerto se caracteriza por ser históricamente el operador más importante del país dedicado al tráfico de carga general, alcanzando las tres terminales del puerto en su conjunto en el 2008 la cantidad de 10.802,1 miles de toneladas, lo que representa un aumento de 3,1% respecto a lo movilizado el año 2007.

	2005	2006	2007	2008
Bultos	348,4	411,5	403,9	463,2
Contenedores	8.397,6	9.559,9	10.075,3	10.338,9
Total	8.746,0	9.971,4	10.479,2	10.802,1

Cuadro 5.1 Fuente: Puerto de Buenos Aires

⁶⁰ Ver informe en <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/imagenes/INFO%2012-2008w.pdf>

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Valores expresados en miles de toneladas.

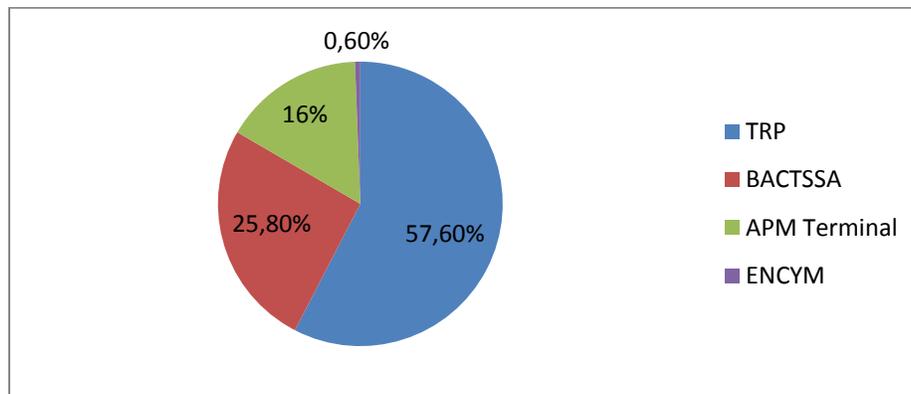
El resultado del 2008 fue superior al del año 2007 por el rendimiento de la primer mitad del año especialmente, ya que por ejemplo, el mes de diciembre de 2008 evidenció una baja del 22,9% respecto a igual mes del año anterior.

5.2.2 Grado de contenedorización

De las 10.802,1 miles de toneladas de carga general transportadas por las terminales de Puerto Nuevo durante el 2008, solamente el 4,3% correspondió a carga suelta en bultos (Véase cuadro 5.1) mientras que el 95,7% restante correspondió a contenedores.

5.2.3 Participación de las terminales en la carga general

Desde el punto de vista de la captación de cargas generales por parte de las terminales, la terminal 1/2/3 lideró el volumen de carga operado, habiendo movilizado en el año 2008 el 57,6% de la carga general, seguida por detrás por Terminal 5 con el 25,8% y la terminal 4 por su parte movilizó el 16%, quedando el 0,6% restante en manos de EMCYM.



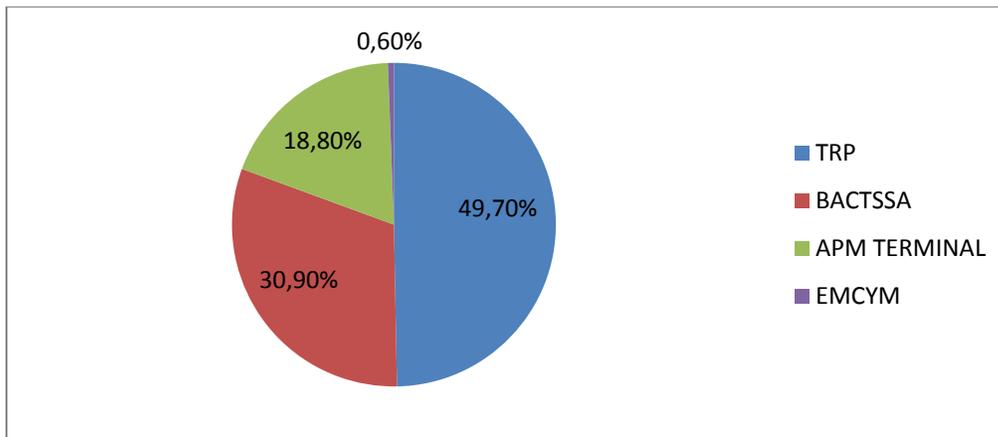
Graf. 5.1 Participación de las terminales en 2008 para carga general
Fuente: Puerto de Buenos Aires.

5.2.4 Movimiento de contenedores año 2008

El movimiento de contenedores expresados en TEU (Unidades de contenedores equivalentes a 20 pies) durante 2008 fue de 1.187,500, registrándose un incremento del 2,9% respecto al mismo período del año anterior, en el cual se operaron 1.153,800.

5.2.5 Participación de las terminales en contenedores

Del total de TEU movidos en el 2008, TRP operó 590,1 miles de unidades, captando el 49,7% del tráfico. Por su parte, BACTSSA operó 366,9 miles de TEU, alcanzando el 30,9% del total y APM Terminal movilizó 223,4 miles de TEU y su participación ascendió al 18,8%. Finalmente, EMCYM movilizó 7,1 miles de TEU, siguiendo con el 0,6% que pasó por Puerto Nuevo.



Gráf. 5.2 Participación de las terminales en 2008 cargas en contenedor
Fuente: Puerto de Buenos Aires.

Se observa que TRP sigue siendo la terminal con mayor volumen operado, en consonancia con la participación de las terminales en el movimiento de carga general, sin embargo BACTSSA gana terreno, llegando a operar cerca de un tercio del total.

5.3 Competencia del puerto de Buenos Aires con otros puertos nacionales

Es importante destacar las terminales de Puerto Nuevo nos son las únicas que mueven carga en el país. Si bien Puerto Nuevo mueve la mayor cantidad de carga en el país, van creciendo año a año en protagonismo distintas terminales portuarias las cuales operan contenedores⁶¹, como por ejemplo Exolgán, Rosario, Zárate, etc.

El principal “competidor” de las terminales de Puerto Nuevo es sin duda Exolgán. Mientras que en el 2008 TRP operó 590,1 miles TEU, BACTSSA 366,9 miles de TEU y APM Terminal 223,4 miles de TEU, Exolgán, movilizó 370.000 TEU; es decir que luego de TRP la terminal portuaria de Dock Sud es la que mayor cantidad de contenedores movilizó durante el año 2008.

Por su parte, el puerto de Rosario movió en el año 2008 la cantidad de 46.000 TEU, una suma interesante si se considera que el fuerte de esta terminal son las cargas a granel. Rosario junto a la terminal portuaria de Zárate dieron un gran paso en el año 2008 al transformarse en puertos oceánicos cuando el buque portacontenedores “Chelsea” (de la naviera MSC) comenzó a operar con una frecuencia semanal desde Rosario hacia “el mundo” sin pasar por Buenos Aires, esto sin duda que marca un hito para la economía nacional ya que movilizará con mayor agilidad productos con valor agregado, con menores costos logísticos.

Esta nueva modalidad tendrá una frecuencia de 8 días y cubrirá el trayecto Zárate-Rosario-Montevideo-Brasil, desde donde se operará hacia Estados Unidos, Norte de Europa y Mediterráneo.

⁶¹ No se analizan las cargas a Granel ya que no es el fuerte de las terminales de Puerto Nuevo ni objeto de estudio de este trabajo.

Por su parte otro puerto que apunta a “quitarle” carga a las terminales de Puerto Nuevo es Bahía Blanca (Ingeniero White), donde hace no mucho tiempo operaba sólo una naviera (LIBRA) cada 21 días, mientras que ya en el 2009 hay 4 líneas marítimas operando regularmente y algunas lo hacen semanalmente; estas líneas son CSAV, Maruba, Hamburg Sud (que incluyó a Bahía Blanca como recalada fija) y Maersk.

De este modo Bahía Blanca movió en el año 2008 la cantidad de 24.000 TEU, lo cual estuvo un 27% por encima de lo que se había propuesto la Administración del Puerto Ingeniero White.

En función de todos los inconvenientes hasta aquí planteados que aquejan al puerto de Buenos Aires, puede decirse que los importadores y exportadores han evolucionado y adaptado su logística tras percibir las ventajas que ofrecen puertos alternativos (como Zárate, por ejemplo) tras percibir las ventajas que ofrecen para mover carga contenedorizada como resultado de que el puerto de Buenos Aires no incrementó su infraestructura y su oferta de servicios de acuerdo con las necesidades de crecimiento del comercio exterior. El movimiento de contenedores tiende a incrementarse año a año y es necesario contar con alternativas a Buenos Aires porque sus accesos están sensiblemente congestionados, el tránsito cerca de la zona portuaria es casi caótico y los camiones están horas en atravesar pocas cuadras en el área céntrica y esto genera importantes costos ocultos.

Las ventajas de operar en puertos como Rosario, Zárate y Bahía Blanca para las líneas marítimas son de orden económico, logístico, operativo y aduanero: desde evitar la congestión en Buenos Aires hasta disfrutar de las facilidades de acceso de los principales ferrocarriles al puerto, disponibilidad de facilidades para el consolidado y desconsolidado de sus mercaderías en inmediaciones portuarias y menores tiempos de tránsito terrestre par alas mercaderías provenientes del norte y este del país, con la consecuente disminución de fletes terrestres, entre otros costos.

5.3 Inversiones para el CTM

La inversión para la concreción del CTM será de 16 millones de dólares y estaría a cargo solamente de Terminales Río de la Plata y Buenos Aires Container Terminal S.A.

La idea inicial es concretar el 100% de la inversión en el transcurso del año 2009, sin embargo, el 11 de mayo del mismo año comenzó a ser obligatorio el pago del certificado mientras que no se realizaban inspecciones ni a los camiones ni a los choferes; solamente se exigía el pago previo a que se haga el playón y las instalaciones con las comodidades prometidas a los camioneros.

Si bien fuentes oficiales de las terminales no informan qué porcentaje de la inversión correrá por su cuenta, hay motivos para creer que TRP aportará aproximadamente el 60% y BACTSSA el restante 40%. Entre los motivos se encuentran que TRP es, de las dos, la terminal con mayor tráfico y por ende, la más necesitada de un mejor orden en el puerto y zonas aledañas. También permite acercarnos a esta conclusión el hecho la AGP en sus resoluciones N° 21, 22 y 23 del día 17 de abril del 2008 otorgó el permiso de uso contra el pago de un canon de USD 0,75 por metro cuadrado del relleno, que se distribuyó de la siguiente manera: 34% para la federación de camioneros, 43,8% para TRP y 22,2% para BACTSSA.

Esta mayor participación de TRP en el canon a pagarle a la AGP y en el monto a desembolsar en

el proyecto, implica una mayor participación en el monto a recibir por cada operatoria de ingreso o salida de contenedores, que según determinó IVETRA, será entre USD3 y USD 3.50.

5.4 Interpretación

De acuerdo a toda la información hasta aquí plasmada y tal como lo manifiestan los armadores (principales clientes de las terminales) es de suma necesidad la existencia de un diálogo fluido entre las terminales y el gobierno. De este modo ambos estarán constantemente estrechando el vínculo y conociendo la realidad e intereses de la contraparte. Se agudiza aún más la necesidad de buenas relaciones cuando se transita por la recta final de la concesión de una de las terminales, como es el caso de Terminal 5, cuyo contrato expira en el 2012.

Los concesionarios de las terminales portuarias estuvieron invirtiendo constantemente para hacerlas atractivas a los ojos de los armadores y líneas marítimas. En muchos casos estas inversiones demandan de largos plazos para obras o para recupero de la inversión, por lo cual, encontrándose tan cerca el fin de la concesión de Buenos Aires Container Terminal Services S.A. es necesario aclarar el panorama al respecto y comenzar a definir la extensión de la concesión. Esto es necesario tanto para que la concesionaria pueda continuar con sus inversiones (compra de grúas porta contenedores y demás equipos logísticos) y proyectos como para que los armadores puedan saber qué terminales y en qué condiciones les ofrecerán lugar para que operen sus buques.

Por otra parte, APM Terminal (Terminal 4) en principio no iba a participar del CTM debido a las turbulencias económicas que se comenzaron a vivir hacia fines del 2008, sin embargo a fin de aunar procedimientos en las terminales de Puerto Nuevo, se decidió incluirla y el certificado de IVETRA y los USD 14 por retiro y entrega de contenedores aplican igualmente que para TRP y BACTSSA. Con esta situación, TRP y BACTSSA se benefician gracias a quienes operan en Terminal 4, ya que parte de lo que se cobra va a ir a estas dos terminales. En principio, la razón que lleva a que camiones que ingresen a APM Terminal tengan que pagar es que ésta está en medio de TRP y BACTSSA y que para establecer un orden de tráfico se hace necesario que todos los camiones que vayan a la zona de Puerto Nuevo tengan un pregate común a todos.

Para poder estipular de la mejor manera posible el plazo en que realmente se recuperará la inversión, continuando con el esquema de cobros utilizado actualmente, será necesario hacer un análisis de las cantidades de camiones que se recibió el puerto de Buenos Aires en los últimos años, llegando también a incluir a los meses recientes (puntualmente TRP, APM Terminal y BACTSSA). A ello se le deberá sumar la tasa de interés del préstamo que se deberá tomar (las terminales mencionaron que deberán recurrir a préstamos para la realización de este proyecto), y los gastos operativos propios de la ejecución de la obra.

Resulta al menos inquietante el hecho de que la concesión de BACTSSA concluya en el 2012 y el grupo Hutchison decida, sin estar siquiera en etapa de negociación de la renegociación con la AGP, formar parte de un proyecto que supuestamente recuperará la inversión en el plazo de 10 años, es decir 7 años después del vencimiento de la concesión. Esta situación puede interpretarse como que hay una gran confianza en que se va a conseguir fácilmente la extensión, que el recupero de la inversión será mucho más rápida de lo que se plantea desde IVETRA y las terminales como para justificar ser parte del mismo o también puede entenderse como que el costo de la inversión resulta poco significativo para las ganancias de las terminales.

En cuanto a la importancia relativa o participación sobre el total operado en puerto de Buenos Aires cabe destacar la supremacía de TRP por sobre BACTSSA y APM Terminal, con

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

aproximadamente el 50% de la carga general containerizada. Sin embargo, debe hacerse la salvedad de que TRP cuenta con 3 muelles para operar (1, 2 y 3) mientras que las dos restantes cuentan con una cada una.

6.1 AVANCE DE PUERTOS SUDAMERICANOS SOBRE CARGA ARGENTINA

Como resultado de la presente estructura, funcionamiento y costos de estas terminales portuarias surgen distintas consecuencias que actúan en detrimento del avance del Puerto de Buenos Aires. El hecho de que un país como Argentina, siendo un país marítimo y portuario, con una hidrovía navegable entre sus tierras, castigue las economías del transporte subsidiando el transporte terrestre y perjudicando el modo fluvial, no hace más que contribuir al desequilibrio puertociudad, congestión de camiones en zona portuaria, complicaciones de tránsito, etc, agregando todos estos inconvenientes costos extra a la operativa de comercio exterior de las empresas.

Entre las consecuencias que todo esto genera, encontramos como la más importante el hecho de puertos de países vecinos vayan tomando cada vez más carga argentina. Los puertos a los cuales se hace referencia son:

6.1.1 Montevideo

Como primera observación, es importante dejar en claro que Montevideo es, por cercanía geográfica, la alternativa al puerto de Buenos Aires por excelencia.

Como resultado de los altos costos operativos, lentitud en la entrega y recepción de contenedores y del desorden general existente en el puerto de Buenos Aires, desde hace años el vecino puerto viene ganando terreno y se está transformando en un gran hub mediante el cual se distribuye carga destinada a Argentina.

Ante esta situación, distintos expertos y profesionales de los armadores alertaron que el puerto de Buenos Aires tiene un alto riesgo de entregar su supremacía en caso que no ejecute una serie de medidas para competir por el mercado de la carga marítima.

Dentro de las ventajas de desarrollar el proyecto bajo análisis, se encuentra una disminución global de costos impulsada por la agilización de los procesos en zona portuaria, por lo que representaría un paso importante para no ceder aún más terreno frente al puerto de Montevideo.

La diferencia de precios entre estas terminales es notoria: casi 3 veces más, según lo publicó suplemento de Comercio Exterior de Infobae⁶². Este es uno de los aspectos que, sin lugar dudas, colabora para que el puerto uruguayo esté ganando protagonismo en el manejo de carga a la terminal argentina. Cabe aclarar que esta circunstancia se da en un momento en que la Administración Nacional de Puertos de Uruguay se ha propuesto posicionar al puerto uruguayo como un referente en Sudamérica antes del 2010.

Un dato estadístico brindado por Infobae que refuerza lo mencionado es que el 60% de las cargas retiradas de la terminal uruguaya tienen como destino final a importadores argentinos, sin embargo fuentes oficiales se niegan a corroborar esta información. Al mismo tiempo, y en respuesta a los inconvenientes mencionados, Montevideo está comenzando a tomar cargas de exportación de exportadores argentinos.

Juan Carlos Mondello, presidente de la Comisión de Transporte de Logística de la CIRA y secretario por parte de la Cámara Argentina de Comercio del Consejo de Cargadores se encargó de explicar que existe un gasto preliminar muy importante que es el costo del remolque y el

⁶² <http://comex.infobaeprofesional.com/notas/58927-El-puerto-Buenos-Aires-pierde-negocios-frente-a-Montevideo.html?cookie>

practicaje⁶³. “En Buenos Aires existe una doble operación primero en la entrada al Río de la Plata y después al puerto, mientras que el puerto de Montevideo no lo tiene. Como se observa, existen costos como los de maniobra que por naturaleza geográfica es imposible evitar; si el canal de entrada al puerto de Buenos Aires tiene 200 kilómetros no se puede hacer nada. Para contrarrestar esta situación, hay que tomar medidas que favorezcan a las líneas marítimas para que vengan aquí, y que Montevideo no se convierta en el puerto madre y Buenos Aires en el de cabotaje.”

En lo que respecta a la infraestructura, distintos consultores independientes explican que un gran problema del puerto de Buenos Aires es que está localizado dentro de una urbe de 12 millones de personas y por ende tiene altísimos costos de transporte para llegar a la terminal e incluso una vez en zona portuaria, deben hacer horas de fila para entregar el contenedor o retirar un vacío en virtud de la demora en la ejecución del proyecto de utilización del Relleno, lo cual sigue produciendo gastos y congestión en la zona cercana al puerto, la cual ya no tiene límites definidos con la ciudad de Buenos Aires. En cambio, en el puerto de Montevideo se están realizando obras que tienen como objetivo ampliar la capacidad operativa de la terminal para poder hacer frente al creciente flujo de carga.

De acuerdo a las palabras de Gustavo Anschutz⁶⁴, presidente de la Asociación Internacional de Profesionales y Puertos y Costas (AIPPyC) “lo que Uruguay está entendiendo y Argentina no, es la necesidad existente de integrar los puertos a la logística, que los puertos son clave para el comercio exterior, y que el comercio exterior es en definitiva el futuro de los países, es decir, su desarrollo”.

Por otro lado, las ventajas de Montevideo no se circunscriben solamente a los gastos portuarios ni a cuestiones operativas; por ejemplo, el puerto uruguayo tiene ventajas en cuestiones de dragado, Montevideo actualmente cuenta con un metro y medio más que Buenos Aires lo cual representa una clara ventaja competitiva. Respecto de este tema, Andreas Meyer (Gerente general de Hamburg Sud) opinó que “un centímetro más de calado en buques grandes (alrededor de 5500 TEU) equivale a 70 toneladas extra. Son más de 10.000 toneladas de diferencia sólo en el tema de calado”.

El puerto de Buenos Aires cuenta a la vez con otro inconveniente, el cual está directamente relacionado con el proyecto planteado, y es que en Buenos Aires los volúmenes de contenedores que llegan con las importaciones son mayores que las exportaciones, lo cual suele generar problemas de exceso de contenedores, y se plantea por ende la duda de dónde almacenarlos. La utilización del Relleno traería un alivio en cuanto a que creará un nuevo sitio para guardar y entregar vacíos. Se agrava este tema aún más cuando las exportaciones enviadas en contenedores desde Argentina, de la mano de la crisis internacional, cayeron significativamente lo cual crea un stock sin precedente de contenedores vacíos en Buenos Aires.

Si bien ya se hizo mención, vale destacar en este apartado que también contribuye al avance de Montevideo la misma legislación argentina, a través de la ley 12.980, la cual reserva la realización de viajes entre puertos nacionales a buques de bandera argentina. Para el caso de los productos de la Patagonia por ejemplo, sucede que en muchas oportunidades o no hay buques de bandera nacional, o son más costosos que la competencia de buques bajo otra bandera y de este modo gran parte de la producción de esta región se ve obligada a dirigirse hasta Montevideo para tomar el buque que se encarga del traslado final de la carga. Como se comentó en el primer

⁶³ El servicio de practicaje era prestado y administrado por la Prefectura hasta que el decreto 2694/91 desreguló la actividad.

⁶⁴ Ver noticia en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1021564

capítulo de este trabajo, la razón esgrimida para la existencia de esta ley es la supuesta protección a la industria naval y al trabajo de argentinos que parecería fomentar, pero desde la vigencia de la ley hasta la actualidad, no se ha comprobado que esos objetivos se vean cumplidos ni que haya ayudado a promover la existencia de líneas de cabotaje regulares.

Ante esta situación le estamos sumando a los problemas de infraestructura, congestionamiento y altos costos uno nuevo consistente en la misma legislación nacional que tiende a expulsar carga argentina hacia Montevideo.

6.1.2 Antofagasta

Antofagasta es un puerto norteño de Chile, a la misma altura de la provincia argentina de Salta.

Este puerto chileno, a la hora de competir por carga argentina, cuenta como ventaja con la existencia del ramal ferroviario Belgrano Cargas, el cual lo conecta a la ciudad de Salta.

Para comprender la importancia que tiene y que tuvo desde un inicio el vínculo entre el ferrocarril y este puerto chileno, es necesario saber que el Ferrocarril Salta – Antofagasta se construyó paralelamente al Puerto de Antofagasta Mientras éste último fue inaugurado el 14 de febrero de 1943, el sistema ferroviario fue inaugurado en el año 1948, de lo cual se desprende que se pensó el ferrocarril en función del puerto, por los beneficios que éste representa.

La existencia de este ramal ferroviario seduce y seguirá seduciendo a los exportadores e importadores del norte argentino que tengan negocios con empresas por cuya ubicación geográfica les convenga operar por el pacífico, al menos hasta tanto los costos logísticos en Argentina se vuelvan más competitivos.

Este puerto chileno históricamente tomó gran parte de la carga del norte argentino, pero durante el año 2006 se detuvieron las operaciones debido a que el mal estado que presentaban las vías del ramal C14⁶⁵ ocasionó que dos locomotoras desbarrancaran en la Puna, lo que llevó a largas negociaciones entre las empresas operadoras y el Belgrano Cargas para determinar quién se hacía cargo de las reparaciones.

Una vez superado este conflicto a través de la participación de grupos inversores que se encargaron de reacondicionar este ramal, en mayo del 2009 Argentina volvió a exportar granos, oleaginosas y otros productos a través del Puerto de Antofagasta gracias a esta obra.

Sobresale la importancia de este ferrocarril norteño si se considera que el Cristo Redentor, principal ruta internacional entre Argentina y Chile, que concentra 90% de este tráfico sufre graves problemas de embotellamientos a raíz de los 37 días al año promedio que debe permanecer cerrado a causa del mal clima.

Vale aclarar que esta obra permite que carga del norte argentino que hasta hace poco estuvo recurriendo al uso de camiones para llegar a Chile o estuvo saliendo por Buenos Aires y cuyo destino haya sido la zona oeste del continente americano o el sudeste asiático, sea fácilmente redireccionada en cuanto a su puerto de embarque y que, sumado a ello, gracias a los ahorros que brinda el transporte por ferrocarril en relación al transporte terrestre, habrán muchos productos que precisamente en épocas de crisis podrán ganar competitividad en base a sus menores costos logísticos y en función de ello podrán abrir nuevos mercados en el exterior.

Se estima que en el corto plazo el ramal estará en condiciones de mover unas 2 millones de toneladas anuales, número que está determinado sobre todo por el nivel de oferta exportadora, principalmente del sector minero, agrícola y ganadero. Esta cifra implica cerca del 50% de todo lo que está moviendo el comercio bilateral. Para los productores del norte, distantes a unos 1600

⁶⁵ El ramal C14 une Salta con Socompa en el norte argentino, continuando luego hasta el puerto de Antofagasta.

kilómetros del puerto de Buenos Aires, el Ferrocarril General Belgrano es crucial, según afirma Adolfo Benavides de la Cámara de Tabaco de Salta⁶⁶, quien a su vez sostiene que su sector comenzó a exportar a China y en vez de sacar la producción por el puerto de Buenos Aires, ésta podría salir por Antofagasta que se encuentra a 900 kilómetros de Salta, haciendo mucho más competitiva la oferta nortea.

Esta obra se trata de un real y efectivo enlace biocénico para disponer de fletes mucho más baratos que los costos del transporte por carretera, con la ventaja adicional de descongestionar el tránsito pesado de las rutas troncales. Este punto es importante, ya que Argentina cuenta con sólo 83 kilómetros de rutas por cada 1000 kilómetros cuadrados, menos que la mitad de Brasil, México, Ecuador, Chile, Venezuela y Colombia, según lo afirma el periódico cuyano “Diario de Cuyo”.

6.1.3 Valparaíso / San Antonio

Valparaíso y San Antonio son los puertos más importantes de Chile, ubicados ambos a la altura de la provincia argentina de Mendoza.

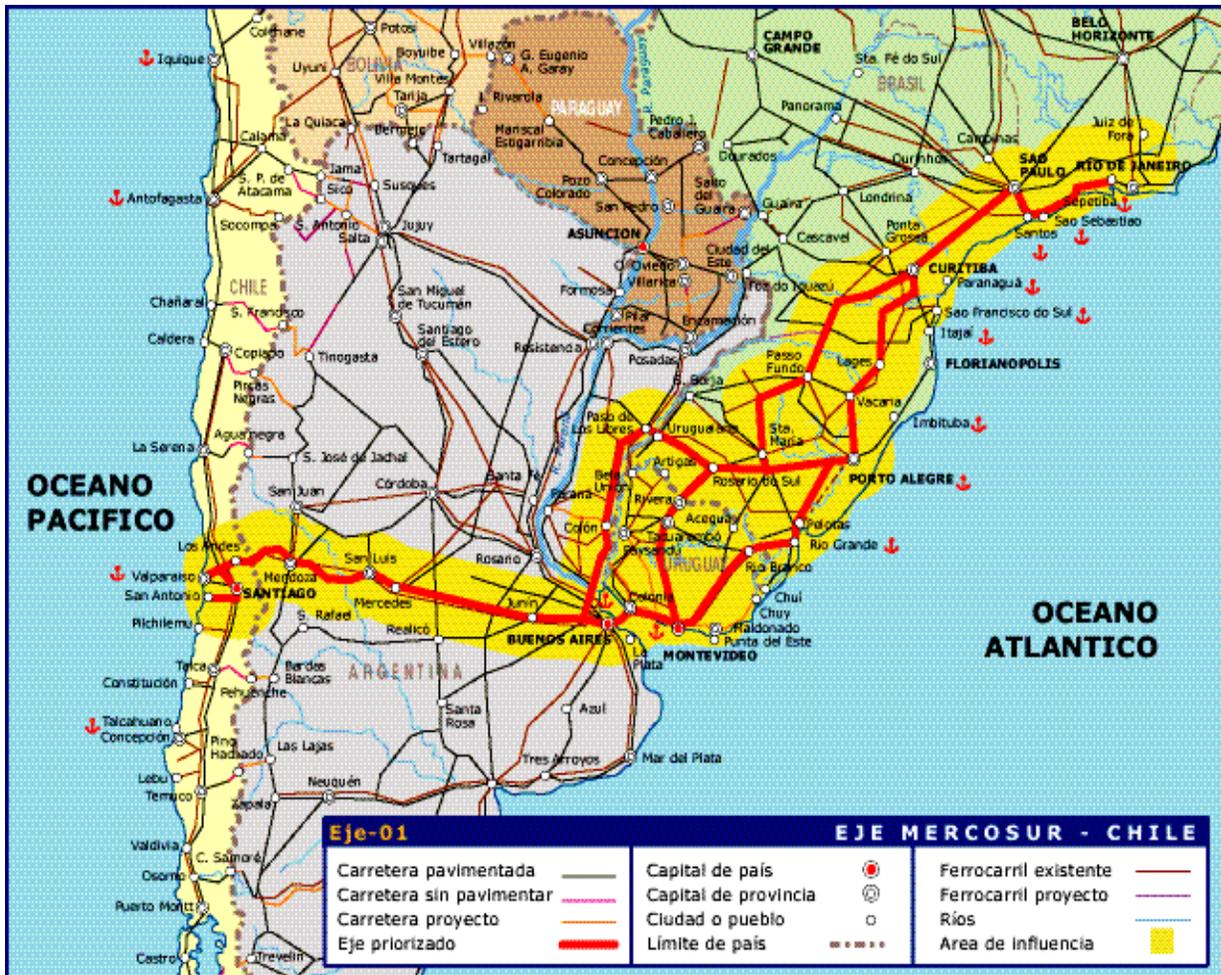
Estos dos puertos han sido y siguen siendo ampliamente utilizados por exportadores argentinos, especialmente para aquellos envíos a puertos americanos ubicados sobre el pacífico y al sudeste asiático.

La importancia de estos puertos para empresas argentinas, podría verse aún profundizada con la concreción del proyecto del Corredor Bioceánico, el cual consiste en el conjunto de vías de comunicación acuática y terrestre para unir las costas del Atlántico y del Pacífico, a través de Uruguay, Brasil, las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, San Juan, Catamarca y La Rioja, hasta llegar a los puertos chilenos.

El interés de las provincias de la región centro de Argentina radica en que con el corredor bioceánico las empresas de esta región podrán utilizar los puertos chilenos como plataforma logística para el envío de sus mercaderías, con costos considerablemente inferiores a los actualmente existentes y sin las complicaciones que significa actualmente el cierre del paso del Cristo Redentor por cuestiones climáticas. Los gobernadores de estas provincias bogan por aprovechar al máximo los recursos y avanzar en el proceso de integración estratégica con Chile.

Queda de manifiesto por parte de los países miembros del proyecto, que uno de los principales pilares que sostienen la idea del corredor, es el creciente mercado asiático, especialmente el chino.

⁶⁶ Entrevista realizada por el Diario La Nación en marzo de 2008. Ver entrevista en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=995982



Gráf. 6.1: Corredor bioceánico central.

Se observa en este gráfico las zonas que se verán favorecidas con este corredor y se destaca también la posibilidad de conectar cargas que bajen desde Paraguay o Brasil por la hidrovía hacia puertos chilenos por medio de las rutas vinculadas al proyecto.

6.1.3.1 Costos de exportación

A continuación se simulará una exportación para una empresa cordobesa que quiere enviar mercadería en un contenedor 40ST hacia el puerto colombiano de Buenaventura, ubicado en la zona del pacífico. Se analizarán los costos que debe afrontar actualmente para enviar su mercadería vía Buenos Aires y vía Valparaíso; este ejercicio será muy útil para conocer la estructura de costos portuarios entre un puerto y otro y concluir así de qué manera pueden verse las empresas cordobesas beneficiadas con este proyecto.

	Buenos Aires	Valparaíso
Envío terrestre a puerto	USD 1000	USD 1650
Costos portuarios	USD 180	USD 95
Costos de línea marítima	USD 375	USD 100
Gestión y emisión de documentos	USD 85	USD 120
Flete Internacional a Buenaventura	USD 1200	USD 750
TOTAL	USD 2840	USD 2715
Tiempo de tránsito total	28 días	19 días

Cuadro 6.1 Fuente: Cotización solicitada a JAS Forwarding.

Es importante aclarar que esta estructura de costos, es considerando que el acceso a Chile se realiza a través del Cristo Redentor; se desprende que una vez habilitado el corredor bioceánico (se pretende realizarlo a través de Aguas Negras en la provincia de San Juan) la diferencia podría incluso acrecentarse, aminorándose a la vez la posibilidad de que las cargas queden retenidas en el cruce fronterizo en días de fuertes temporales.

Para esta operación tomada a modo de ejemplo, existe una diferencia en dos niveles a favor de Valparaíso: por un lado, una diferencia económica de USD 125 y por otro lado, una diferencia importante en cuanto al tiempo de tránsito. Desde que sale de Córdoba hasta que llega a Buenaventura, la mercadería llega aproximadamente 9 días antes haciéndolo por Valparaíso que haciéndolo por Buenos Aires.

Por cuestiones geográficas, es imposible pensar en un flete internacional más económico desde Buenos Aires que desde Valparaíso. Sin embargo, si se consideran solamente los gastos que atañen directamente al puerto (de la terminal y de la línea marítima) vemos que para un contenedor, Buenos Aires le insume a un exportador USD 555 mientras que Valparaíso USD 195. Claramente la estructura de costos portuarios argentina es considerablemente superior a la chilena, lo cual facilita la decisión sobre el puerto a elegir para los exportadores.

6.2 Comparación con el puerto de Santos

Las situaciones previamente descriptas no pueden trasladarse a Brasil debido a que geográfica y económicamente es inviable trasladar carga argentina por carretera hasta sus puertos para desde allí tomar un buque que lleve la carga a otro país.

Lo que sí se puede hacer para de alguna manera medir la performance del puerto de Buenos Aires y los otros mencionados en el presente capítulo, es comparar éstos con el puerto brasilero de Santos, considerando los grandes volúmenes que mueve esta terminal portuaria.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

	Buenos Aires	Valparaíso	Antofagasta	San Antonio	Montevideo	Santos
Líneas marítimas operando	26	16	NI	9	24	34
Buques atracando por día	2 – 3	1 - 2	0,5 – 1	2 - 3	2 – 3	6
Cantidad de muelles para carga containerizada.	5	5	4	7	7	6
TEU año 2008	1.187,500	946,847	76,685	687,864	657,273	2.406,529
Horas promedio de buques operando en puerto.	30 hs	28 hs	20 hs	28 hs	28 hs	24 hs
Horarios de recepción y entrega de contenedores	8 a 18 hs	8 a 21 hs	8 a 21 hs	8 a 21 hs	9 a 18 hs	8 a 20 hs
Capacidad máxima de TEU en buques que ingresan a puerto	4500 TEU	4860 TEU	4469 TEU	4196 TEU	4800 TEU	8000 TEU
Monto a pagar al puerto para entregar un contenedor 40ST de exportación.	USD 135	USD 85	USD 85	USD 80	USD 55	USD 80
% que representa sobre el total de carga operada por el país. **	40%	50%	4%	34%	100%	41%

Cuadro 6.2: Comparación de puertos sudamericanos.

Fuente: Información oficial publicada por cada puerto.

*NI: No hay información disponible al respecto.

**Datos aproximados en función de información disponible.

- **Líneas marítimas operando:** Es conocida la importancia que tuvo el puerto de Buenos Aires a lo largo de los años en Sudamérica. Su volumen de operaciones le permitió posicionarse como el segundo puerto de la región en cuanto a la atracción de líneas marítimas dispuestas a operar en él. Sin embargo, los últimos años marcaron una merma en la importancia relativa de Buenos Aires y un sostenido crecimiento del puerto de Montevideo y Valparaíso.

El puerto de Santos es claramente quien más líneas marítimas y armadores tiene operando en su área, lo cual resulta lógico en función del constante crecimiento de la economía del país vecino.
- **Buques atracando por día:** Este indicador fue obtenido en base a la planificación portuaria que publican los puertos en cuanto a los buques esperados para las próximas dos semanas y los arribados las dos semanas anteriores.

Excluyendo a Santos, que recibe en promedio 6 buques diarios, los demás puertos analizados están operando todos en el nivel de tres o menos buques diarios. El caso de Buenos Aires es equiparable a Montevideo y los puertos chilenos, con excepción de Antofagasta (el menor de los puertos analizados). Durante el primer semestre del 2008, Buenos Aires recibía diariamente en promedio 3 buques. Si bien la diferencia en cantidad de buques diarios no es notoria, lo que sí es claro es que los buques que llegan y salen de Buenos Aires, lo hacen con aproximadamente la mitad de carga en comparación al mencionado período.

- La cantidad de muelles: Este indicador es importante a la hora de hablar de la infraestructura portuaria. Será más fácil para un puerto hacer frente a niveles crecientes de comercio exterior mientras más muelles disponga para el atraque de buques y mientras más eficientes sean los movimientos de carga y descarga en los mismos.
Cabe aclarar que se están mencionando aquí la cantidad de muelles que trabajan carga en contenedores, ya que en la mayoría de los puertos se distingue entre los muelles destinados a cargas este tipo de cargas de aquellos que manejan mercaderías a granel.
- Cantidad de TEU operados durante 2008⁶⁷: El año 2008 se puede dividir en dos etapas. La primera en consonancia con el crecimiento que evidenciaban años anteriores, y la segunda, la cual comenzó aproximadamente en septiembre y estuvo marcada por el comienzo de la crisis mundial más importante de los últimos años. La primera etapa mencionada fue más beneficiosa para la totalidad de puertos analizados en relación a la segunda. A su vez, esta segunda etapa marcó la tendencia para, al menos, la primer mitad del año 2009.
Buenos Aires tiene el mayor movimiento de los países (excluyendo a Brasil) seguido muy de cerca por Valparaíso, aunque si sumamos las cargas de su vecino puerto de San Antonio superan ampliamente a Buenos Aires. Finalmente, Montevideo está reduciendo año a año la brecha de distancia respecto de los contenedores operados por Buenos Aires.
- Horas promedio de buques operando en puerto: Este dato es clave para las líneas marítimas: mientras más rápida sea la operatoria portuaria de descarga y carga del buque, más rápido se movilizará el mismo hacia su próximo destino mejorando de este modo los rendimientos económicos del buque, especialmente en tiempos de crisis como el vivido en el 2009 en el que todas las navieras están apuntando a reducir al mínimo posible sus gastos.
En cuanto a este indicador, vemos que el puerto de Antofagasta es el que mejores rendimientos demuestra; no obstante, debe considerarse que éste es el puerto con mejor movimiento en comparación a los demás analizados. Si se realizara una comparación de este indicador en relación al grado de actividad, queda ampliamente demostrado que el puerto de Santos duplica al resto en su rendimiento.
- Horarios de recepción y entrega de contenedores: Esta variable contribuye mayormente para destacar la flexibilidad y el servicio que el puerto brinda a los dadores de carga. Se observa claramente que el puerto de Buenos Aires presenta la situación más desventajosa para los exportadores e importadores al tener abierta la terminal para estas operaciones solamente 10 horas al día. Si bien Montevideo ofrece formalmente una hora menos que Buenos Aires, el sistema que tienen permite que los camiones entreguen la carga en el predio del puerto y se retiren sin que los contenedores hayan ingresado formalmente a la formación de contenedores de exportación. El sistema de Buenos Aires no deja lugar a esa posibilidad y los contenedores deben ingresar exclusivamente a la zona de exportación con los camiones que llevaron la mercadería a puerto.
Finalmente, se observa que los puertos chilenos ofrecen a las empresas la mayor amplitud horaria para entregar los contenedores.

⁶⁷ No se analiza el primer semestre del 2009 ya que no se encuentran disponibles por igual para todos los puertos.

- Capacidad máxima de TEU en buques que ingresan a puerto: Con el inusitado crecimiento del comercio internacional experimentado durante los últimos años, el movimiento de mercaderías creció de manera tal que los armadores vieron la necesidad y la oportunidad de crear buques con mayor capacidad de traslado de contenedores a fin de crear economías de escala y aumentar sus rendimientos económicos. De este modo se puso en funcionamiento durante el año 2008 el buque más grande del mundo, llamado Eugen Maersk, propiedad del armador Maersk, capaz de transportar 11000 TEU (un TEU equivale a un contenedor de 20 pies). Sin embargo, el armador China Shipping tiene en proceso de fabricación buques con una capacidad de 13200 TEU, los cuales se solicitaron en épocas de plena expansión económica.

En función de este avance en la generación de buques, la mayoría de los puertos del mundo vieron necesario mejorar sus canales de ingreso de manera tal de quedar en condiciones de recibir a los cada vez más grandes buques que se encuentran en circulación. Dentro de este grupo de puertos se encuentran todos los puertos sudamericanos, los cuales en mayor o menor medida se encuentran realizando tareas de dragado y ampliación de sus canales de ingreso para facilitar no sólo el ingreso de buques más grandes sino también para facilitar las maniobras de éstos en las zonas costeras.

El caso de Buenos Aires es preocupante a la hora de analizar este indicador, dado que su capacidad máxima llega a los 4500 TEU, más baja incluso que su más cercano competidor, el puerto de Montevideo y la mitad de lo ofrecido por Brasil. Esta situación crea condiciones desfavorables para los armadores, quienes deben enviar embarcaciones de menor tamaño a este puerto para luego realizar trasbordos en un puerto más importante (generalmente Santos) y desde allí llegar a los mercados más importantes creando condiciones desfavorables para los dadores de carga argentinos en un doble sentido, por un lado, encareciendo la operatoria al no poder aprovechar las economías de escala que brindan los buques más grandes, y en segunda instancia, aumentando los tiempos de tránsito para llegar del país de origen al mercado de destino.

Si bien lo máximo que Buenos Aires puede recibir es 4500 TEU, no quiere ello decir que efectivamente todos los buques que llegan a sus costas tengan ese tamaño. Para esta clase de buques es posible llegar a este puerto, pero a costa de realizar dificultosas maniobras en la zona de acceso al puerto. Generalmente los buques que llegan a Buenos Aires tienen un promedio de 2700 TEU que, como se comentó anteriormente, son los llamados “feeders” que llevan la carga a un puerto más importante para desde allí salir en un buque mayor hacia el destino final.

A fin de mejorar en este aspecto, la AGP comunicó que se firmó el contrato de licitación pública⁶⁸ para la obra del dragado de adecuación en el interior del Puerto de Buenos Aires. Esta licitación apunta, según afirman desde la AGP, a “respetar sus obligaciones, optimizar su gestión, cumplimentar los requerimientos de la creciente demanda de los buques de nueva generación⁶⁹ y teniendo como prioridad el desarrollo y mejoramiento de la operatividad del sector portuario”. La empresa adjudicada fue la belga Jan de Nul NV-Sucursal Argentina.⁷⁰

⁶⁸ Licitación n° 21/2008N°, otorgada el 3 de junio de 2009.

⁶⁹ Principalmente se apunta a recibir buques Post Panamax (de 4000 a 5000 TEU). Ver evolución del tamaño de buques en anexo según informe del Shipping Statistics and Market Review. Volumen 52 año 2008.

⁷⁰ Ver detalles de la obra en el anexo

- Monto a pagar para entregar un contenedor 40ST de exportación⁷¹: Un buen indicador de la competitividad de los puertos es analizar los costos que agregan al dador de carga en la cadena logística.

Se trató con mucho ahínco a lo largo de este trabajo (especialmente a la hora de comparar el puerto de Buenos Aires con el de Montevideo) que la estructura de costos portuarios argentinos se caracteriza por su elevado valor. Queda en evidencia esta afirmación en el precedente gráfico, el cual demuestra que el puerto argentino tiene la estructura de costos más “antiexportadora” de todos los puertos objeto de análisis, duplicando con creces incluso a los costos de Montevideo.

Debiendo pagar USD 135 más IVA por cada contenedor que entregan en puerto los exportadores argentinos, se encarecen los productos que envían al exterior quitándole la posibilidad al empresariado argentino de aumentar sus márgenes de rentabilidad y/o de competir con mejores precios en el mercado internacional.

6.3 Mejoras a realizarse en los puertos

6.3.1 Buenos Aires

El constante incremento del movimiento de contenedores y en las dimensiones de los buques, obliga a realizar obras de adecuación y ampliación de la infraestructura existente para optimizar el funcionamiento de los distintos modos que integran la cadena de transporte.

Es importante recordar que, según se planteó anteriormente, el puerto se encuentra en gran medida limitado en su crecimiento por la ciudad, la cual pone freno a su expansión sobre los espacios terrestres. En consecuencia, el crecimiento del puerto debe hacerse hacia el agua, generando rellenos, aprovechando espacios subutilizados, mejorando las condiciones de manipuleo y almacenamiento de carga.

En ese sentido, la Administración del Puerto de Buenos Aires basó su plan de obras apoyándose en los siguientes objetivos:

- a. Mejorar los accesos náuticos, viales y ferroviarios al puerto.
- b. Mejorar las condiciones de seguridad para la navegación en el interior del puerto y en los 12000 km del canal de acceso.
- c. Optimizar el mantenimiento de la infraestructura, edificios e instalaciones dentro de la jurisdicción portuaria y efectuar las mejoras edilicias con el objeto de preservar su patrimonio y mejorar las condiciones laborales de su personal.
- d. Incrementar las áreas operativas y logísticas.

Entre las principales obras que se agrupan en el punto A de mejoras en los accesos, se pueden mencionar aquellas destinadas a efectivizar el acceso ferroviario directo al puerto, así como las obras de mejoras en la circulación vial con la apertura y pavimentación de calles y la interconexión de distintos sectores. En los aspectos náuticos se destacan las obras de dragado de adecuación de los canales Norte y de acceso como así también las de mantenimiento en el

⁷¹ Información obtenida por publicaciones oficiales de los puertos y re confirmada con agentes internacionales de carga con actividad en el puerto de Buenos Aires.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

interior del puerto que se completan con las obras de señalización del vaso portuario y de los Canales Norte, Sur y de acceso.

Las obras del punto B (mejoras en las condiciones de seguridad) son las necesarias para ampliar los espejos de agua a fin de permitir una mejor maniobrabilidad de los buques, tales como la rectificación del tablestacado existente frente al 5° y 6° espigón, la ampliación del círculo de maniobras en el antepuerto de 300 a 500 metros, el aumento del ancho del canal del pasake de ingreso a las dársenas, la futura ampliación de la boca de acceso al puerto y el corrimiento de las escolleras. También se incluyen en este punto los trabajos de remoción de buques y restos náufragos hundidos o semihundidos que obstaculizan la navegación dentro del puerto.

En cuanto a las mejoras edilicias del punto C, se destacan las remodelaciones de los inmuebles de las zonas operativas que ocupan los auxiliares de ribera, así como la de los edificios administrativos y el reciclado y rehabilitación edilicia del Ex taller General para centralizar las tareas de mantenimiento e instalar el nuevo archivo central de esta Administración.

Referente al punto D (incrementar las áreas operativas y logísticas), se terminaron las obras de la 1° etapa de Defensa de costas al norte del sexto espigón, con lo que se evitará la erosión de las márgenes y se consolidará un relleno de 16 has destinado a una zona logística portuaria.

En base a estos objetivos, se prevé invertir \$82.028,900 en obras que se concretarán en el corriente año mientras que entre las obras en ejecución hay una inversión de \$72.880,000 y en trámite de licitación hay obras por un valor de \$60.830,000⁷².

OBRAS, SERVICIOS Y ESTUDIOS MAS RELEVANTES PARA EL AÑO 2009	
Terminadas o a terminar el corriente año	\$ 82.028,900
En ejecución	\$72.880,900
En trámite de licitación	\$60.830,000
TOTAL	\$215.739,800

Cuadro 6.3

Fuente: Puerto de Buenos Aires

6.3.2 Valparaíso

El presidente de EPV (Empresa Portuaria de Valparaíso) confirmó que durante el año 2009 se llamará a licitación para la concesión de la terminal n° 2 del puerto. El movimiento portuario en Valparaíso conservó sus buenas cifras de los últimos años y cerró el 2008 con 10,8 millones de toneladas de carga general manipulada, lo cual representa un crecimiento del 12% respecto al año anterior. Con estos números, la participación del puerto en el mercado regional asciende a 56%, consolidando así a Valparaíso como la principal terminal de transferencia de contenedores lo cual le permite planificar de mejor manera sus inversiones.

Roberto Zilleruelo, gerente de TPS (Terminal Pacífico Sur) informó que para 2009 tienen contemplado un plan de inversiones de USD 15 millones, el cual incluye el arribo en diciembre de la quinta grúa Gantry y la profundización a 14 metros de los sitios 1, 2 y 3. Este último es

⁷² Ver Estructura de gastos por obras a terminar en el 2009 y obras en ejecución en Anexo

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

uno de los proyectos más importantes para la terminal porque la va a dejar preparada para recibir sin inconvenientes a buques de hasta 5.500 TEU.

6.3.3 Antofagasta

La Empresa Portuaria de Antofagasta (EPA) dispone de un calendario referencial de inversiones, el cual corresponde al programa de mejoras en frente de atraque, áreas conexas y bienes comunes que la EPA ha considerado para el período 2009 – 2013.

El calendario referencial de inversiones se ha estructurado en las siguientes dos secciones:

1. Programa y caracterización de inversiones.
2. Programa indicativo de los llamados a licitación pública para el otorgamiento de concesiones portuarias.

Se ha incorporado también un ítem sobre inversiones menores, el cual resume el monto anual que, en proyectos de inversión y mantención cuyos montos no superen las 10.000 UF⁷³, espera invertir la EPA durante los próximos cinco años.

Dentro de la primera sección mencionada, los proyectos de inversión identificados para el período asociado son:

- ✓ Mejoramiento del frente de atraque n°1.
- ✓ Mejoramiento del frente de atraque n°2.
- ✓ Desarrollo de Zona de Actividades Logísticas (ZAL).
- ✓ Proyecto Inmobiliario Área Zona C.
- ✓ Zona Lúcida Puerto Nuevo.
- ✓ Otras inversiones menores.

En cuanto a la segunda sección (Programa de llamados a licitación pública), se indican en el cuadro siguiente las inversiones que se realizarán mediante procesos de licitación pública, así como el año y semestre en que se efectuará el llamado correspondiente.

	Año	2009		2010		2011		2012		2013	
		1º	2º								
Nº	DESCRIPCIÓN										
2.1	Mejoramiento Frente de Atraque N°1					xxxx					
2.3	Desarrollo ZAL			xxxx							
2.4	Proyecto Inmobiliario Zona C	xxxx									
2.5	Zona Lúdica Puerto Nuevo - Sitio Cero					xxxx					
2.6	Zona Lúdica Puerto Nuevo –Norte							xxxx			

Cuadro 6.3

Fuente: Empresa Portuaria de Antofagasta

⁷³ La UF es una unidad de apreciación del cambio del valor de la moneda, muy utilizada en Chile para una serie de operaciones, especialmente financieras.

6.3.4 San Antonio

La autoridad portuaria de San Antonio, en virtud de los buenos resultados observados durante el 2008 informa sobre lo que se viene en materia de inversiones como de licitaciones. El director del puerto menciona como lo más relevante del 2008 el haber iniciado los procesos de licitación privada en modalidad mono-operador de los frentes de atraque Sitio 9 para graneles y Terminal Costanera Espigón.

El primero de los mencionados ya cuenta con el dictamen del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). El proceso de consulta al TDLC por la licitación del terminal Costanera-Espigón en tanto se encuentra en su último trámite público, es decir, en la audiencia pública final. El Sitio 9 se licitará como terminal portuaria especializada en la transferencia de graneles, tanto sólidos como líquidos por un plazo de 30 años. Se espera que el futuro concesionario invierta en infraestructura y equipamiento del orden de los USD 30 millones, lo que permitirá casi duplicar la capacidad portuaria especializada en este tipo de cargas. El frente Costanera – Espigón, cuya concesión también se entregará por 30 años, considera una inversión estimada de USD 400 millones. La empresa Portuaria de San Antonio espera que con dicha licitación se incorpore un tercer gran operador de la V región de Chile, y de esa manera aumentar la oferta y competencia portuaria, lo que se traducirá en beneficios para los usuarios.

6.3.5 Montevideo

Mientras se está hablando en Montevideo de la creación de una nueva terminal portuaria, la autoridad de este puerto anuncia una nueva gran inversión, la cual refiere a la compra de cuatro nuevas grúas pórticos Super Post Panamax de alta tecnología, capaces de levantar cuatro contenedores a la vez, lo que prácticamente permitirá que el puerto opere el doble de contenedores por metro de muelle; ningún otro puerto de Sudamérica tiene al día de hoy grúas de tan avanzada tecnología. Como resultado de esta mayor eficiencia, se reducirá sustancialmente el tiempo que los bancos permanecen en puerto, lo cual se transforma en un factor comercial y económico muy importante principalmente para los armadores y permitirá a Montevideo acercarse a su objetivo de consolidarse como puerto hub para la región.

La inversión que el puerto de Montevideo ha realizado comprando estas grúas forma parte de un proyecto de expansión de la terminal. La construcción de un nuevo muelle adicional de 350 metros de largo, con una profundidad de 14,5 metros y el relleno de arena y pavimentación de 13,7 has estarán terminados a fines del 2009.

Con las inversiones realizadas en el proyecto de expansión de la Terminal y la compra de las 4 nuevas grúas, la sumatoria total de la inversión a la fecha asciende a USD 120 millones.

Con estas nuevas inversiones en infraestructura y nuevos equipos para movilización de contenedores, la capacidad de la terminal aumentará a más de un millón de movimientos por año. El aumento de la productividad es un factor de suma importancia para el puerto de Montevideo, ya que más contenedores por metro de muelle y por hectárea de tierra representan un beneficio no sólo para el puerto, sino también para el país. La productividad es el elemento más importante en la competencia para ganar la “lucha” de los contenedores.

6.3.6 Santos

Para comprender la magnitud del movimiento y de las inversiones actuales y futuras del puerto de Santos es necesario previamente destacar una serie de ítems:

- ✓ El 90% de la base industrial de Sao Paulo está ubicado a menos de 200 km del puerto de Santos.
- ✓ En su zona de influencia habitan más de 70 millones de personas.
- ✓ Ubicado en el Estado de Sao Paulo, el cual produce más del 50% del PBI brasilero.
- ✓ Responsable de más del 50% de la balanza comercial brasilera.
- ✓ Participa en el 22% de las exportaciones a China por un valor por encima de 5.032.198 miles de dólares.
- ✓ Proyectos de ampliación y mejora por un valor de 3.034,12 millones de dólares.

Estos datos no hacen más que re afirmar que Brasil es y seguirá siendo la potencia económica de la región y que el puerto de Santos está trabajando ardua y constantemente para seguir actuando como soporte del crecimiento económico y desarrollo brasilero.

Uno de los factores que jerarquiza aún más a este puerto brasilero radica en que China prevé realizar directamente inversiones en el puerto de Santos en los próximos años, a fin de asegurarse que Brasil (su principal socio comercial en la región) esté en condiciones de continuar enviando crecientes cantidades de alimentos y productos a su país y recibiendo también productos de allí provenientes.

De acuerdo a lo publicado por la organización Puerto Algeciras⁷⁴, en Brasil están expectantes de que esto se concrete ya que, según afirmó el ministro brasilero de Puertos Pedro Brito, “estamos seguros de que se va a convencer a China para que invierta 1.200 millones de dólares en el complejo portuario Bernabé-Bagres de Santos, el cual ampliará la capacidad del puerto de Santos de 110 millones de toneladas anuales a 240 millones.”

Continuando con la publicación de la organización, el director de una de las terminales de contenedores del puerto de Santos indicó que Santos necesita atraer inversiones y que China tiene el dinero necesario para concretarlas. Uno de los factores que podrían facilitar esta inversión es que China cuenta con ZPMC⁷⁵ y con el creciente intercambio comercial entre los dos países, ambos van a verse beneficiados.

6.4 Interpretación

Como resultado de la realidad del puerto de Buenos Aires, sumado al ahínco con que los gobiernos chileno y uruguayo están poniendo en sus puertos se llegó a este presente con un creciente éxodo de cargas del puerto bonaerense.

Cabe aquí diferenciar dos situaciones: el puerto de Montevideo, por motivos geográficos, facilidades operativas y costos convenientes se posicionó como la principal competencia de Buenos Aires (sin contar por supuesto a la terminal de contenedores de Exolgán, ubicada en

⁷⁴ Esta información fue publicada por la organización Puerto Algeciras en el sitio:

<http://www.puertoalgeciras.org/2009/05/se-esperan-inversiones-portuarias-de.html>

⁷⁵ Uno de los principales fabricantes mundiales de equipamientos portuarios. Información sobre la empresa en:

<http://www.zpmc.com/>

Dock Sud). Por otra parte, los puertos chilenos aparecen como alternativa en función del mercado de destino, de modo que la cercanía geográfica puede actuar como estímulo a la utilización de puertos chilenos sólo para ciertos casos.

Comenzando por Uruguay, vale destacar que los importadores argentinos en primer lugar, y los exportadores también aunque en segundo orden de importancia, ven en el puerto de Montevideo una solución a los problemas y trabas que encuentran en el puerto de Buenos Aires. Si bien el nuevo flete internacional (Uruguay-Argentina) termina generando para los importadores un mayor costo económico para recibir la mercadería en planta, en muchas ocasiones esto pasa a segundo plano, aplacado por la importancia de contar con una aduana de ingreso al país más ágil y con menos trabas, lo cual hace de la utilización del puerto de Montevideo su principal atractivo.

Para comprender de mejor manera por qué Montevideo va tomando cada vez más cargas que históricamente y por naturaleza corresponderían a Buenos Aires, debemos tener en claro el papel que les otorgan sus respectivos gobiernos nacionales a cada puerto. Para Uruguay el puerto es una cuestión de Estado, clave para su desarrollo económico y debe operar prolijamente para incentivar a los armadores a operar allí de cara a su objetivo de transformarse en el más importante hub regional por el año 2010.

En tanto en Argentina el panorama es al menos incierto de cara al futuro portuario; Negociaciones estancadas con concesionarios de las terminales, gremios que bloquean fácilmente los puertos complicando de sobremanera la operatoria de comercio exterior y muestras de desinterés en hacer de Buenos Aires un puerto que se distinga por su competitividad y eficacia hacen difícil demostrar optimismo a la hora de comparar Buenos Aires con Montevideo.

Concordando con las palabras del presidente de la Asociación Internacional de Profesionales y Puertos y Costas (AIPPyC) lo que Uruguay está entendiendo y Argentina no, es la necesidad existente de integrar los puertos a la logística, que los puertos son clave para el comercio exterior, y que el éste es, en definitiva es clave para el futuro de los países.

Por el lado de Antofagasta, considero que este puerto está, por cuestiones geográficas, en muy buenas condiciones de tomar gran parte de carga argentina (principalmente del norte del país) cuyo destino sea la costa oeste de América o el sudeste asiático. Ante la cuestión puramente geográfica, Buenos Aires claro está que no puede hacer nada, sin embargo sí se puede pensar en la posibilidad de no solo agilizar los tiempos de operatoria portuaria, sino también crear las condiciones para que los costos portuarios y de agencias marítimas⁷⁶ (en el caso de puertos chilenos es casi 3 veces más barato que en Buenos Aires) sean menores a los que existen actualmente para suavizar el éxodo de las cargas del norte nacional que actualmente se está evidenciando. Sumado a ello sería bueno también facilitar e incentivar el uso del sistema ferroviario entre Salta y Buenos Aires, lo cual contribuirá al mismo fin.

Siguiendo en Chile, pero ya en otros puertos, Valparaíso y San Antonio tradicionalmente tomaron más carga argentina que Antofagasta. Estos dos puertos tienen los volúmenes de operaciones más importantes de Chile pero presentan la desventaja que para llegar a ellos desde los principales polos productores de Argentina, se debe atravesar un paso fronterizo el cual permanece cerrado por temporales aproximadamente 40 días al año, lo que claramente eleva el

⁷⁶ Ver en Anexo la estructura de gastos portuarios promedio en distintos puertos sudamericanos.

precio del transporte para cubrir los días que los camiones permanecen varados. Esta situación se vería beneficiada con la existencia de un gran corredor bioceánico ferroviario, abierto los 365 días del año.

Más allá del costo de transporte desde Córdoba por ejemplo, hasta Valparaiso o San Antonio, la estructura de gastos portuarios de ambos puertos hace que el peso del valor del flete terrestre se relativice en cierta medida a la hora de comparar costos entre Chile y Buenos Aires, tal como quedó demostrado en el cuadro 6.1.

Al igual que el puerto de Antofagasta, estos dos puertos son muy importantes para empresas argentinas para llegar con menores costos y en menor tiempo a distintos puertos asiáticos y americanos sobre el pacífico.

El puerto de Buenos Aires debe cuanto antes percatarse que los puertos vecinos están tratando de mostrarse cada vez más atractivos ante los ojos de los dadores de carga nacionales, ofreciendo precios significativamente menores, operatoria portuaria de camiones sumamente ágil y con la variedad necesaria de líneas marítimas para hacer llegar sus productos a los distintos mercados del mundo.

Debería el gobierno nacional replantearse el proceder del puerto, preguntarse a sí mismo y preguntarle a las empresas que operaban y operan en su puerto cuáles son los puntos en los que creen necesario que se debe ganar competitividad, conocer qué encuentran en otros puertos en los que operan que no vean en Buenos Aires, y toda aquella acción encaminada a acercarse al usuario a fin de hacerlo sentir partícipe de un proceso de cambio que debería impulsar al puerto a recuperar la mayor parte posible de la carga que en los últimos años fue buscando otra plataforma de salida para llegar a otros mercados, producto de las complicaciones expuestas del puerto de Buenos Aires.

Finalmente, la comparación expuesta en el gráfico 6.2 deja de manifiesto que el puerto de Santos, como era de esperarse en función de la actividad industrial, petrolera y agropecuaria brasilera, es el que en mejor situación se encuentra en relación a los otros puertos sudamericanos. Este puerto brasilero se adecuó al crecimiento y desarrollo de su país, permitiéndole a sus empresas contar con una plataforma de salida a los mercados mundiales de alto nivel de eficiencia operativa, bajos costos y reducidos tiempos de operaciones tanto para los camiones y ferrocarriles que llevan los contenedores al puerto como así también cortos tiempos de espera para los armadores que llegan allí con sus buques.

Como contrapartida, encontramos en Buenos Aires como principal limitante las dificultades actuales para recibir los buques de nueva generación en virtud de los problemas de dragado y su angosto canal de acceso, problema sobre el cual se está trabajando con la licitación realizada para ampliar el canal de acceso y realizar trabajos de dragado que permitirán recibir sin problemas buques de 5000 TEU.

El inconveniente más sobresaliente de Buenos Aires, sobre el cual se puso énfasis en la primer etapa del presente trabajo, consiste en las dificultades operativas allí existentes. Entre estas dificultades encontramos el acotado horario de operaciones (el menos flexible de todos los puertos analizados), las dificultades operativas en zonas aledañas al puerto (congestionamiento de camiones e inexistencia de un lugar físico en el que los camiones aguarden los pases que le permitan el ingreso a puerto) los cuales sumadas a los altos costos demostrados en el cuadro 6.2 demuestran lo arduo que es para las empresas argentinas utilizar Buenos Aires como plataforma de salida al exterior y explica en gran parte el hecho de que sean cada vez más las empresas que busquen alternativas en puertos de países vecinos para llegar a otros mercados mundiales o para ingresar sus mercaderías al país evitando el puerto y la aduana de Buenos Aires.

7 CONCLUSIONES

El análisis de la información presentada a lo largo del presente trabajo da lugar a ser interpretado desde dos ópticas; la primera responde a un sesgo negativo de la situación del puerto de Buenos Aires, el cual se vale de los fallidos intentos por establecer mejoras operativas a lo largo de la última década, la elevada estructura de costos portuarios, la poca previsibilidad a largo plazo en varios ámbitos del país, la falta de diálogo entra las distintas empresas que actúan en la cadena logística y la poca llegada que tienen sus críticas y/o propuestas al gobierno, por citar las más importantes.

Por el otro lado, existe también la óptica positiva, la cual toma como fundamentos la cantidad de aspectos a mejorar y en función de ello idea o proyecta un puerto acorde a las necesidades de los operadores del comercio exterior y sobre todo a los dadores de carga. Para sostener esta perspectiva positiva y no dejarse llevar por la realidad que está a la vista en el puerto, es necesario tomar los buenos ejemplos que se dejan ver en puertos vecinos (tal como quedó demostrado previamente) e interiorizarse sobre qué variables resultaron fundamentales para mejorar la performance de estos puertos y de qué manera se consiguió ir, paulatinamente, mejorando el funcionamiento de cada puerto.

Las razones sobre las que se apoya la perspectiva negativa están ampliamente expuestas en los distintos capítulos del trabajo, sin embargo se procederá a continuación a resumir las más importantes y las distintas alternativas para hacerles frente y de este modo impulsar el nacimiento o resurgimiento de un puerto jerarquizado, que cumpla con las expectativas de quienes se encuentran afectados por la operatoria del puerto.

- Congestión de camiones previo a ingresar a puerto: Históricamente el puerto de Buenos Aires se caracterizó por las largas colas de camiones aguardando para ingresar a la terminal portuaria. El problema radica en que los camioneros normalmente están en esa zona aguardando los “pases” o autorizaciones del cargador y/o del despachante de Aduana para que puedan ingresar al puerto por el respectivo “gate” de la terminal que corresponda. Estos camiones llegan a entorpecer la circulación vehicular en la ciudad, dada la cercanía (prácticamente sin límites definidos) entre el puerto y la ciudad. Lo que es necesario hacer es, tal como lo plantea el proyecto del CTM, es utilizar el espacio del “Relleno” para crear un área de espera o “pre gate” y de ese modo descomprimir la presencia de camiones en la ciudad. Desde este predio, cada camión tendrá un espacio físico en el que podrá concretar los minutos u horas de espera que necesite y saldrá ya en condiciones de ingresar a la terminal que le corresponda. De llegarse a este punto, no sólo la ciudad se vería aliviada, sino que también cada terminal verá más ordenado el ingreso de camiones a sus instalaciones por lo que podrá operar más prolijamente, mejorando los tiempos de sus tareas y eficientizando por lo tanto los procedimientos portuarios.
- Conflictiva puesta en marcha del CTM: Quedó ya explicado de qué manera fue entregada en el año 2009 la administración del predio a IVETRA, sin licitación mediante y luego de reiteradas negativas a las terminales de Puerto Nuevo por parte de la AGP incluso en tiempos de gran movimiento de cargas en el puerto.

Más allá de lo convincente y beneficioso que suenen los objetivos del CTM, expuestos también en el segundo capítulo, esta modalidad utilizada, caracterizada por la poca transparencia en los manejos de los organismos involucrados, genera ciertas dudas sobre la verdadera finalidad del proyecto. Más contundente se vuelve esta afirmación si se considera que incluso a mediados del 2009 se continuaba cobrando USD 14 más IVA por operación de importación o exportación y las instalaciones portuarias y sus alrededores continúan sin alteraciones, los camiones continuaban operando como de costumbre sin control alguno, y los dadores de carga fueron nuevamente objeto de un nuevo “peaje” para que nada cambie.

Habría que analizar el hecho de que la concesión del predio fue dada por el plazo de 10 años, lo que en un principio se estimó apropiado para la inversión que se debería realizar. Resultaría interesante que las agrupaciones que representan a los dadores de carga, sumado a las empresas de camiones que resultan afectadas negativamente exijan a quien corresponda (en este caso la AGP) que si se seguirá cobrando este concepto para permitir el ingreso del camión al puerto, mínimamente se debería contar con las instalaciones prometidas en el cuerpo del mismo proyecto presentado por IVETRA, dándole así un poco de sentido al CTM, el cual al día de hoy demostró ser un nuevo ítem que los importadores y los exportadores ven en sus costos finales.

- Poca participación de los operadores y usuarios en los proyectos relacionados al puerto: Quedó evidenciado que a la hora de planificar y poner en marcha el CTM, nula fue la participación de las cámaras de exportadores, importadores y centro de despachantes de Aduana, por citar algunos. Al mismo tiempo, se hicieron oídos sordos a las quejas y planteos que formalmente elevaron las distintas cámaras que nuclean a empresas afectadas al proyecto.
Si realmente el objetivo del CTM es, en última instancia, beneficiar a los importadores y exportadores, lógicamente se debería haber escuchado sus opiniones e incluso haberlos hecho formar parte de la etapa de planificación del proyecto haciéndolo así más plural y considerando los puntos de vista de los empresarios. Lo que se hizo, en cambio, fue optar por un modelo de imposición, que se llevará a cabo gusten o no los fines que se persiguen o las metodologías que se utilicen.
- Inexistencia de medidas complementarias para alentar al orden del sistema portuario: De no contar con los recursos económicos necesarios como para readecuar la infraestructura portuaria, y de existir la firme voluntad de agilizar los movimientos dentro y fuera del puerto y en la ciudad, las autoridades podrían fijar ciertas normas en esta dirección.
Distintas experiencias de puertos del exterior demostraron que medidas tales como operar nocturnamente o como no permitir la circulación de camiones en ciertos horarios por determinadas zonas pueden resultar en un gran alivio para puertos con una infraestructura insuficiente y con tendencia a manejar cada vez volúmenes mayores de mercaderías. Más allá de lo mencionado, las autoridades nacionales no han avanzado sobre esta posibilidad, desconociendo muy probablemente los ahorros en dinero y en tiempos de operaciones que a nivel global se podrían lograr trabajando de este modo.
- Falta de diálogo entre las autoridades de gobierno y las concesionarias de las terminales: Para cualquier operador del comercio internacional resulta importante, en mayor o menor

medida, la relación de quienes operan concesión mediante los puertos y el gobierno de turno.

Basta releer los ejemplos mencionados en el desarrollo del presente trabajo para comprender la vital importancia de esta variable. Por caso los principales clientes de las terminales portuarias, los armadores, necesitan un panorama claro a largo plazo a fin de planificar sus inversiones respecto de nuevos buques o nuevas rutas a operar, pero para que esto ocurra deben tener certeza de quién estará operando las terminales los próximos años, será necesario también para los armadores conocer qué previsiones de inversiones tienen a su vez las terminales (adquisición de nuevas grúas, ampliación de playones para contenedores vacíos, etc) a fin de proyectar un futuro de la mano con la terminal con la/s que decidan trabajar.

Actualmente, la situación difiere de lo recientemente mencionado y es de suma importancia que las autoridades inicien la ronda de comunicaciones con Terminal 5 (cuyo contrato culmina en 2012) y mantenga fuertes vínculos con las demás concesionarias a fin de hacer de las terminales de Puerto Nuevo un “complejo de terminales” cada vez más organizados, previsibles a largo plazo y en condiciones de negociar con los armadores nuevos y mejores servicios para los dadores de carga.

Resulta comprensible, por ejemplo, que BACTSSA no realice una mejora en su equipamiento o no concrete nuevas inversiones hasta tanto no tenga aclarada su situación con el gobierno. Esta situación se podría trasladar fácilmente a las otras concesionarias a medida que se acerque la fecha de expiración del contrato y no haya señales del gobierno de cara a la renovación del mismo.

- Avance de puertos sudamericanos sobre Buenos Aires: como resultado de las problemáticas expuestas en el principal puerto argentino, cada vez son más los dadores de cargas argentinos están considerando la posibilidad de operar por puertos de otros países sudamericanos.

En el caso de las exportaciones, dependerá por supuesto del destino al que se dirija la carga el hecho de decidir a qué puerto recurrir; de este modo, se considerarán los puertos chilenos si el destino es el sudeste asiático o la costa Oeste de América y se considerará Montevideo para aquellos mismos destinos en los que Buenos Aires sería el puerto natural de salida. Se deja ver que Montevideo es la competencia por excelencia de este puerto argentino.

Mientras tanto, las importaciones por Chile no son muy frecuentes, sí en cambio es cada vez más utilizado el uso de Montevideo para cargas que vienen a distintas zonas de Argentina. Los importadores afirman que los motivos de esta elección refieren a la mayor certeza de que la carga no quedará demorada en puerto y tendrán más seguridad de que los dependientes de Aduana no podrán reparos al ingreso de la mercadería, siempre que los papeles estén en regla, aceptando a su vez que los tiempos de tránsito serán un tanto mayores y los costos, en principio, también.

Es importante recalcar que no solamente se presentan las condiciones desfavorables en Buenos Aires, sino que también los puertos vecinos están trabajando en pos de captar la mayor cantidad de carga posible tanto de sus países como de países vecinos, lo cual con la carga argentina está dando resultados. El puerto de Buenos Aires debe cuanto antes percatarse que los puertos vecinos están tratando de mostrarse cada vez más atractivos ante los ojos de los dadores de carga argentinos, ofreciendo precios significativamente

menores, operatoria portuaria de camiones sumamente ágil y con la variedad necesaria de líneas marítimas para hacer llegar sus productos a los distintos mercados del mundo.

Ante esta situación, la inacción del gobierno argentino es preocupante ya que está de esta manera desalentando un importante pilar de la economía, como lo es el puerto.

Finalmente, se sugiere tomar el ejemplo del puerto brasilero de Santos, el cual a medida que la economía de su país iba creciendo, fue invirtiendo para poder hacer frente a ese crecimiento y servir a su vez de clave para el soporte del desarrollo del país vecino.

Mientras esto sucedía en Brasil, en nuestro país la actividad portuaria era cada vez mayor, los números eran cada vez más positivos para las terminales, las cuales se vieron colapsadas a fines del 2007 y comienzos del 2008, pero esta situación favorable no se materializó en ampliaciones y mejoras de las capacidades del puerto de Buenos Aires, por lo cual, una vez que la economía vuelva a crecer, nos veremos en la misma situación de congestión, sobre la que tanto se hizo mención en el presente trabajo.

8 SUGERENCIAS

Ante la situación expuesta, se considera conveniente realizar una serie de recomendaciones que serían de utilidad para mejorar operativa y económicamente al puerto de Buenos Aires y, por consiguiente, mejorar también la situación de los operadores del puerto y de los dadores de cargas.

Al considerarse ya un hecho que el espacio físico que se utilizará de centro logístico y operativo para implementar las mejoras en la zona portuaria será el mencionado predio del relleno, las sugerencias que se realizarán serán teniendo siempre en cuenta que esa situación permanecerá invariable y afectará por igual a TRP, APM Terminal y BACTSSA. A su vez, se considera que no variará tampoco la empresa encargada de la administración del predio.

Todos estos supuestos, tienen como objetivo mantener las condiciones actuales y en función de ellas, proponer cambios o mejoras que beneficien tanto a los dadores de cargas como a los armadores y concesionarios de las terminales.

En lugar de los conflictivos USD 14 + IVA que deben abonar los exportadores por el certificado habilitante de IVETRA, el cual está siendo cobrado y entregado por APC, se entiende que existen 2 alternativas que resolverían de mejor manera esta situación.

- Cada línea marítima, entre los gastos que les cobra a los agentes de cargas se encuentra incluido un costo de alrededor USD 25 (dependiendo del armador o línea marítima) en concepto de “Gate In” o Gate Out” para exportaciones o Importaciones, respectivamente. Éste responde a la tarea de hacer pasar los contenedores por el “gate” de cada terminal. A fin de agilizar el ingreso y egreso de contenedores a las terminales portuarias y de no tener que adquirir cada vez que sea necesario un certificado de IVETRA, lo que se sugiere es que sean las mismas líneas marítimas quienes se encarguen de cobrar junto a su costo del gete los USD 14, evitando así la participación y comisión del APC (quien tiene a su cargo el cobro y entrega del certificado) y teniendo un claro manejo del dinero que recauda cada marítima para volvarlo a la inversión del CTM. Será importante que estos montos se pagos al mismo momento que los demás gastos que cobran las marítimas en todos los casos (El peaje del Río de la Plata, el Terminal Handling Container, Logistic Fee, Lavado del contenedor, etc). De este modo se le dará mayor celeridad y menor burocracia a las operaciones de comercio exterior.

Si bien el valor a cobrar suponemos mantenerlo inalterado en función de que no está claro cuánto dinero se necesitará para concretar las obras, el hecho de que cada línea marítima deba entregar a IVETRA USD 14 + IVA por cada contenedor propio que opere dotará de gran claridad a la administración del dinero (se sabrá cuánto dinero hay disponible, al tener conocimiento sobre cuántos contenedores

hayan operado en puerto).

Será igualmente importante la existencia de un órgano fiscalizador (el cual podría estar formado por representantes de las distintas navieras) que controle la administración del dinero por parte de IVETRA, los avances de obras, los procesos de selección y contratación de proveedores, etc.

Entre las ventajas de operar de este modo encontramos las siguientes:

- Desaparece el riesgo de la no renovación de las concesiones entre el Estado y las distintas concesionarias de las terminales portuarias, lo cual supondría la desaparición de uno de los actores que estaría aportando dinero para que el proyecto del CTM se lleve adelante.
- De este modo las navieras estarán contribuyendo a esta nueva mejora del puerto en tanto y en cuanto estén operando en Buenos Aires, así estarán participando activamente en la consecución de fondos para llevar a cabo estas mejoras en el puerto al mismo tiempo que estarán disfrutando de los beneficios de las mismas.
- Esta sugerencia se fundamenta a la vez en que en mayor o menor medida, para las navieras seguirá siendo necesariamente un negocio importante el permanecer en Argentina, ya que es uno de los principales actores económicos de la región, toda vez que el gobierno nacional les garantice un buen negocio, ya que es innegable que las navieras son pilares fundamentales para el comercio exterior y la necesidad de unos con otros es recíproca.
- De esta manera los armadores y líneas marítimas estarán contribuyendo con el CTM en igual cuantía a la proporción del mercado que éstas tengan. El proceder de este modo a su vez no estaría ni beneficiando ni perjudicando a ninguno de los armadores dado que la situación alcanzaría a todos por igual y las obras una vez realizadas, quedarán a disposición de todos los operadores del comercio exterior.
- Esta propuesta cuenta con el adicional de que los principales interesados en que la operatoria portuaria sea tan rápida como sea posible, son los armadores; esto se debe a que el significado de tener un buque parado en puerto para los armadores es sinónimo de estar perdiendo dinero. Este

beneficio al que se hacía mención recientemente se debe justamente a que los armadores colaborarán tanto como sea posible para instrumentar una operatoria ágil y segura para la entrega y retiro de contenedores en puerto, beneficiándose así además a razón de mantener en movimiento a sus barcos.

- La segunda alternativa, la cual va de la mano con el perfil intervencionista del Estado en los distintos sectores de la sociedad y la economía (intervino en el sistema jubilatorio, en la televisación de los partidos de fútbol de primera división de la Asociación del Fútbol Argentino, en los medios de comunicación audiovisuales, en la rentabilidad de las empresas agropecuarias, etc) consiste en asignarle a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables la autoridad necesaria para actuar como fiscalizador del proyecto tal como está presentado hoy en día. Vale recordar que actualmente no existe un instrumento jurídico por el cual el Instituto Verificador del Transporte pueda ejercer un control sobre los camiones y choferes, ya que esa actividad ya está a cargo de la autoridad competente, encargada de realizar controles continuamente sobre las rutas argentinas. De esta manera, existiría un órgano claramente distinguible a quien atribuirle la responsabilidad de que la obra se concrete o no, respetando los tiempos lógicos y el correcto accionar del CTM. De este modo, la tarea de la Subsecretaría estaría vinculada al control sobre el manejo de fondos y control de avances de obra del CTM mientras que seguiría a cargo de APC la cobranza del certificado y a cargo de IVETRA el control físico y documental de los camiones que operen en zona portuaria, aún ante la disconformidad de los empresarios, sobre lo cual no quedan dudas en función de lo que se expuso a lo largo del trabajo.

Existe también la posibilidad, tal como se expresó en el apartado N° 4, de que la terminal optimice los rendimientos con la estructura actual, por caso que no sea posible lograr una mejora en lo que a infraestructura respecta. Esta posibilidad responde a la alternativa de crear ciertas restricciones para la circulación de camiones por la zona de la ciudad de Buenos Aires en horas pico sobre todo, y fomentar el uso de las terminales en horario nocturno.

Esta posibilidad, como se manifestó oportunamente, trae consigo dos principales ventajas:

- ✓ Crearía en la cadena logística del comercio exterior una nueva modalidad de trabajo, la cual reduciría considerablemente los tiempos de las operaciones de los camiones en zona de puerto, aliviaría de camiones a la ciudad de Buenos Aires sobre todo en las horas pico, reduciría los tiempos de estadías de buques en los muelles y sobre todo crearía una nueva mentalidad en todos los operadores, los cuales podrían corroborar las ganancias a nivel global que se obtendrían de este modo.

- ✓ Es ésta la manera en la cual se podría descomprimir el problema del congestionamiento del puerto de Buenos Aires sin necesidad de que los dadores de carga incurran en un nuevo gasto directo que influya en sus cuentas de importación y exportación, a la vez que permitiría crear un marco de cierta tranquilidad sobre el cual se podría pensar cuál sería la mejor manera de introducir una mejora en el puerto de Buenos Aires para estar prevenido de cara a épocas en las que el comercio exterior argentino retome y/o sobrepase los niveles alcanzados entre el 2007 y 2008. Posiblemente estemos ante la sorpresa que con la creación de incentivos para operar nocturnamente, en primera instancia, y ante la existencia de un sistema cree un equilibrio entre los camiones que operen de noche y los que operen de día, en segunda instancia, no sea necesaria ninguna nueva obra en el puerto, contrariando así la decisión actual de crear el CTM.

Una decisión acorde a las necesidades del puerto de Buenos Aires, siguiendo la línea de la última propuesta planteada, podría ser la siguiente:

Considerando que entre las terminales 1 y 5 operan la totalidad de armadores presentes en el puerto de Buenos Aires, sería conveniente establecer, al menos, una prueba piloto sobre cómo funcionaría cualquiera de las siguientes alternativas:

- La terminal TRP (1, 2 Y 3), por ejemplo, podría recibir contenedores de exportación solamente de noche mientras realiza tareas de descarga, a la vez que las otras terminales (4 y 5) trabajan inversamente.
- La totalidad de terminales podrían operar de noche todo lo que es entrega de contenedores de importación mientras que lo que es exportación se podría realizar en horas del día.
- Los armadores podrían acordar entre ellos que las cargas de exportación que vayan dirigidas a sus buques sean recibidas por las terminales de noche o de día, según el horario en que el buque llegue a puerto, alentando concentrar así las actividades en función de los horarios en que operan los buques, descongestionando la circulación de camiones y optimizando sus tiempos y costos. Este ahorro podría trasladarse a los usuarios, resultando así la operatoria de exportación o importación más económica para éstos, quienes (se estima) acompañarán esta modalidad en tanto y en cuanto noten aliviados los costos portuarios.

Se podría continuar alterando el modo en que los distintos actores podrían operar aumentando la productividad del puerto, sin embargo, las mencionadas considero son las apropiadas en base a la

practicidad que significaría su puesta en práctica.

Claro está que incluso cuando alguna de estas posibilidades se materializara en la acción, el sistema podría flexibilizarse según el caso; por ejemplo, un camión que tenía que entregar de noche y ya sea por problemas mecánicos o por demoras de cualquier otra índole llega pasado el horario en que era esperado, se podría permitir su ingreso pero contra el pago de su correspondiente sanción económica, a fin de que no sea indistinto para los importadores y exportadores incumplir o no con esta sugerida reglamentación.

Por último, vale decir que no por sencillas las sugerencias aquí realizadas carecen de validez. Basta con corroborar que se han propuesto históricamente grandes “soluciones” para los problemas portuarios, las cuales incluían millonarias inversiones y obras de gran envergadura que nunca se materializaron en la práctica. Sería bueno y saludable cambiar la mentalidad con que se vienen abordando los temas afines al puerto de Buenos Aires y comenzar por aquellos actos de fácil puesta en práctica y bajo costo. Así poco a poco y a medida que las mejoras se vayan haciendo ver a los ojos de los usuarios (resultando necesariamente en menores costos) se estará más fácilmente en condiciones de abordar proyectos y obras más desafiantes, que contemplen las necesidades y opiniones de todas las partes afectadas, haciendo del puerto un ámbito plural y de consenso que en base a estos atributos logre reposicionarse como una de las más importantes plataformas logísticas del continente sudamericano.

Bibliografía consultada, Revistas Especializadas y Páginas web de Interés.

Bibliografía

Código Aeronáutico (Ley 27.285). Art. 25.

MARIENHOFF, Miguel S.: “Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas”, Buenos Aires, 1939, pág. 710.

MONTIEL, Luis Beltrán: “Curso de Derecho de la Navegación”, ed. 1975, pág. 50.

RAVINA, Arturo Octavio: Su relato en las décimas Jornadas Nacionales de Derecho de la Navegación y del Mar, Córdoba, 1991, tomo publicado, pág. 148.

RODRIGUEZ JURADO, Agustín: “Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico”, 2ª ed., 1986, Tomo I, PÁG. 115.

ROMERO BASALDUA, Luis C. “Manual de Derecho Marítimo”, 2ª ed., Córdoba, 1977, pág. 94.

ROMERO BASALDUA, Luis C. (2001) – “Temas de derecho de la navegación marítima y aérea”, Ed. Marcos Lerner, Págs. 231 a 246.

SEGABECHE, Luis E. G.: “Sistema Portuario Argentino”, Univ. Nac. De Mar del Plata, Instituto para la Investigación de los Problemas del Mar”.

VIDELA ESCALADA, Federico N.: “Derecho Aeronáutico”, Tomo I, ed. 1969, págs. 416 y 427.

Revistas y material especializado

Fallos de la Sup. Corte de Justicia de la Nación, Tomo III, pág. 191 y 257.

ISL: Institute of Shipping and Logistics. Yearbook 2008

Revista Énfasis logística. Año XV, N° 2, Marzo 2009.

Revista Multimodal – Las Claves para el desarrollo portuario logístico en Argentina. Abril 2009. Página 10.

Suplemento Comercio Exterior. Diario La Nación.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Sitios WEB consultados

IVETRA: www.ivetra.com.ar

ONG Transparencia Internacional: <http://www.transparencia.org.es/>

Plan Maestro Puerto de Buenos Aires:

http://www.fadu.uba.ar/isu/documentos/planmaestro/06_PlanMaestro2030.pdf

Portal Nuestro Mar: www.nuestromar.org

Puerto de Antofagasta: www.puertoantofagasta.cl

Puerto de Buenos Aires: www.puertobuenosaires.gov.ar

Puerto de Montevideo: www.anp.com.uy/montevideo/default.asp

Puerto de San Antonio: www.sanantonioport.cc.cl

Puerto de Santos: www.portodesantos.com

Puerto de Valparaíso: www.portvalparaiso.cl

Sitio Web de Comercio Exterior www.azuidwijk.com.ar

Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables - Secretaría de transporte de la nación – Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y servicios <http://www.sspyvn.gov.ar/>

Anexo 1 – Entrevistas a empresas vinculadas a las operaciones del CTM.

Entrevista a Ariel Aragón es supervisor del Freight Forwarder JAS JET AIR SERVICE ARGENTINA S.A.

1- ¿Cómo califica el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires en relación a la tarea de su empresa?

A.A: Antes que nada, hay que saber que ésta es una tarea difícil, con muchas complicaciones. Son muchos los actores que intervienen en la operatoria de comercio exterior y con todos ellos necesitamos estar en contacto. El puerto de Buenos Aires, a nivel global, se encuentra muy burocratizado y los sindicatos tienen mucho poder, por lo que se nos dificulta nuestra tarea muy frecuentemente ya sea con paros, bloqueos a las terminales, asambleas, etc. Hasta hace pocos meses, las terminales portuarias evidenciaban un grado de congestión inédito en Buenos Aires y ahora, en tiempos de recesión, se está intentando darles un mayor orden a las terminales de la 1 a la 5 que esperamos dé sus frutos.

2-¿Cuál es su opinión respecto a la utilización de la zona del Relleno para ordenar el tráfico de camiones y la entrega de contenedores y centralizar los trámites aduaneros?.

A.A: Hay que verlo en funcionamiento. En caso que la operatoria coincida con lo que se plantea nos facilitará nuestra tarea. Actualmente tenemos que buscar a los camioneros para entregarles los pases de ingreso a puerto en las largas colas que se forman a lo largo de cuerdas y cuerdas, introduciéndose incluso en la ciudad para que puedan pasar luego al gate de la terminal correspondiente.

Con la implementación del CTM, existirán para todas estas terminales un pregate en el que será más fácil ubicar al camión y se agilizará su ingreso a puerto liberando más rápidamente al dependiente del despachante de Aduana y del agente de cargas y por supuesto también al camión, por lo que por ese lado habrá un ahorro importante. En general lo veo como algo positivo que lamentablemente agrega un nuevo costo y un nuevo certificado.

3- ¿Considera apropiado el cobro de USD 14 por camión?.

A.A: Eso debe analizarse. En principio se hablaba por operación completa de USD 14 y actualmente se cobran USD 28. Se dice que la inversión se recuperará en un plazo de 10 años, pero hay que considerar la cantidad de camiones promedio que pasan por día por estas terminales. Claro está que las exportaciones nacionales tienen un nuevo obstáculo de cara a mantener la competitividad de sus productos respecto al precio; no nos olvidemos de todos los gastos con los que nos enfrentamos actualmente. Sin hacer números y a simple vista, USD 28 me parece mucho y juega en contra de las pequeñas empresas que están operando internacionalmente.

Algo que no queda claro, es por qué se establece los USD 14 y el control vehicular por salir y por entrar si siempre es el mismo camión el que retira y luego devuelve el contenedor a puerto.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Esto es particularmente cierto en el caso de las exportaciones. Se debería ahondar el trabajo sobre este tema.

Esto también no deja de ser un dolor de cabeza para nosotros, ya que tenemos que tomarnos el trabajo de contar siempre con un gran stock de certificados para entregarles a los camiones que se someterán a la inspección de IVETRA y a la vez tenemos que trasladarle el costo al cliente. En lo que sí estoy en desacuerdo, es que en el mes de mayo se haya comenzado a cobrar sin haber comenzado con las inversiones para las obras, creo que debería comenzarse a pagar habiendo un determinado grado de avance de obra.

4- ¿Cuáles son para su empresa los aspectos prioritarios a mejorar en el puerto de Buenos Aires, en especial BACTSSA y TRP. Considera que estas necesidades estarían siendo atendidas con la concreción de esta inversión?

A.A: El problema del congestionamiento del puerto de Buenos Aires existe a nivel de camiones, no de buques. Por lo tanto el principal problema operativo es claramente el orden del tráfico y de ingreso a las terminales. También suele ser un problema la realización de los despachos de exportación o importación. Al concentrar en el CTM toda esta operatoria se supone que será todo más ágil y esperamos verlo funcionando en su plenitud prontamente. Saliendo un poco del aspecto operativo, hay cuestiones a mejorar en cuanto a los altos costos que hay para los exportadores e importadores para cubrir los gastos de las líneas marítimas y de las terminales portuarias.

5- ¿Qué medida sugeriría se incluya al proyecto en función de la actividad de su empresa?

A.A: Como medida adicional, sugeriría extender los horarios de recepción. Generalmente se reciben hasta las 18hs. Tenemos mucha carga viniendo del interior del país que en muchos casos llegan sobre la hora al puerto y no siempre es fácil tener alguien esperándolos. También pediría más compromiso del gobierno y de los gremios ya que los bloqueos por parte de los gremios son práctica común en el puerto y el gobierno podría intervenir para prevenir esta situación que nos afecta directamente.

Entrevista a Nora Elda Orrego despachante de Aduana de la empresa Distinet.

1- ¿Cómo califica el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires en relación a la tarea de su empresa?

N.O: Históricamente no fue fácil trabajar en el puerto de Buenos Aires. Para importación nos manejamos con turnos que generalmente no se cumplen porque no están los guardas (dependientes de Aduana), si bien ahora debido en parte a la caída general de la economía el tema está “más ordenado”, durante el 2007 por ejemplo fue muy difícil trabajar en el puerto con el movimiento que había.

El problema es que cuando se te demora un despacho por no estar el guarda, el dependiente nuestro muchas veces no llega a tiempo para la próxima operación de importación o exportación y se genera una cadena que siempre termina perjudicando al cliente que muchas veces debe coordinar su turno, con su respectivo extra costo.

2-¿Cuál es su opinión respecto a la utilización de la zona del Relleno para ordenar el tráfico de camiones y la entrega de contenedores y centralizar los trámites aduaneros?.

N.O: La existencia de un pargate en que se pueda hacer aduana y donde concentre a todos los camiones que vayan a ingresar a las terminales de la 1 a la 5 sería muy beneficiosa para nuestra actividad. Estamos esperando que se ponga completamente en funcionamiento ya que actualmente se está cobrando los USD 14 para retirar por ingreso y por salida, pero solamente se está usando el predio para la verificación técnica de los camiones y el chequeo de las condiciones de trabajo del camionero. Una vez que se pueda hacer Aduana allí y no tengamos que tener dependientes de una terminal a otra va a facilitar mucho nuestro trabajo. En síntesis, hoy por hoy, la existencia de este predio para la verificación no nos cambió en nada nuestro trabajo, sin embargo estamos expectantes de que se centralice todo allí. Por supuesto que habrá que esperar.

3- ¿Considera apropiado el cobro de USD 14 por camión?.

N.O: Nosotros no sabemos bien cuáles son los gastos que tienen que cubrir y por lo que veo y leo, nadie lo sabe. Como todo nuevo gasto, va a recaer sobre el importador o exportador, y finalmente en el consumidor final. No nos afecta en nuestro servicio, pero a simple vista y repito, desconociendo los gastos me parece caro; más aún considerando que ya se está cobrando y que las obras no han comenzado.

4- ¿Cuáles son para su empresa los aspectos prioritarios a mejorar en el puerto de Buenos Aires, en especial BACTSSA y TRP. Considera que estas necesidades estarían siendo atendidas con la concreción de esta inversión?

N.O: Entre los aspectos a mejorar está lo que vinimos hablando; la demora en la presencia de los

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

guardas aduaneros (y a veces hasta la “no presencia” directamente) y la inexistencia de un lugar físico en el que se centralicen nuestras tareas. Con la puesta en marcha del CTM, en teoría se tendrían que solucionar estos inconvenientes, por lo que debemos ser los más ansiosos por ver todo esto en marcha.

5- ¿Qué medida sugeriría se incluya al proyecto en función de la actividad de su empresa?

N.O: Sin dudas la extensión del horario para entregar y retirar contenedores. Muchas veces se acercan las 6 de la tarde y si los guardas se demoran o las verificaciones se extienden por mucho tiempo empezamos a demorar y demorar las últimas operaciones del día (y peor aún si es viernes!).

Entrevista a Silivo Roller, Representante en Córdoba de Marítima Heinlein (Representante en Argentina del armador Evergreen).

1- ¿Cómo califica el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires en relación a la tarea de su empresa?

S.R: Bien; operativamente estamos bien. Nos adecuamos a las condiciones que nos ofrece la Terminal. Nosotros como línea marítima y representante de un armador como Evergreen estamos trabajando exclusivamente con BACTSSA y las condiciones son prácticamente las mismas que las que ofrecen las otras terminales. Lo que nosotros necesitamos es que los buques estén el menor tiempo posible en puerto, por lo cual presionamos constantemente a la terminal para que agilice tanto como sea posible la operatoria de carga y descarga. Como dije, en términos generales estamos trabajando bien, vemos al concesionario de la terminal invirtiendo para facilitar la logística y mejorar los tiempos de todos quienes intervienen en el trabajo del puerto, pero como cliente de Terminal 5 necesitamos tener certeza sobre la extensión de la concesión a este mismo grupo; necesitamos saber cuáles van a ser las condiciones que tendremos de aquí a un par de años y eso es un punto en el que están fallando la AGP y el ámbito público en general.

2-¿Cuál es su opinión respecto a la utilización de la zona del Relleno para ordenar el tráfico de camiones y la entrega de contenedores y centralizar los trámites aduaneros?.

S.R: En general lo considero positivo. Hay a quienes esto los beneficia, mucho o poco, y hay a quienes no les viene muy bien esta medida, sin embargo creo que si consideramos todas las opiniones el balance es positivo. Aclaro que estoy hablando de la operatoria en sí, después si esto termina siendo un negocio encubierto es otro tema. Pero no hay dudas que las terminales necesitan un orden que al día de hoy no existe y que no existió históricamente, por lo cual espero se sepa utilizar y sacar provecho del CTM.

3- ¿Considera apropiado el cobro de USD 14 por camión?.

N.O: Lo veo muy caro, un nuevo “peaje” para los importadores y exportadores. Hay que considerar que previo a la iniciativa del CTM las empresas que importan o exportan ya cargaban con muchos gastos, incluida una tasa a las cargas, y eso se podría usar en parte para solventar el costo a pagar en APC. A su vez, los camioneros están sujetos a distintas clases de controles en las rutas y ante organismos que certifican que el camión está en condiciones de circular, sin embargo, desde el inicio del CTM se controla que cada camión haya pagado el certificado y se revisa que tanto el chofer como todos los papeles del camión estén en regla. No por nada Argentina es el país de Sudamérica con los costos operativos en puerto más altos y uno de los más burocráticos también.

4- ¿Cuáles son para su empresa los aspectos prioritarios a mejorar en el puerto de Buenos Aires,

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

en especial BACTSSA y TRP. Considera que estas necesidades estarían siendo atendidas con la concreción de esta inversión?

S.R: Puedo hablar sobre BACTSSA ya que prácticamente no tenemos relación con TRP. Considero que el grupo que tiene a su cargo la concesión está trabajando bien dentro del marco en que se encuentra. Creo que para que la operatoria portuaria mejore y sus costos dejen de crecer y comiencen a evaluar un descenso, se debe actuar a un nivel superior al de quienes están operando las terminales. Debe intervenir la AGP, controlar un poco lo que se hace y lo que se cobra, las condiciones en que se trabaja, etc. Con el CTM se puede lograr un mayor orden y en esas condiciones será más fácil ver de qué manera se puede operar para reducir los costos y que todos terminen “ganando” con esta modalidad.

5- ¿Qué medida sugeriría se incluya al proyecto en función de la actividad de su empresa?

S.R: Lo que mencioné recién. Es necesario un sano control de la AGP sobre la operatoria en puerto. Digo control y no intervención, ya que hay quienes hablan que la órbita gubernamental debe avanzar sobre las concesiones portuarias y eso ya demostró que no da buenos resultados en nuestro país. Por último, para que todo sea más transparente, la AGP deberá sin dudas controlar los ingresos y gastos que ocasiona el CTM para asegurarse que se cobre sólo lo necesario como para recuperar la inversión en el plazo de 10 años y esto no se transforme en un negocio de un grupo de empresas. Del mismo modo, debería llevar un control del monto total invertido para facilitar el análisis. Estos números deberían estar a disposición de quien los requiera

Entrevista a José Ronzoni, Jefe de tráfico de la cooperativa de transporte terrestre COOP.TA.SI.COR Limitada.

1- ¿Cómo califica el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires en relación a la tarea de su empresa?

J.R: Malo. Desde que empezamos a trabajar en el año 1985 nos enfrentamos con los mismos problemas que tenemos ahora; largas colas para ingresar a los gates de las terminales, inexistencia de instalaciones con servicios básicos para los camioneros, demoras de todo tipo, problemas para retirar vacíos, para entregar los contenedores de exportación, bloqueos de las terminales por parte de gremios y sindicatos de trabajadores, etc. Sumado ello a todas las complicaciones para llegar al puerto, ya que hay muchas restricciones para transitar por la ciudad (la cual no es cumplida por la mayoría de las empresas de la competencia y sobre lo cual no hay un justo control).

Se podría decir que en 24 años se avanzó poco en mejorar las condiciones para la operatoria portuaria en lo que a movimiento de camiones respecta.

2-¿Cuál es su opinión respecto a la utilización de la zona del Relleno para ordenar el tráfico de camiones y la entrega de contenedores y centralizar los trámites aduaneros?.

J.R: Cuando surgió lo del CTM y leímos el texto que explicaba de qué manera se iba a operar y cuáles iban a ser los controles que se iban a realizar nos sentimos en parte aliviados, más allá de que no compartimos el costo más allá que no sea un gasto que debamos afrontar nosotros como transportistas terrestres. Sucede que si realmente se realizara un control camión por camión y chofer por chofer de quienes ingresan a puerto a dejar o a retirar carga, automáticamente gran parte de quienes hoy están siendo nuestra competencia dejarían de operar ya que no tienen los camiones en correcto estado, no realizan las verificaciones obligatorias, no tienen los choferes en regla, entre otras faltas. Al no estar como la ley lo solicita, hay muchos gastos que no están afrontando, por lo cual tienen más margen para bajar el costo del servicio con lo cual, nos obliga a trabajar a nosotros también con márgenes mínimos. Lamentablemente ya se comenzó a cobrar este certificado pero es solamente eso, los camiones siguen entrando y saliendo al día de hoy (09/Jun) sin mediar control alguno.

Igualmente tenemos esperanza de que los controles comiencen pronto a realizarse y que esto del CTM no se convierta en otro instrumento recaudador de los que ya tenemos varios en el puerto y en el país.

3- ¿Considera apropiado el cobro de USD 14 por camión?

J.R: No, en absoluto. Me parece un monto elevado y mucho más si se considera que se está cobrando y no se edificaron playas, instalaciones para camioneros, no se desplegó gente para los

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

controles a los vehículos ni a los choferes, entre otras cosas. Creo que las cámaras se deberían hacer sentir para no asumir sin más un nuevo costo. Hasta el momento esto de IVETRA y el CTM está demostrando ser un nuevo ente recaudador.

4- ¿Cuáles son para su empresa los aspectos prioritarios a mejorar en el puerto de Buenos Aires, en especial BACTSSA y TRP. Considera que estas necesidades estarían siendo atendidas con la concreción de esta inversión?

J.R: Justamente los que se proponen en el texto de creación del CTM. Por eso estábamos esperando que se ponga en funcionamiento tal cual el texto lo dice; con un pre gate que administre y ordene el ingreso a las terminales y la salida de los camiones del puerto, servicios para los camiones y choferes, punto final a las largas colas y dificultades para ingresar con carga de exportación, etc.

5- ¿Qué medida sugeriría se incluya al proyecto en función de la actividad de su empresa?

J.R: Sugeriría que la AGP mantenga una postura sostenible a lo largo del tiempo. Primero afirmaba que no permitiría que se cobre USD 14 por operación, y sin embargo ahora se está cobrando ese monto. Sugeriría que los importadores y exportadores por medio de las cámaras que los nuclean hagan valer su opinión y lleguen a conversar con la AGP y que ésta interceda ante IVETRA y las terminales para darle un equilibrio al CTM. Y por sobre todas las cosas, sugeriría que si indefectiblemente se va a cobrar USD 14 por operatoria de cada camión, se realicen las obras que se prometieron y que se controlen uno por uno los camiones a fin de sacar de competencia a todos aquellos que no estén en regla, lo cual considero justo para todos aquellos que nos preocupamos por tener todo tal como la ley lo exige.

Entrevista a Eugenia Mazzola, de la empresa de Seguros Internacionales SETIC S.R.L.

1 - ¿Cómo evalúa el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires en relación a su actividad?

E.M - Para responder a esta pregunta vale decir previamente que el puerto se encuentra trabajando a un 40% comparándolo con los niveles de comienzos del 2008, habiendo bajado lógicamente de gran manera también la cantidad de siniestros, lo que produjo que nuestra actividad se vea reducida.

2 – ¿Cómo evolucionaron los siniestros en el Puerto de Buenos Aires en los últimos años? ¿Se redujeron o aumentaron?

E.M - Haciendo un poco de historia, es bueno aclarar que en los últimos 35 años la tasa de siniestros en puerto bajó considerablemente, producto de la carga consolidada⁷⁷ ya que de este modo la mercadería no queda expuesta en la zona del puerto a la espera del buque, lo cual facilitaba la aparición de distintos tipos de siniestros (robo total o parcial, daños, etc).

Ya hablando de los años más recientes en lo que a siniestros se refiere, observamos que la tasa se mantiene prácticamente invariable, siendo el caso más típico de siniestro lo que se le llama el “rateo”, esto es, cargas que se encuentran en el puerto o depósitos fiscales cercanos, desconsolidadas y al alcance de las personas, son objeto de leves robos, lo cual genera lógicamente un faltante y un perjuicio económico para el exportador y/o importador, teniendo que actuar nosotros si el titular de la carga lo cree conveniente.

3 - ¿Excluyendo los robos, cuál es el tipo de siniestro de mayor ocurrencia actualmente?.

E.M - Sin tener en cuenta los robos, los siniestros más típicos son las mojaduras, derrame y/o daños en cargas sueltas. En lo que respecta a cargas consolidadas lo más típico son las mojaduras a consecuencia de las averías del contenedor.

4 - ¿Es posible mejorar la seguridad de las cargas en zona portuaria? ¿Cómo cree que se podría lograr más fácilmente?

E.M – Siempre es posible mejorar, el tema a considerar para la seguridad de las mercaderías es la adecuación del embalaje a las necesidades del producto, optimizando su manipuleo y haciéndolo menos propenso al robo. Deben tenerse en cuenta los valores de costo de los embalajes, que actúa siempre en la incidencia de los valores de la mercadería.

5 - ¿Es seguro el movimiento de la mercadería en las zonas aledañas al puerto para las cargas de

⁷⁷ Uno o varios exportadores envían su mercadería en un contenedor precintado, lo cual le da mayores seguridades que enviarlas de manera suelta.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

exportación que están llegando y para las de importación que van saliendo?

E.M – No es una zona muy segura. Es más, los dueños de mercaderías de alto valor económico (principalmente de importación) piden que, además del seguro que se tomó por la carga, la carga vaya acompañada por una custodia armada hasta que salga de la zona de riesgo (generalmente hasta Campana). En ese sentido sí que hay mucho por mejorar.

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

ANEXO 2 – Cronograma de obras durante el año 2009

TERMINADAS EN EL CORRIENTE AÑO		Monto aproximado
OBRAS		
1	Construcción de defensa de costas de las obras de relleno al norte del 6º espigón	\$ 9.500.000
2	Remoción y traslado Dique Flotante hundido en la cabecera del 6º espigón	\$ 3.678.000
3	Remoción y traslado buque Quijote semihundido en el 6º espigón	\$ 1.130.000
4	Cerramiento semicubierto estacionamiento vehicular en ex Club de Pesca	\$ 70.000
5	Reparación integral en galpones de Puerto Sur	\$ 260.000
6	Renovación cobertor malla media sombra estacionamientos edificio central y Pto. Sur	\$ 54.600
7	Reparación de sumideros en distintos sectores del puerto	\$ 72.600
8	Refacción parcial de pabellón sanitario edificio central	\$ 52.000
9	Dragado de adecuación de los Canales Norte y Acceso al puerto	\$ 61.000.000
10	Remodelación ex depósito ELMA para ampliación Terminal de Cruceros	\$ 1.355.000
11	Remodelación galpón dársena E para Terminal de Cruceros alternativa	\$ 350.000
12	Remodelación parcial oficina Gerencia Comercial	\$ 125.000
13	Remodelación del ex Taller General (Rescindida)	\$ 4.220.000
ESTUDIOS DE CONSULTORIA		
1	Relevamiento topobatimétrico para el ensanche de la boca de acceso de la escollera	\$ 88.300
2	Estudio de suelos en la bocana de acceso al Puerto	\$ 73.400
ACTUALMENTE EN EJECUCION		
OBRAS		
1	Nuevos accesos ferroviarios directos al Puerto	\$ 34.290.000
2	Trabajos varios de mantenimiento de pavimentos y bacheo	\$ 1.020.000
3	Alumbrado Calle Domecq García (Puerto Sur)	\$ 450.000
SERVICIOS		
1	Mantenimiento anual de dragado y balizamiento (Convenio con la DNVN)	\$ 34.600.000
2	Limpieza de cordones, veredas, muelles y fachada de edificios en jurisdicción portuaria	\$ 1.020.000
3	Dirección de obra nuevos accesos ferroviarios al puerto	\$ 1.500.000
EN TRAMITE DE LICITACION		
OBRAS		
1	Dragado de adecuación en el interior del puerto	\$ 57.800.000
2	Remoción buque M. Lacroce hundido en cabecera del 6º espigón	\$ 3.000.000
3	Provisión e instalación de carteles en calles de Jurisdicción Portuaria	\$ 30.000

ANEXO 3 – Notificaciones afines a la puesta en marcha del CTM

Buenos Aires, 18 de marzo 2009

Estimado Asociado:



A continuación detallamos la siguiente Información para su conocimiento.

CENTRO DE TRANSPORTE MULTIMODAL.

A partir del 1/04/09 las terminales portuarias exigirán la presentación de un certificado de calidad a los TRANSPORTISTAS de cargas para poder ingresar los camiones a las áreas respectivas de las TERMINALES PORTUARIAS.

La falta de presentación de estos certificados impedirá el ingreso de los camiones que no lo posean.

Por lo tanto TODOS LOS CAMIONES DEBERAN CONCURRIR PRIMERO a la playa de ingreso y estacionamiento de IVETRA, ubicada en la Dársena F del puerto.

IVETRA esta facultada para ejercer el control sobre el cumplimiento de la normativa relativa al transporte.

El CTM esta destinado a organizar el ingreso, estacionamiento, transito y egreso de los camiones en el Puerto de Buenos Aires, siendo el objetivo el ingreso de los camiones en correctas condiciones y lograr mayor eficiencia en recursos de tiempo y espacio.

El costo de cada certificado será de u\$s 14 + Iva y puede adquirirse en APC, Piedras 343.

Para consultas dirigirse al teléfono: 0810.666 6745

Buenos Aires, 31 de marzo de 2009



El 1º de abril no se exigirá la presentación del CTM para el ingreso de los camiones a las Terminales Portuarias.

Estimados socios:

Por la presente les informamos que de acuerdo a lo comunicado por la Cámara que nuclea a las Terminales Portuarias, a partir del 1º de abril **NO SE EXIGIRA** la presentación del CTM para el ingreso de los camiones a las mismas.

En cuanto recibamos mas información al respecto, la comunicaremos por este medio.

Buenos Aires, 03 de Abril del 2009



En relación a los comentarios sobre la exigencia de presentación del Certificado de Transporte Multimodal a los camiones que ingresen de las Terminales Portuarias de la ciudad de Buenos Aires, hemos tomado conocimiento de lo siguiente.

Estimados socios/as:

En relación a los comentarios acerca de la exigencia de presentación del Certificado de Transporte Multimodal a los camiones que ingresen de las Terminales Portuarias de la ciudad de Buenos Aires, hemos tomado conocimiento de lo siguiente:

1) Con fecha 02 de enero de 2008, la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros de Transporte Automotor de Cargas, Logísticas y Servicios, ha suscripto con las firmas Terminales Río de la Plata S.A. (TRP), BACTSSA S.A. e IVETRA S.A. un preacuerdo condicionado para el desarrollo de zona logística en Puerto Norte, Puerto de Buenos Aires.

En el artículo 4º del mismo se establece que *“las terminales se comprometen a requerir a todo Transporte automotor de Cargas el certificado de verificación documental y técnico que debe extender IVETRA y/o la Federación, con carácter previo al ingreso de los camiones a sus respectivas terminales”*.

2) El 22 de enero de 2008, en la sede de la Administración General de Puertos (AGP), las partes en cuestión volvieron a ratificar el Pre Acuerdo mencionado.

3) Y el 23 de julio de 2008, las partes antes citadas, ratificaron dicho Pre Acuerdo y también la Resolución N° 21 del 2008 de la Administración General de Puertos (AGP).

Por último, transcribimos a continuación el Comunicado dado a conocer por la firma IVETRA S.A.

“Ante consultas derivadas de informaciones no suministradas por IVETRA sobre la operatoria y los costos del CTM, que iniciara sus actividades el pasado 1 de Abril en el Puerto de Buenos Aires, creemos conveniente precisar que:

- El único lugar donde se puede adquirir el Certificado CTM, válido para ingresar en el Predio Portuario de IVETRA, es la empresa APC, Piedras 343 CABA en el horario de 09 a 18 horas.
- El costo del Certificado es de 14 U\$S + IVA cada uno.
- Se necesita un certificado por cada ingreso a una Terminal Portuaria, independientemente de la operatoria por la cual se ingresa.
- El Certificado que se adquiere no se emite nominado, por lo cual puede adquirirse con anticipación y en las cantidades que se desee. Por estas mismas razones el

Conrado Jesús Guma – Trabajo final de Graduación

Certificado puede usarse en el momento que se desee dentro de los seis meses, a contar desde la fecha de emisión.

- El CTM funciona las 24 horas del día y para los camiones que necesiten llegar durante la noche o la madrugada, existe seguridad, servicio y espacio para aguardar el turno de ingreso a la Terminal de destino

Ante consultas efectuadas por el CDA, las Terminales Portuarias involucradas nos informaron la no exigencia del certificado en cuestión, contradiciendo lo manifestado en el Pre Acuerdo mencionado en punto 1) del presente.

Buenos Aires, 08 de Mayo de 2009.



Transcribimos el Comunicado de las Terminales Portuarias respecto a la implementación del Centro de Transporte Multimodal a partir del próximo lunes 11 de mayo.

Estimados Socios:

Por la presente informamos que las Terminales Portuarias de la Capital Federal (BACTSSA, Terminal 4, Terminales Río de la Plata) han difundido un comunicado en relación a la inmediata implementación del Centro de Transporte Multimodal (CTM), el cual transcribimos a continuación:

“Comunicamos a Uds. que en atención a los requerimientos de la Administración General de Puertos para la implementación del Centro de Transporte Multimodal (CTM), a partir del día 11 de Mayo de 2009 la Terminal comenzará a requerir de los transportistas la acreditación del cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral y previsional respecto de los trabajadores de empresas transportistas, incluyendo el cumplimiento de las normas referidas a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, seguridad del transporte respecto de las mercaderías transportadas, y cualquier contingencia emergente de la relación laboral con el personal a cargo de la empresa transportista.

Quedarán exceptuados de la obligación precedente los transportistas que hubieran obtenido, y así lo acrediten, la certificación expedida por el Instituto Verificador del Transporte (IVETRA).”

La Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la Republica Argentina transmitió su preocupación ante el Administrador General de Puertos, Luis Angel Diez, por el nuevo costo operativo que implica una Certificación expedida por el Instituto Verificador del Transporte (IVETRA) para el ingreso de camiones a las Terminales de Puerto Nuevo, el cual será soportado por los operadores.



La nota remitida por la Federación manifiesta preocupación por la implementación de una nueva norma, la cual se desconoce y obliga a cumplir con una Certificación de IVETRA, a un costo de U\$S 14 + IVA por día por camión para el ingreso a las Terminales de Puerto Nuevo.

FECACERA entiende esta resolución significa una nueva tasa que se aplica a la carga, generando mayores costos, que en última instancia, serán soportados por los consumidores y que atentan directamente contra la competitividad del comercio exterior.

Se desconoce la normativa que ampara esta nueva operativa, la cual en la práctica, se transforma en un “peaje” para el ingreso de contenedores transportados por camiones que tienen la verificación vehicular de acuerdo a la Ley de Transporte que es de alcance nacional.

La Federación solicitó a las autoridades correspondientes, la suspensión de la medida implementada.

Buenos Aires, 18 de Mayo de 2009



COMUNICADO DE PRENSA

EXPORTADORES:

- **DECLARAN ESTADO DE ALERTA ANTE MANIOBRAS EN EL PUERTO DE BUENOS AIRES.**
- **DEFIENDEN LA POLÍTICA DE TRABAJO DECENTE DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE CONSULTAS ONLINE GRATUITAS DE LA AFIP.**

El Presidente de la Cámara de Exportadores (CERA), Enrique S. Mantilla, informó que la entidad declaró el Estado de Alerta ante las maniobras que están ocurriendo en el puerto de Buenos Aires desde el 11 de Mayo de 2009.

- 1) Desde esa fecha las Terminales del Puerto de Buenos Aires (Puerto Nuevo) están exigiendo, para acceder a las mismas con contenedores, un certificado otorgado por una entidad privada IVETRA con un costo de U\$S 14 + IVA por contenedor, sin que a la fecha la Administración General de Puertos aclare cuáles son las normas legales que hacen exigible este cargo por fuera de las tarifas establecidas para las concesiones que fueron renegociadas entre las terminales y la UNIREM.
- 2) Asimismo el 12 de Mayo de 2009 por un acuerdo privado y “reservado” entre la Asociación de Transportistas del Puerto de Buenos Aires (ATPBA) y el Instituto de Verificación del Transporte (IVETRA) –que es una entidad privada– se realizó un convenio para que el cargo por contenedor sea pagado por los importadores y exportadores aunque lo que certifica la entidad privada sea una obligación del transportista que ya fue controlada por las Autoridades Oficiales competentes.

- 3) Ante la denuncia de la CERA la Administración General de Puertos (AGP), por nota N° 134/09, había manifestado no estar de acuerdo con el sistema implementado (modelo tipo peaje) por IVETRA, pero no aclaró cuál es el fundamento legal de la exigencia del costoso certificado por el cual se cercena el derecho de libre acceso a las terminales de Puerto Nuevo de contenedores transportados por camiones que:



- Tienen la verificación vehicular de acuerdo a la ley de transporte que es de alcance nacional.
 - Con choferes en relación de dependencia cuya situación de trabajo registrado es verificable on line por Internet (CUIL) utilizando el sitio de la AFIP “Mis Aportes” que es un servicio gratuito. En igual sentido para el transportista independiente (CUIT).
- 4) Con el mecanismo acordado entre las Terminales e IVETRA (con la excusa de controlar el trabajo registrado) se pretende crear un negocio en el cual se proyectan beneficios estimados a 10 años de entre U\$S 130/160 millones, creando un monopolio de hecho, con tarifas en dólares y sin regulación legal. Este mecanismo genera un “enriquecimiento sin causa”.
- 5) Mantilla subrayó que no se puede poner en duda la voluntad política del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de las inspecciones sobre trabajo registrado.

“No es cierto que el transporte de camiones al Puerto de Buenos Aires es una zona liberada”. Es más, no consta que la Administración General de Puertos haya solicitado inspecciones laborales y que la misma haya sido denegada por el Ministerio de Trabajo o demorada por sus inspectores o que la AFIP haya dejado de prestar el servicio gratuito on line “Mis Aportes”.

Los exportadores confían en una rápida reacción de la Administración General de Puertos (AGP) para actuar de acuerdo a la legislación vigente haciendo reserva de las acciones para el reclamo de los daños patrimoniales emergentes que se están generando.

ANEXO 4 – Evolución del tamaño de buques

En virtud del crecimiento económico experimentado a nivel mundial en los últimos años, los armadores fueron ampliando su flota con más y mayores buques porta contenedores a fin de sostener el ritmo de crecimiento y mejorar sus rendimientos económicos mediante mayores economías de escala.

El promedio mundial de tamaño de buques portacontenedores creció de 1180 TEU en 1987 a 2500 en 2008. Una totalidad de 142 nuevos buques ingresaron al mercado de fletes entre el 2003 y el 2008, cada uno de ellos con capacidad de transportar más de 8000 TEU.

Ya en el año 2008 existían 159 buques en fabricación con capacidad superior a los 10000 TEU, de los cuales 108 pertenecen a la generación de los nuevos Super Post Panamax con capacidades superiores a los 12000 TEU.

ANEXO 5 – Obra de dragado del puerto de Buenos Aires

El objetivo principal de las obras de dragado de adecuación en el interior de Puerto Buenos Aires es ensanchar el Canal de Pasaje de ingreso a las Dársenas: 180 m. frente a las Dársenas A y B; 250 m. frente a las Dársenas C y D y el ensanche del Círculo de Reviro (zona de Giro) situado en el Antepuerto que tendrá un diámetro de 500 m, según informó la empresa adjudicada.

Se trabajará para uniformar la profundidad del interior del puerto con los canales que desembocan en el canal troncal de navegación, la profundidad de diseño llegará a los 33 pies (10,05 m.) al cero del hidrómetro del riachuelo, para que los megacruceros y los buques post panamax puedan maniobrar, ingresar, atracar y egresar dentro de las Dársenas en óptimas condiciones”.

El monto de dicho trabajo asciende a la suma total de \$ 57.802.910, con un plazo estimado total de obra de siete meses y medio.

