

El Puerto de Buenos Aires, la Ciudad y el desarrollo productivo

José A. Barbero ^{1 2}
Instituto del Transporte – UNSAM

*“The quest for sustainable port-city relationships remains a
conundrum in which conflicting interests are at play.”*

J.M. Pagés Sánchez (2019)

1. Puertos y ciudades: dos mundos conectados por sinergias y conflictos

Muchos puertos y ciudades tienen un origen común. Desde las antiguas civilizaciones hasta mediados del siglo XX las rutas de transporte fueron factor importante para la localización y el desarrollo de las ciudades, como nodos de intercambio modal (Bairoch, 1988). Posteriormente la relación fue variando, decayendo el impacto tradicional de los puertos en el crecimiento de las ciudades en las últimas décadas debido a los cambios que fue experimentando la actividad naviera, la migración de las actividades productivas y la separación física de los movimientos portuarios del ámbito urbano. Estos cambios resultaron frecuentemente en el abandono de áreas portuarias con infraestructuras y equipamientos inadecuados para las necesidades de los buques y las cargas, generando problemas de degradación urbana y a la vez abriendo oportunidades para su redesarrollo (Notteboom et al., 2022).

La presencia del puerto incide en el desarrollo urbano, ya que constituye una ventaja para el desarrollo de actividades operativas vinculadas con el movimiento de cargas y de pasajeros, incluyendo actividades productivas y servicios asociados a las transacciones comerciales. Como se verá más adelante, esa ventaja locacional se combina con las economías de aglomeración a que da lugar y con los efectos *hub* asociados; incluso

¹ Este trabajo fue encomendado por el Ministerio de Producción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la actualización de su Plan Estratégico 2035. Se agradece a sus autoridades el permiso para publicarlo en el sitio web del Instituto del Transporte de la UNSAM. Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor y no deberían ser interpretadas necesariamente como un reflejo de los puntos de vista de la EHyS-UNSAM

² El autor agradece especialmente a Daniel Caso, Daniela Couto, Emiliano Galli, Ramiro López Saubidet y Antonio Sánchez por sus comentarios en la elaboración de este capítulo, de cuyos contenidos es el único responsable.

cuando la ventaja locacional original decae, las fuerzas de la aglomeración pueden continuar (Fujita & Mori, 1996). Y la incidencia de los puertos no se limita al centro urbano contiguo, sino que se extiende al sistema de ciudades con el que está vinculado, que integran su hinterland. El impacto espacial de los puertos no es solo urbano: pueden generar tanta o más actividad en las localidades conexas que en la propia (Wilmsmeier & Monios, 2020; Rodrigue, 2020).

Pero así como generan impactos positivos a nivel urbano y regional, los puertos también dan lugar a externalidades negativas, que se concentran en el ámbito urbano contiguo, y que pueden constituir obstáculos a su desarrollo sostenible: impactos directos sobre el medioambiente (como la contaminación del aire o del agua, o los ruidos y olores), impactos negativos sobre la actividad urbana (como la congestión o la inseguridad) y costos de oportunidad (como dificultar el acceso a la ribera, impidiendo actividades de recreación y el desarrollo urbano).

A pesar de esa reducción de la tradicional influencia de los puertos, hay en el mundo una red de ciudades que prevalecen en la competitividad global como motores del crecimiento y la innovación, que se destacan por ser nodos claves en las cadenas de suministro globales, para las que puertos y aeropuertos constituyen atributos claves (Merk, O., 2014; Sassen, 2007). Esta mirada sugiere que los puertos siguen siendo activos relevantes para el desarrollo económico en el siglo XXI, no obstante haber perdido la centralidad que tenían hace varias décadas, o los impactos negativos que pueden causar sobre el medioambiente urbano.

Las sinergias y conflictos entre puerto y ciudad han sido históricamente objeto de atención, buscando combinar los aportes positivos al desarrollo productivo con la mitigación de los impactos negativos de orden urbano-ambiental. Se han ensayado múltiples políticas públicas que han tenido resultados dispares, con casos de éxito y de fracaso (Merk & Dang, 2013). La temática sigue teniendo plena vigencia, al punto que existen asociaciones internacionales dedicadas al análisis y la promoción de las mejores prácticas. Por ejemplo RETE, una organización con sede en Venecia destinada a promover el diálogo y la convivencia entre puertos y ciudades, o AIVP (Association Internationale Villes et Ports), dedicada a promover buenas prácticas, vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y con las recomendaciones de UN-Habitat).

2. Características y relevancia del puerto de Buenos Aires

El que comúnmente denominamos Puerto de Buenos Aires se denomina ARBUE de acuerdo con el código que identifica las localidades para el comercio y el transporte en el mundo³. ARBUE abarca tanto las instalaciones que operan en el ámbito de la CABA como las de Dock Sud. Visto desde la perspectiva marítima, ARBUE constituye uno de los

³ El *United Nations Code for Trade and Transport Locations* (UN/LOCODE) es utilizado por cargadores, transportistas y gobiernos en actividades relacionadas con el comercio.

principales puertos de la Costa Este de Sudamérica, especializado en el movimiento de contenedores, de pasajeros y de combustibles líquidos. Se encuentra noveno entre los puertos de América Latina y El Caribe de acuerdo con el movimiento de contenedores, alcanzando los 1,8 millones de TEU en el año 2022 (lejos de los 4,9 de Santos en Brasil, 4,3 de Colón en Panamá, los 3,1 de Cartagena en Colombia o los 3,0 de Manzanillo en México). La UNCTAD elabora un índice que pondera la conectividad que tienen los puertos de contenedores del mundo de acuerdo con la frecuencia de los servicios de línea, la dimensión de los buques que lo utilizan y otras variables, denominado PLSCI (*Port Liner Shipping Connectivity Index*). El PLSCI le otorgaba a Buenos Aires a mediados de 2023 (Q2) un valor de 35,9, en un rango similar a los de los principales puertos sudamericanos (40,5 Santos; 35,8 Paranaguá; 34,4 Navegantes, 36,3 San Antonio; 43,8 Cartagena; 40,4 El Callao; 36,7 Montevideo).⁴ Atendiendo a su posición geográfica (prácticamente como terminal de las rutas marítimas), se puede decir que continúa siendo un puerto relevante para el movimiento marítimo internacional de contenedores, así como lo es para el movimiento doméstico de combustibles y para el movimiento de pasajeros de cruceros y en tránsito hacia o desde Uruguay. Ello aun cuando los cambios en la organización del tráfico global de línea, junto con la acentuación de las restricciones de calado y espacio, hacen que ARBUE esté perdiendo servicios directos y su condición de terminal de rutas marítimas, derivando cargas a puertos de países vecinos (vía otros puertos y servicios *feeder*, o por camión).

El puerto fue un componente central en los orígenes de la ciudad tras su segunda fundación en 1580; se lo llamó Nuestra Señora de los Buenos Aires, nombre que luego adoptó la ciudad. Su relevancia se debió a su localización – como puerta de acceso al interior del territorio – y no por sus características físicas, que fueron notablemente rudimentarias hasta mediados del siglo XIX. Los navíos debían fondear lejos de la costa, transfiriendo pasajeros y cargas a lanchones, y de estos a carretas. Hacia 1880, tras varias mejoras parciales (como un muelle de pasajeros inaugurado en 1857) se desarrollaron infraestructuras portuarias capaces de recibir en forma directa buques de mayor porte, a ambos lados del Riachuelo, cuya desembocadura fue canalizada, constituyendo su boca el puerto natural de la incipiente ciudad. En la ribera norte del Riachuelo, del lado de la actual CABA, a fines del siglo XIX se construyeron los diques y dársenas de Puerto Madero, ganando amplios terrenos al río (300 has). En la ribera sur se impulsó la construcción de una dársena, el denominado Dock Sud. A poco de completarse las obras, las instalaciones de Puerto Madero resultaron insuficientes para el intenso movimiento de la época, decidiéndose la construcción de las cinco dársenas de ultramar que conforman el llamado Puerto Nuevo, que fueron completadas en 1919. Estas dársenas se ubicaron al norte de Puerto Madero, separando así el área central de la ciudad del Río de la Plata, y dejando al Riachuelo como un puerto para buques menores (Dominguez, 2018).

⁴ El valor absoluto del PLSCI nace de asignar el nivel de 100 al puerto mejor conectado en el mundo al comienzo del cómputo, en el año 2004.

A partir de 1956 la operación del Puerto de Buenos Aires estuvo a cargo de la Administración General de Puertos (AGP), entidad pública responsable por la explotación, administración y mantenimiento de todos los puertos marítimos y fluviales del país. El esquema centralizado y estatista fue revertido por una nueva Ley Nacional de Puertos, sancionada en 1992, encuadrada en una reforma del Estado que apuntaba a la descentralización, desregulación y a la participación privada. Esta Ley dispuso la transferencia de los puertos a los respectivos estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, aunque al promulgarse el Puerto de Buenos Aires permaneció como del Dominio Público del Estado Nacional. Desde el punto de vista de la gestión, la ley habilitó la operación de puertos privados y modificó el modelo de organización de los grandes puertos públicos, pasando de un modelo "*toolport*", en el que la explotación pública es complementada por algunos servicios otorgados a operadores privados (como estiba, pilotaje o almacenamiento), a un modelo tipo "*landlord*". En este último el Estado es el propietario del terreno, que mediante un contrato de concesión cede la explotación de las infraestructuras portuarias a una segunda entidad – típicamente una empresa privada – que equipa y opera las terminales; la autoridad portuaria tiene una injerencia limitada en las actividades portuarias. Ello permitió pasar de una operación basada en el concepto de "muelles de uso común" a una basada en "terminales especializadas", a cargo de un único operador. La misma política de reforma del Estado permitió que mediante un acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires se desafectaran las viejas instalaciones de Puerto Madero, impulsando la urbanización de 170 has que constituye un ejemplo de redesarrollo exitoso de áreas portuarias fuera de servicio, aunque dividió el área portuaria de la CABA en dos sectores no contiguos.

El modelo de gestión establecido por la Ley Nacional de Puertos fue aplicado exitosamente en numerosos puertos privados y en algunos grandes puertos públicos (como Bahía Blanca o Quequén), pero sólo parcialmente en el caso del Puerto de Buenos Aires. Las instalaciones de Dock Sud fueron transferidas a la Provincia de Buenos Aires, pero las localizadas en la ribera norte fueron objeto de un debate en el plano jurídico en cuanto al deslinde de competencias. El Gobierno Nacional ha argumentado respecto al resguardo del interés en el puerto (el único puerto nacional del país), atento a su importancia estratégica de alcance nacional, en tanto la Ciudad ha procurado equiparar el puerto a los demás, insistiendo con su provincialización (Cholvis, 2005; Dominguez Roca & Arias, 1997). A partir de la ley de 1993 el Gobierno Nacional dio en concesión tres terminales de contenedores en Puerto Nuevo, que aún perduran, que están a cargo de importantes operadores internacionales⁵: TRP (Dubai Ports), Terminal 4 (APM-Maersk) y BACTSSA (Hutchinson Ports, concesión ya terminada). En el vecino puerto de Dock Sud la Provincia de Buenos Aires otorgó en concesión una terminal de contenedores, Exolgan, operada por ITL, un holding controlado por Singapur Ports y la naviera MSC.⁶

5 Originalmente se concesionaron algunas actividades y terminales más, que ya no se encuentran operativas.

6 Esta concesión presenta características completamente distintas a las de Puerto Nuevo en cuanto a plazos, tarifarios, propiedad de los activos y otras características.

En la actualidad el Puerto de Buenos de Aires comprende tres sectores: (i) Puerto Nuevo, donde se encuentran cinco dársenas de ultramar que comprenden instalaciones dedicadas a contenedores, cargas generales y pasajeros; (ii) Dársena Norte, donde operan trasbordadores de vehículos y pasajeros al Uruguay y también atracan buques militares; y (iii) Puerto Sur, donde se concentran actividades logísticas, industriales y de recreación (**Figura 1**). Ya no lo integran ni Puerto Madero ni Dock Sud. Aun cuando no son parte del Puerto, también integran el complejo portuario los accesos náuticos: los canales Norte y Sur, que convergen en el km 8 del denominado Canal de Acceso, que mediante una red de canales en el Río de la Plata vincula a las terminales de ARBUE con el Océano Atlántico, distante a más de 240 km, junto a las cuales se ubican zonas de fondeo y de alije. También se vinculan con el puerto los múltiples accesos terrestres, tanto carreteros como ferroviarios, que han tenido importantes mejoras en los últimos años (particularmente el acceso de los camiones, con la inauguración del Paseo de Bajo en 2018). Cabe destacar que parte de las tierras públicas afectadas a la función portuaria fueron ocupados en forma ilegal y posteriormente urbanizadas, y que algunos predios han sido desafectados de la función portuaria en los últimos años (aunque ese cambio ha sido recientemente objeto de revisión). La Figura 2 muestra esquemáticamente los accesos náuticos y el área ocupada por el Puerto de Buenos Aires en la CABA en 2022, en sus secciones norte y sur.

Figura 1 - El Puerto de Buenos Aires en la actualidad



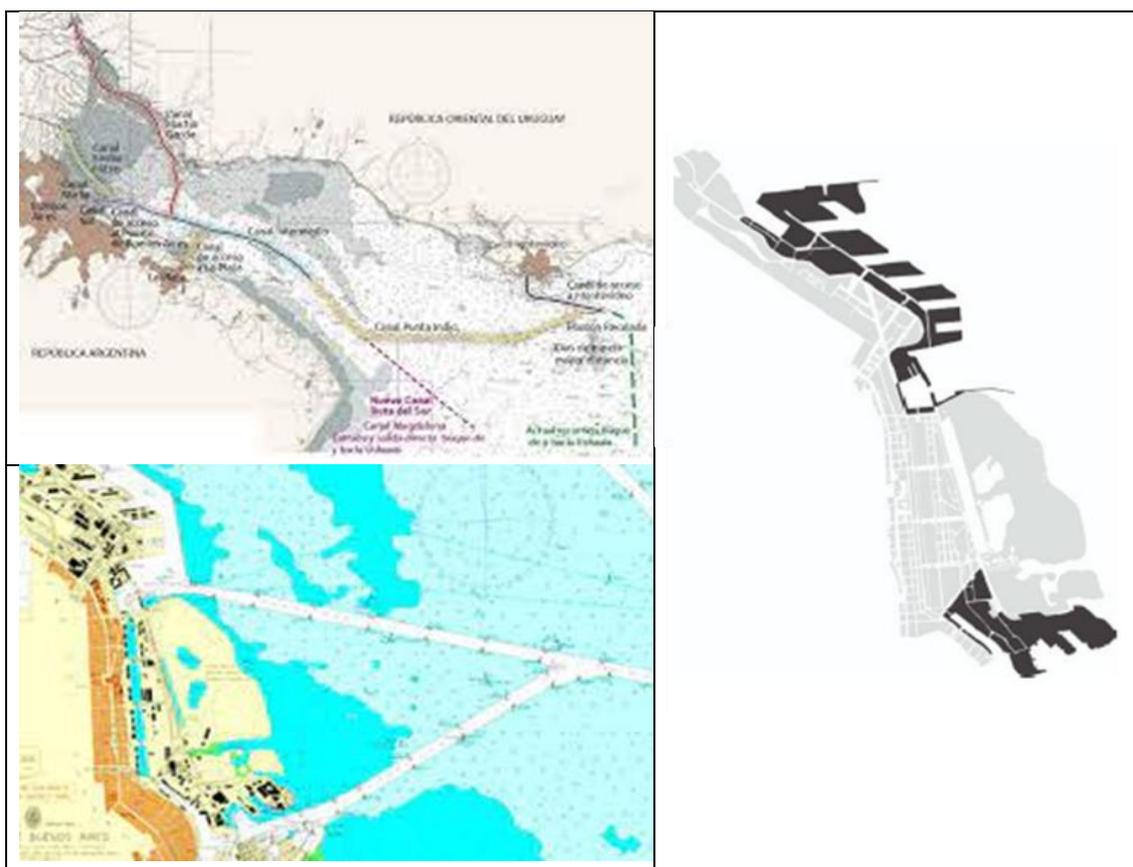
Cerca del Puerto de Buenos Aires se localizan otras terminales portuarias. Se destacan la terminal de contenedores de Dock Sud (Exolgan), el puerto de Zárate (contenedores, autos, carga de proyecto), la terminal de contenedores de La Plata (Tecplata)⁷, las terminales del Grupo Euroamérica en Campana y otras menores sobre el río Paraná. Cabe

⁷ También iniciativa privada, otorgada por la PBA. Una moderna terminal de contenedores que cuenta con un buen acceso náutico, pero que ha tenido muy poco movimiento.

mencionar la presencia de las terminales situadas en la ribera uruguaya, particularmente Montevideo (con una terminal de contenedores).

La principal carga portuaria (medida en valor) se moviliza en contenedores; en el quinquenio 2018/2022, las tres terminales de Puerto Nuevo dieron cuenta del 50,8% del total de los TEU que moviliza el país, alcanzando el 82,8% si se agrega el movimiento de Exolgan y superando el 90% si se incluye Zárate (el resto se concentra en Rosario y los puertos Patagónicos). Estos valores ilustran la importancia que tienen las terminales de la RMBA en el comercio exterior de cargas generales del país. La Figura 3 muestra la evolución de los contenedores movilizados por estos tres puertos (cuya declinación absoluta es un reflejo del desempeño de la economía del país). Cabe destacar el desbalance existente entre cargas entrantes y salientes: el 85% de los contenedores desembarcados están llenos, mientras que sólo lo están un 62% de los embarcados (un 38% salen vacíos).⁸

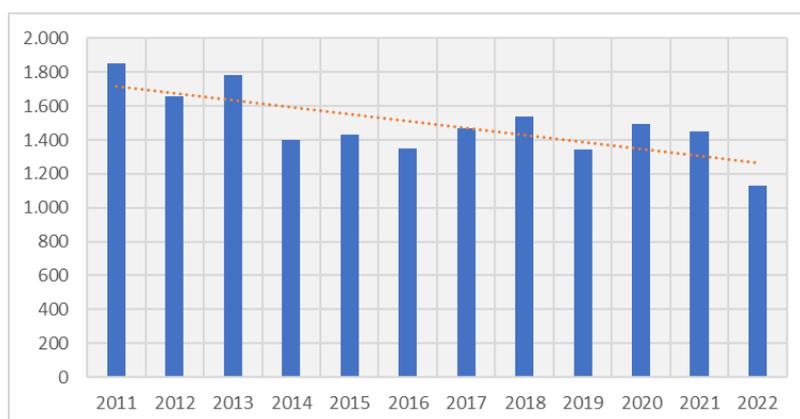
Figura 2 - Canales de acceso y área ocupada por el Puerto en la CABA en 2022



Fuentes: SHN y Couto (2022)

⁸ Datos de 2021 para las terminales de Puerto Nuevo (Armero, 2022).

Figura 3 - Movimiento de contenedores en Buenos Aires y Dock Sud



Fuente: elaboración propia con datos de AGP

Para ponderar su importancia en la economía argentina, cabe destacar que aproximadamente el 80% de la carga de importación y exportación que se sirve de los servicios de transporte marítimo de línea regular utiliza los puertos de Buenos Aires y Dock Sud para ingresar al o salir del país (parte lo hace por otros puertos o accesos terrestres). La RMBA genera el 35% de los contenedores de exportación (el resto proviene de otras regiones), y es destino del 74% de los de importación que se desconsolidan localmente. Dentro de los contenedores que comienzan o terminan su viaje en la RMBA, la mayoría lo hace en la CABA y especialmente en el norte del GBA. Otra tendencia destacable es que parte de las tradicionales exportaciones a granel están siendo derivadas a contenedores (por solicitud de los compradores y por disponibilidad de contenedores vacíos).

En cuanto a los pasajeros, los dos principales movimientos son los de cruceros internacionales (del orden de 300.000 personas por temporada antes de la pandemia del COVID-19), desde la terminal especializada Benito Quinquela Martín ubicada en Puerto Nuevo (probablemente la mejor de Sudamérica en su tipo) y el intercambio entre Argentina y Uruguay (Colonia y Montevideo), que en 2019 superó el millón de personas (en cada sentido), a través de terminales ubicadas en Dársena Norte y en Dársena Sur (incluyendo el transporte de automóviles). El movimiento de combustibles (líquidos y gaseosos) está centrado en Dock Sud, donde se localizan importantes refinerías y plantas petroquímicas, y es administrado por un Consorcio de Gestión creado en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires en 2019, que moviliza también cargas generales y áridos.

Como puede apreciarse, el rol del Puerto de Buenos Aires en el sistema portuario nacional es central, como nodo concentrador de exportaciones e importaciones por contenedor (y punto de posicionamiento de vacíos). Las terminales de Puerto Nuevo, así como las otras ubicadas en la RMBA, se encuentran localizadas cerca de grandes centros de producción y consumo, pero movilizan cargas de todo el país. Regiones alejadas pueden movilizar sus contenedores por otros puertos, que en muchos casos transbordan en Buenos Aires. Las terminales de la RMBA también tienen la oportunidad de

transbordar el comercio exterior de los países vecinos (particularmente de Paraguay y Bolivia).

El Puerto de Buenos Aires es administrado por la AGP, entidad nacional que es responsable por la planificación de su expansión. Las concesiones iniciadas en 1994 ya completaron sus plazos, que fueron extendidos mientras se elabora un plan y un nuevo llamado. En el año 2017 se propuso un ambicioso plan, concesionando a un solo operador el movimiento de contenedores por un plazo extenso (35 años+15) y previendo la construcción de una nueva área mediante rellenos, y una terminal de cruceros. En 2019 se elaboró un nuevo plan maestro, que contempla varias opciones y etapas, incluyendo muelles corridos y una terminal exterior (AGP - Indra/ALG, 2019). Propone usos del suelo, zonas de apoyo, accesos viales y ferroviarios, y espacios de interacción puerto-ciudad con usos mixtos, en Puerto Norte y en Puerto Sur, con la AGP como líder del clúster portuario. El Plan de 2019 contiene consideraciones sobre la financiación (aunque no análisis económico), cuya viabilidad está condicionada al contexto macroeconómico (al igual que cualquier acuerdo de asociación público-privada). En junio de 2023 se instruyó al Ministerio de Transporte para que licite dos terminales en Puerto Nuevo mediante una licitación internacional “a riesgo empresario y sin aval del Estado”, procurando la competencia en el mercado de servicios portuarios, y a AGP para que gestione la transición (Decreto 299/2023). Tras el retiro de uno de los operadores de terminal de contenedores (BACTSA), en agosto de ese año AGP acordó con las otras dos extender las concesiones por un plazo de tres años, con opción a tres más (plazo llamativamente largo para una transición). Es sorprendente la demora del Gobierno Nacional respecto al concesionamiento de activos tan importantes para el comercio exterior del país.

3. Impacto del Puerto en la economía local y nacional

En la mirada tradicional de la economía del transporte los puertos – al igual que otras infraestructuras – impactan positivamente en el desarrollo económico, favoreciendo la generación de actividad y consecuentemente de empleo, salarios, ganancias y tributos. Las mejoras en la infraestructura de transporte reducen los costos operativos y producen ganancias en la actividad económica a través de ventajas comparativas, especialización y economías de escala. El impacto económico de los puertos no se limita a la ciudad que lo contiene o a su área de influencia directa: incide en la competitividad de la economía nacional. Los puertos afectados al comercio exterior son el punto de contacto de la economía local con la del resto del mundo; constituyen nodos clave en las cadenas logísticas globales, por lo que su desempeño incide considerablemente en la competitividad de los países (Munim & Scramm, 2018).

Como se comentaba al inicio, los puertos en tanto nodos de ruptura de cargas constituyen sitios privilegiados para la localización de actividades. Pero adicionalmente a ese impacto directo, las actividades de transporte que comprende la actividad portuaria pueden originar una amplia gama de mecanismos de aglomeración, que resultan de una mayor integración con otras actividades, mercados laborales, mercados de productos y

proveedores de bienes intermedios (Lovely et al., 2017). Estos mecanismos afectan positivamente la eficiencia de las empresas individuales y e inciden en la organización de la actividad económica en el espacio (Hidalgo-Gallego & Núñez-Sánchez, 2023). Los impactos directos e indirectos, en servicios y en actividades industriales, están vinculados en alguna medida a cómo esté organizada la gobernanza de la actividad portuaria, y a su capacidad de impulsar externalidades positivas y de mitigar las negativas.

No obstante esa mirada positiva, la idea de que la mejora portuaria siempre redunde en impactos positivos sobre la economía local ha sido desafiada en las últimas décadas: la mejora en la conectividad que genera – y la consiguiente apertura del mercado local – puede servir para innovar y crecer, pero también puede promover el reemplazo de la producción local por importación. Ello dependerá de la capacidad de adaptación e innovación de la estructura local ante una mayor apertura.

Si bien los puertos tuvieron un fuerte impacto sobre el desarrollo local en la economía mercantil y durante el desarrollo industrial, su relevancia fue decayendo en las últimas décadas por varios motivos (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, 2022) (Recuadro 1), que aplican particularmente a los puertos centrados en el movimiento de contenedores:

- La “migración” de varias terminales hacia localidades periféricas.⁹ La necesidad de espacio adicional y calados más profundos ha alentado a los operadores de terminales a buscar nuevos sitios que estén ubicados más lejos de los sitios convencionales.
- La contenerización de las terminales ha reducido los requisitos de mano de obra, ya que una terminal de contenedores moderna es intensiva en capital y requiere una pequeña cantidad de mano de obra calificada para operar. Por lo tanto, las terminales portuarias emplean a muchas menos personas que antes, lo que reduce toda una serie de interacciones puerto/ciudad.
- Los problemas de seguridad y protección han ganado prioridad, restringiendo el acceso a las áreas portuarias, particularmente a las terminales. Los puertos han pasado a ser áreas cerradas y protegidas a las que el público no puede acceder fácilmente.
- Las operaciones de los barcos modernos requieren menos mano de obra, y la contratación de personal se ha internacionalizado, desde los gerentes hasta las tripulaciones. La mano de obra de los buques es mayoritariamente multinacional y no está vinculada a las comunidades de los puertos de escala. Además, los portacontenedores pasan poco tiempo en los puertos, a menudo menos de 24 horas, lo que reduce considerablemente las oportunidades de licencia en tierra.

⁹ Para retener el estatus de plaza de negocios internacionales, algunos puertos superaron las restricciones físicas incorporando sitios alejados y más próximos a las profundidades naturales (Amberes-Brujas, Rio de Janeiro-Sepetiba, Shanghai-Yangshan). Se trata de instalaciones complementarias, satélites, reteniendo las infraestructuras y operaciones en las ciudades y a la vez asegurándose la conectividad que proveen los grandes buques a través de sus terminales remotas.

- Ha mejorado la accesibilidad al interior de los países, lo que implica que la mayoría de las actividades económicas que utilizan el puerto se pueden ubicar tierra adentro y no tanto en las proximidades de las terminales portuarias, como ocurría tradicionalmente (aunque ese no es particularmente el caso de Argentina). Se ha generado una disociación espacial entre el empleo industrial y manufacturero y las instalaciones portuarias.

Recuadro 1 - Evolución en la relación puerto-ciudad

“Las primeras civilizaciones se asentaron en la proximidad de cruces de rutas y centros comerciales. En ese momento, había una correlación distintiva entre la existencia/éxito de un puerto y el desarrollo del área urbana. Los cambios económicos del siglo XX culminaron con la reorganización de las actividades portuarias y el aprovechamiento del territorio. Dada la creciente tensión entre la ciudad en expansión y el puerto en expansión, algunas actividades fueron reubicadas río abajo a través de procesos de migración portuaria, iniciando el abandono o la disminución de la intensidad del uso del suelo de los frentes de agua en las ciudades.”

“Las antiguas áreas portuarias fueron abandonadas y el vínculo entre la ciudad y el puerto decayó. Los puertos generalmente no prestaban mucha atención a las actividades relacionadas con la recuperación de áreas abandonadas, sino que las dejaban deteriorar o las alquilaban a industrias de sectores ajenos al dominio principal de su negocio. Muchas ciudades de todo el mundo han construido una relación intrincada con su puerto, ya que deben su origen a su sitio portuario. Convencionalmente, el dinamismo económico de las ciudades estaba ligado a su puerto, que era una fuente de empleo y de interacciones comerciales con el mercado global.”

Notteboom, Pallis, & Rodrigue (2022) *Port Economics, Management and Policy*, Capítulo 7.4

Una mirada en términos de la organización actual de la logística de cargas permite ver a los puertos como puntos de enlace de las cadenas de suministro globales. Desde esa perspectiva, el papel de los puertos puede definirse como parte de un conjunto de entidades en las que intervienen distintos operadores de transporte y logística para aportar valor a los consumidores finales: los puertos constituyen un punto de enlace en una cadena logística mayor, en un canal de distribución global. La conjunción de la logística y el puerto puede atribuirse principalmente a la integración operativa de los modos de transporte facilitada por la contenerización, y a la evolución de las demandas de los clientes finales, que requieren la aplicación de prácticas logísticas.

Más allá de las teorías, en la práctica desde los años 60 ha habido esfuerzos para desarrollar estudios de impacto económico de los puertos, particularmente su efecto multiplicador (los impactos indirectos), en términos de empleo, valor agregado y productividad, enfrentando numerosos obstáculos metodológicos y en algunos casos un cierto sesgo hacia la sobreestimación. (De la Peña Zarzuelo, 2021). Los estudios también han incorporado los denominados impactos catalíticos, que son aquellos generados por el puerto como elemento facilitador de incrementos de productividad y capaz de atraer

de nuevos negocios a la región (Ferrari et al., 2012). Los estudios en general muestran que el impacto – que se ubica en un rango de US\$ 100 a US\$ 250 por ton – depende de la dimensión del puerto (a mayor movimiento portuario, mayor impacto por tonelada), del tipo de tráfico que atiende (generan un impacto mucho mayor los contenedores que los graneles, y más aún los automóviles), y también del modelo de gestión portuaria, apareciendo el modelo *landlord* como el más proclive a impulsar actividades económicas conexas al puerto. (De la Peña Zarzuelo, 2021).

Un aspecto de especial interés es el patrón espacial del impacto económico del puerto. El impacto que se limitaba a la ciudad contigua hasta la primera mitad del siglo XX se fue expandiendo: (i) por las mejoras en el transporte terrestre, que permiten trasladar funciones que antes eran adyacentes a localidades más alejadas; (ii) por el incremento en las dimensiones de las áreas metropolitanas; y (iii) por los mecanismos de facilitación comercial que permiten el desarrollo de portales (*gateways*), especialmente aptos para la intermodalidad, en el hinterland, a donde se trasladan diversas actividades que eran tradicionales del quehacer portuario. Esta tendencia a ha llevado a que los impactos económicos sean de alcance regional, no solo local, y que es posible que la ciudad portuaria, que carga con las externalidades negativas propias de la contigüidad del puerto, no disfrute de los beneficios que este genera, que se trasladan a los márgenes de las áreas metropolitanas o a otras ciudades dentro del hinterland portuario.

En España se han realizado recientemente estudios de impacto portuario en las denominadas FUA (áreas urbanas funcionales)¹⁰, buscando establecer la dimensión del impacto en el aglomerado urbano. Arrojó una elasticidad de 0,1 entre el movimiento portuario y la actividad económica en la ciudad (0,25 en la actividad industrial); y en términos de puestos de trabajo, un aumento de un millón de toneladas que mueve un puerto genera entre 221 y 354 nuevos puestos (en promedio) en la FUA donde está ubicado (Hidalgo-Gallego & Núñez-Sánchez, 2023). Cabe resaltar que los resultados de los estudios, aunque sugerentes, son difíciles de extrapolar de un país a otros que ofrecen un diferente contexto.

¹⁰ La FUA incluye la ciudad y los municipios que forman su entorno funcional, concretamente de influencia laboral.

Recuadro 2 – Los puertos y la generación de empleo

En general, los puertos pueden generar empleos directos e indirectos. Los empleos directos son aquellos que están relacionados directamente con la actividad portuaria, como trabajadores portuarios, personal de seguridad, operadores de grúas, trabajadores de almacenes y personal administrativo. Los empleos indirectos son aquellos que se derivan de la actividad portuaria, como los trabajadores de la cadena de suministro: camioneros, ferroviarios y otros trabajadores de transporte y logística, trabajadores de la industria de la manufacturera, y todas las actividades que pueden utilizar los productos importados y exportados a través del puerto. En un puerto afectado al tráfico de línea regular como es el caso de ARBUE, su atención se sustenta más en la aplicación intensiva de capital que en la mano de obra (como era hasta hace 30 años). Actualmente la mayor generación de empleo de un puerto de este tipo es indirecta, y se basa en las ventajas que aportan: (i) la fiabilidad de un acceso económico y eficiente a compradores y proveedores de ultramar, (ii) la proximidad a una gran masa de población consumidora y a la pequeña y mediana industria, y (iii) la disponibilidad de una locación con alta conectividad con el hinterland, que resulta en una plataforma conveniente para las diversas soluciones logísticas de distribución física.

Fuente: Daniel Caso

El impacto sobre la economía local y regional depende también de las políticas adicionales con las que se planifique el desarrollo portuario. Algunas ciudades han combinado las mejoras portuarias (que les permiten mejorar la conectividad con mercados clave) con políticas específicas, como la creación de Zonas Económicas Especiales (por ejemplo, en Shenzhen en el sur de China, o Dubái), que otorgan ventajas financieras y transaccionales a las instalaciones portuarias e industriales preexistentes. (Notteboom, 2022).

En el caso de Buenos Aires no se cuenta con análisis cuantitativos del impacto económico del puerto sobre la ciudad (sea la CABA o el RMBA), algo realmente llamativo. Se ha estimado que genera aproximadamente 120.000 empleos directos e indirectos, que equivale a 8 de cada 100 empleos en la CABA; sólo Buquebús emplea a 500 personas directas y 1500 indirectas (estimaciones citadas por D. Couto. 2022). Otras estimaciones muestran valores inferiores. Un cálculo más preciso – que debería esforzarse por identificar los empleos indirectos – tropieza con la dificultad de que muchas tareas vinculadas al puerto pueden realizarse en forma remota. Ese cálculo también mostraría que las actividades, los puestos de empleo y la vivienda de los empleados estarían ubicados en parte en la CABA y en parte en el Gran Buenos Aires (o en otras localidades del hinterland).

La Figura 4 presenta un listado (no exhaustivo, con ejemplos) de actividades vinculadas al puerto, permitiendo apreciar la multiplicidad de actores que conforman la comunidad portuaria, el universo que gira alrededor de un puerto de este tipo. A priori puede inferirse que muchas de las empresas, organismos o asociaciones probablemente estén localizadas en la CABA, en tanto otras (como los centros logísticos o plantas industriales)

se encuentran en el GBA o en otras ciudades. Y los empleos generados pueden corresponder a personas que residan en la CABA o en el GBA. Ello refuerza la necesidad de dar un enfoque metropolitano al análisis del impacto económico del puerto sobre el área urbana.

Figura 4 - Ejemplos de actividades vinculadas directamente con el puerto

<ul style="list-style-type: none"> • Vinculadas a los buques <ul style="list-style-type: none"> • Agencias marítimas, líneas navieras • Servicios de remolque • Estiba y desestiba • Practicaje y pilotaje • Clasificación y seguros • Abastecimientos y bunkering • Construcciones y reparaciones navales • Capacitación y atención del personal embarcado • Vinculadas a la actividad portuaria de cargas <ul style="list-style-type: none"> • Recepción y administración • Almacenamiento • Grúas • Movimientos internos • Seguridad • Vinculada al movimiento de pasajeros <ul style="list-style-type: none"> • Terminales de cruceros • Operadores turísticos y múltiples servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculadas a la carga <ul style="list-style-type: none"> • Empresas exportadoras e importadoras • Actividades logísticas • Almacenamiento, depósitos fiscales • Agentes de carga, freight forwarders • Operadores logísticos • Entidades bancarias • Sociedades de clasificación • Empresas de seguros • Vinculada a los accesos <ul style="list-style-type: none"> • Dragado y balizamiento de las vías navegables y sus actividades de apoyo • Transporte carretero y sus actividades conexas • Transporte ferroviario y sus actividades conexas • Vinculada con las funciones de fiscalización y control <ul style="list-style-type: none"> • Aduanas • Organismos para-aduanales • Controles de seguridad
--	---

4. El ordenamiento urbano de la CABA frente al puerto y sus actividades

Desde el punto de vista del ordenamiento urbano, el puerto constituye básicamente un polígono que comprende áreas terrestres y espejos de agua afectados principalmente a actividades portuarias y a su sostén. En el caso de Buenos Aires, el área portuaria es la que muestra la Figura 5, destacándose las dos secciones: Puerto Nuevo y Dársena Norte, y el Puerto Sur, divididas a partir de la reconversión de Puerto Madero. Dentro del polígono portuario parte del dominio pertenece a la AGP y parte al AABE (i.e., grandes secciones en Dársena Norte).¹¹

¹¹ El croquis responde al cambio de límites introducido en 2016, que fue revertido recientemente (Disposición SSPVN 01/2023), volviendo el Puerto de Buenos Aires a los límites terrestres y acuáticos establecidos en 2001.

Figura 5 - El área portuaria en la CABA



Fuente: D. Couto, 2022

En este polígono portuario, que incluye dos complejos diferentes y aislados, el uso del suelo se distribuye de la siguiente forma (D. Couto, 2022);

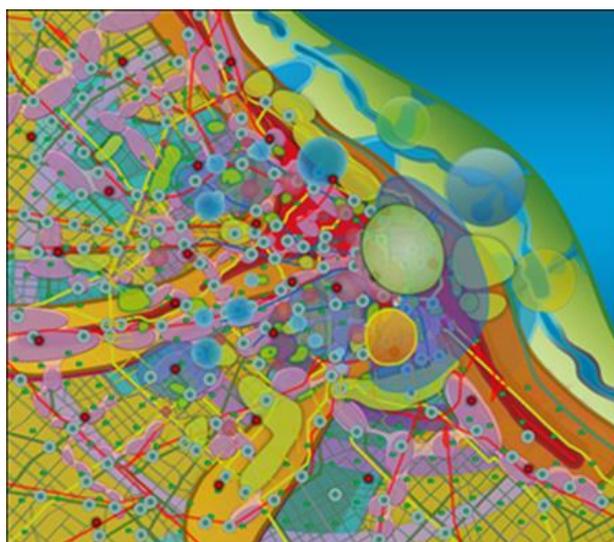
- Un 43% corresponde al área operativa portuaria y de actividades logística conexas
- Un 12% corresponde a actividades industriales vinculadas a la actividad naviera (el Complejo Industrial y Naval Argentino, con dos astilleros ubicados en Puerto Sur)
- Un 19% corresponde a infraestructuras diversas, como playas ferroviarias y centrales térmicas
- Una parte menor del suelo está afecta a las funciones propias de las fuerzas de defensa y seguridad, y al uso cultural, educativo y recreativo.

Junto con el polígono portuario, que abarca 337 ha, puede reconocerse un área de interfaz urbano-portuaria de 296 ha. (Couto, 2022). En ésta se localizan actividades logísticas asociadas al Puerto (16%), viviendas (20%), usos recreativos (16%) y usos administrativos (14%). El borde entre las áreas portuarias y urbana tiene una porosidad variable: un 39% está separada por muros altos (más de 3 m) y un 56% por muros de menor altura; un 6% ofrece continuidad. De los 48 km de costa que tiene la CABA, un 50% corresponde al Puerto y un 50% no; un 70% es de acceso restringido, correspondiendo en parte al Puerto (70%) y en parte a clubes privados o similares (30%).

Para reconocer la visión que tiene la CABA del puerto desde el punto de vista urbanístico es pertinente revisar los principales instrumentos de planificación urbana elaborados por la Ciudad en los últimos años.

- En el **Plan Urbano Ambiental** (PUA), establecido por la Constitución de la CABA en 1998 y desarrollado a partir de 2008. Las propuestas territoriales diferencian la escala metropolitana y la escala específica de la ciudad. En lo referente al transporte y la movilidad, se nota un pronunciado énfasis en el transporte pasajeros; en el capítulo correspondiente a las propuestas específicas de la ciudad, no hay referencias al puerto, aunque si las hay para maximizar el uso recreativo de las riberas y cursos de agua (a pesar de que el diagnóstico se reconoce la relevancia del puerto). La actualización reciente del PUA aún se encuentra en curso.
- En el **Modelo Territorial Buenos Aires 2010/2060** del año 2011, en la sección correspondiente a “la ciudad actual” la síntesis temática de Transporte y Movilidad se limita al transporte público de pasajeros, y la de producción y empleo no hace referencia al puerto. En la sección referida a “la ciudad deseada” se prevé a la línea costera como un corredor verde regional (Figura 6). Se propone “la creación de una nueva centralidad a escala regional hacia el norte, asociada al replanteo del rol del puerto de Buenos Aires con la generación de un nodo polimodal complejo”: se trata de un nodo de intercambio intermodal para pasajeros urbanos e interurbanos por diferentes modos (buses, FFCC, aéreo, fluvial, bicicletas). El plan de estructuras y centralidades no contempla el puerto ni la actividad logística asociada. En la sección referida a “la ciudad sustentable” los indicadores propuestos se limitan a la accesibilidad y movilidad de personas, sin considerar las cargas ni el Puerto.
- En el **Plan Estratégico Participativo 2035**, del año 2017, se concluye con 12 ejes estratégicos; en ninguno de ellos aparece mencionado el Puerto, que solo es citado en el análisis institucional, destacando las gestiones para su traspaso a la CABA. En los estudios hay algunos análisis de la situación del puerto, se apunta a su transferencia, y a hay una propuesta general referida a un Sistema de Gestión Integral de Puertos dentro del Fortalecimiento de la Red de Transporte Metropolitano (Lineamiento 19). Hay algunas referencias marginales a obras portuarias y a la accesibilidad de la terminal de cruceros (Lineamiento 24).

Figura 6 – La línea costera como corredor verde en el Modelo Territorial



Respecto a las externalidades negativas que puede generar el Puerto, no se ha encontrado un tratamiento integrado, pero sí referencias a varios impactos negativos. En cuanto a los impactos ambientales, cabe destacar que la AGP, si bien certificó ISO 14001 en 2015, no cuenta con un Plan de Gestión Ambiental (como sí lo tiene Bahía Blanca desde 2019), pero no obstante existe el monitoreo de varios indicadores, particularmente de calidad de aire (a través de la red de la CABA), de la calidad del agua (a través del sistema RIIGLO) y del nivel acústico (D. Couto, 2022). En ninguna de estas áreas parece haber impactos especialmente preocupantes. El impacto más crítico referido en los últimos años ha sido la congestión vial alrededor del área portuaria generada por los camiones con origen o destino en el puerto (aun cuando su participación en la circulación era relativamente marginal); pero este impacto fue mitigado con la construcción del Paseo del Bajo (que capta en gran parte el tránsito pasante con origen y destino en Dock Sud). El acceso ferroviario, aunque de poca intensidad, también genera algún impacto negativo. Desde el punto de vista urbano-ambiental, el aspecto más preocupante con referencia al puerto parece ser su posición como barrera para el acceso a la ribera, más que su impacto sobre los parámetros medioambientales de la ciudad.

En adición al planeamiento urbano-ambiental, la CABA ha tenido otras iniciativas vinculadas con el puerto, en una perspectiva de su operatividad y su vínculo con la economía local, y en los aspectos jurídicos. Entre los antecedentes más destacados puede citarse el informe realizado en 2010 por la Cámara Argentina de la Construcción (Abramian, 2010), con propuestas para armonizar el desarrollo del puerto y el de la ciudad. En el año 2017 la CABA realizó un seminario específico sobre la ciudad y el puerto, con varias mesas de diálogo que enfocaron la relación entre ambos abarcando diversas dimensiones, aunque con escaso foco en los impactos sobre el sector productivo. En ese mismo año se creó una Unidad de Proyectos Especiales enfocada en el traspaso del dominio; este tema es el que parece haber tenido mayor continuidad en la CABA en lo referente a la cuestión portuaria. En el año 2020 se elaboró un Plan de Desarrollo

Económico para la Ciudad de Buenos Aires 2020-2035, que llamativamente no tiene referencias al puerto, a pesar de contar entre sus ejes uno referido al comercio exterior (que incluso propone la creación de una zona franca).

En conclusión, ante la pregunta de cómo ven al puerto los planes de la Ciudad, la idea del Puerto como nodo logístico y vínculo con los mercados internacionales con potencial de desarrollo productivo ha estado prácticamente ausente, tanto en la frondosa planificación física de la CABA (PUA, Modelo Territorial, Plan Estratégico) como en sus planes de desarrollo económico. El objeto principal de la franja ribereña apunta a ser un corredor verde y de uso recreativo. Hay algunas referencias al movimiento portuario de pasajeros; en cuanto a las cargas, la idea recurrente parece ser descentralizar su actividad en una coordinación metropolitana. El Plan de Desarrollo Económico tampoco se propone aprovechar las oportunidades que puede brindar el puerto para avanzar hacia la visión de una capital global. El Puerto sí tiene presencia en lo referente al traspaso de la jurisdicción de la Nación a la CABA, aun cuando no haya aparentemente propuestas sobre qué hacer con él: no parece haber en la Ciudad un área con *expertise* en los temas marítimo-portuarios como para participar en la gestión de un puerto de semejante complejidad.

5. Mirando al futuro: las tendencias y desafíos

La actividad portuaria, y la logística del comercio en general, está experimentando importantes cambios, por lo que una mirada hacia el futuro requiere identificar las grandes tendencias que incidirán sobre el escenario de la ciudad-puerto en los próximos años. Ello es particularmente relevante en el quehacer marítimo-portuario, en el que se destacan cinco megatendencias.

- ***El mayor porte de los buques portacontenedores.*** La dimensión de los buques portacontenedores se ha incrementado sensiblemente en los últimos años: las navieras de línea procuran aprovechar las economías de escala que ofrecen los grandes buques. La tendencia se apoya en las necesidades de las principales rutas marítimas (entre Oriente y América del Norte y Europa), e implica transferir los buques reemplazados a líneas secundarias, como las que llegan al Río de la Plata. En promedio, la capacidad de los buques portacontenedores se ha cuadruplicado en los últimos 20 años (ITF, 2015). Ello ha significado que los buques promedio de 2500 TEU que arribaban en los años 90 sean reemplazados por unidades que superan los 8000 TEU, que demandan infraestructuras y servicios diferentes, tal como una mayor profundidad en canales, dársenas y puertos, muelles y grúas con capacidad de atender buques más largos y anchos, o patios que puedan atender con celeridad una mayor cantidad de cajas.
- ***La concentración en los servicios de línea.*** Es un proceso por el que se incrementa la participación de los operadores mayores a expensas de los más pequeños. Comenzó hace varias décadas a través de la integración vertical de

líneas navieras con puertos (lo que les facilita dejar fuera de mercado a la competencia) y se ha profundizado recientemente, afectando particularmente al mercado de los servicios de línea regulares y también a las terminales portuarias que los atienden (Lupano, 2023). Actualmente las cinco principales navieras de línea dan cuenta del 65% del mercado en el mundo.¹² Además de concentrar horizontalmente su actividad, navieras y terminales portuarias de contenedores han tendido a integrarse verticalmente; en algunos casos las primeras operan en sus propias terminales, y en otros se establecen acuerdos comerciales entre éstas y empresas que operan terminales a escala global. La combinación de buques mayores y concentración empresarial conduce a una menor frecuencia de servicios regulares y a la reducción de conexiones directas puerto a puerto. Los grandes buques tienden a limitar sus escalas a aquellos puertos que ofrezcan mayores volúmenes de carga y que dispongan de los accesos náuticos breves y profundos, y de instalaciones portuarias adecuadas para atenderlos (de allí las expansiones de los puertos a terminales satélites alejadas de las ciudades que le dieron origen).

- ***Fragmentación del comercio internacional y reconfiguración de cadenas de suministro.*** La dinámica de la geopolítica mundial está cambiando el escenario del comercio internacional y las estrategias de abastecimiento de las firmas. Tras décadas de tendencia hacia la integración global, el mundo parece avanzar hacia una cierta fragmentación (IMF, 2023). La pandemia del COVID-19 generó también algunos efectos adversos en las cadenas de abastecimiento (particularmente en último tramo). Y si bien los efectos económicos globales de la reversión de esa tendencia pueden ser negativos, el redireccionamiento de los flujos comerciales y de la inversión (*re-shoring, near-sourcing, ally-sourcing*), el nuevo contexto puede ofrecer oportunidades para la inserción de la Argentina en las cadenas de abastecimiento global.
- ***La agenda ambiental y la transición energética.*** El transporte es un sector relevante para la mitigación del cambio climático, incluyendo las emisiones generadas por la navegación y la actividad portuaria. Ello ha dado lugar a múltiples respuestas de los gobiernos y de las firmas, procurando reducir las emisiones en el marco de una estrategia de descarbonización. La huella de carbono de las cadenas de suministro será seguramente un factor de competitividad de importancia creciente en el comercio internacional, a ser tomada en cuenta por los países en sus políticas (puede constituirse en una barrera parancelaria), por las firmas y por los consumidores. La Organización Marítima Internacional ha establecido estándares máximos de emisión por tipo de buque, pautas para el diseño eficiente de nuevas embarcaciones y planes para la gestión de la energía. En los puertos las estrategias de mitigación abarcarán no sólo acciones en sus operaciones, sino también en sus vínculos con el hinterland

¹² Considerando que las líneas operan bajo acuerdos de bodega compartida (VSA) en la mayoría de los servicios, tres alianzas concentran el 80% del mercado mundial.

y en el abastecimiento de nuevas fuentes de energía a los buques. Un *puerto verde* es uno que invierte y fomenta operaciones sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. Los puertos y sus terminales apuntarán a reducir las emisiones en sus operaciones; por ejemplo, propulsión eléctrica en sus grúas, equipos de manipuleo y transporte intraportuario, o digitalización de procesos para reducir movimientos. También buscarán mejorar los vínculos con el hinterland, a través de modos de transporte con menores emisiones (típicamente el ferrocarril y la navegación fluvial) y disponer de instalaciones para atender buques, suministrándoles energía eléctrica durante su estadía en muelle y combustibles de transición, como gas o hidrógeno, que serán los que prevalecerán durante las próximas décadas.

- **La incidencia de las nuevas tecnologías.** Las tecnologías vinculadas a la cuarta revolución industrial impactan sensiblemente en los buques y en los puertos. También en la interacción entre los diferentes actores del sector, como los cargadores y sus agentes, los transportistas, las terminales portuarias y las agencias de control del tráfico marítimo. Ejemplos son la adopción de *blockchain* y de documentos electrónicos en la gestión comercial y en la gestión de fronteras, la automatización de procesos y el uso de la Internet de los Objetos, y la utilización de *big data* y técnicas analíticas e inteligencia artificial en buques y puertos. En los puertos, al igual que en otros segmentos de la cadena logística, las nuevas tecnologías permiten avanzar hacia operaciones remotas, sistemas autónomos o plataformas integradas de información y comunicaciones, que facilitan el monitoreo de los buques y la carga y permiten mejorar la gestión de almacenamiento y aduanas, acelerando las entregas. La aplicación de estas tecnologías tiene impactos económicos (reducen costos y mejoran servicios), sobre el medio ambiente (son más limpias), sobre la seguridad (la incrementan) y sobre el empleo (pueden reducirlo).

La situación actual del puerto, descrito en las secciones anteriores, sumada a estas macrotendencias permiten apreciar algunos riesgos que enfrenta el Puerto de Buenos Aires, y el impacto que tendrían a nivel local y nacional. A pesar del incremento del porte de los buques, de los nuevos imperativos ambientales y de las oportunidades que podría aprovechar el país, se han atrasado varios años las decisiones respecto a los accesos náuticos – críticas para el movimiento de contenedores – y a la concesión de las terminales de contenedores de Puerto Nuevo (ambas concesiones vencieron hace años). Esta negligencia incrementa el riesgo de la pérdida de posición competitiva de ARBUE en la Costa Este de Sudamérica: el país ya está perdiendo conexiones directas con mercados relevantes (y corre el riesgo de perder más), lo que puede encarecer los fletes de exportaciones e importaciones. Estamos ubicados en una posición remota dentro de las rutas mundiales de comercio, ofrecemos poca profundidad y dificultades de acceso a los buques de ultramar, y el tamaño del mercado no crece. Y otros puertos de la región

han desplegado estrategias agresivas, mejorando su conectividad.¹³ Ante el arribo de buques portacontenedores de cada vez mayores dimensiones, se corre el riesgo de que esta escala no resulte atractiva a las navieras, que pasarán a atender en forma creciente los tráficos que hoy son directos mediante buques alimentadores (*feeder*) y transbordos en puertos consolidadores (*hub*) fuera del país. Buenos Aires podría pasar a ser un puerto orientado a servicios *feeder* en vez de servicios *deep see*. (Borrelli & Sanchez, 2021).

El impacto de una degradación del rol de Buenos Aires en las redes de servicio de línea regular tendría impactos significativos para el país, y también para el RMBA y para la CABA, en particular en su ambición de constituirse en una capital de alcance global. Los estudios sobre el impacto de la pérdida de servicios directos y la dependencia de los transbordos en el comercio exterior elaborados por la UNCTAD ofrecen resultados contundentes: el incremento de los fletes puede ser del orden del 10% cuando se pierde la conexión directa (Fugazza & Hoffmann, 2017). Pasar a ser *feeder* impacta sobre los costos (un transbordo adicional) y sobre el *transit time*, incrementa la incertidumbre (el puerto hub puede discriminar a favor de otras cargas) y puede aumentar los fletes debido a la competencia por el espacio en los buques con cargas de mayor valor.

Teniendo en cuenta el origen y destino de las cargas que utilizan las terminales de ARBUE, este riesgo se traslada a todo el país, incidiendo sobre la competitividad de la Argentina. Y se potencia en la medida en que buena parte del incremento exportador que se espera que despliegue el país va a transportarse en contenedores, al igual que muchas importaciones asociadas a los complejos exportadores (Barbero, J. 2020).

6. Las oportunidades para la CABA y la RMBA

Las secciones anteriores permiten apreciar las perspectivas desde las que puede mirarse la relación entre la ciudad y el puerto. Una de ellas es la urbano-ambiental, referida a la incidencia de las actividades portuarias sobre el tejido urbano y a los impactos ambientales que su actividad puede generar. Otras es la perspectiva de un centro de transferencia, centrada en el cumplimiento de sus funciones como nodo de transferencia de cargas y pasajeros de alcance local y nacional (y eventualmente regional). Y puede agregarse una tercera perspectiva, relativa a las oportunidades de desarrollo productivo asociadas a un puerto vinculado a cadenas de abastecimiento globales.¹⁴ La nueva geografía económica y las políticas de desarrollo productivo hoy sugieren diversas

¹³ Buenos Aires ofrece 10,5 m de profundidad. Montevideo está avanzando a los 14 m. Los puertos de Brasil ya cuentan con accesos con 16m (Rio Grande do Sul, Itapuá), 15m (Río de Janeiro, Santos) o 14m (Navegantes). Santos ha anunciado la intención de ofrecer 17m de profundidad en su acceso.

¹⁴ "Conforme lo alientan la UNCTAD y la OEA (Ley Modelo de la CIP), hoy cabe aplicar una nueva definición de Puerto, basada en el concepto de puerto como nodo de desarrollo del comercio e industria de su zona de influencia. Hoy cabe aplicar la noción de *Smarts Ports* y de *Port Community Systems*, como nuevos sistemas de desarrollo y expansión de la industria y del comercio a través de los puertos, respetando los ejes de sostenibilidad ambiental, responsabilidad social e integración Puerto - Ciudad." (Centro de Navegación, 2023).

alternativas para aprovechar esas oportunidades. La idea central es la de "puerto inteligente", que no se limita a optimizar las operaciones en el recinto portuario, sino que procura desarrollar ecosistemas de innovación en la ciudad, aprovechando su posición como plaza de negocios del comercio exterior de todo el país y las necesidades que generan los múltiples retos que enfrenta el sector marítimo-portuario, impulsando una comunidad portuaria sensibilizada (Recuadro 3). Al igual que en los aspectos urbano-ambientales y de operatividad, aprovechar el puerto como un pivote de innovación y desarrollo productivo demanda una coordinación entre jurisdicciones del sector público, dentro de cada jurisdicción interviniente en el sector público, y de cooperación público-privada entre los actores de la comunidad portuaria.

Recuadro 3 - Puerto inteligente e innovación

"Para poder constituir un puerto inteligente es clave la creación de un ecosistema de innovación en el entorno portuario. El gran número de empresas interrelacionadas en la industria portuaria requiere una intensa cooperación entre ellas para lograr la implementación exitosa de tecnologías innovadoras, mejorar procesos e incrementar la competitividad del puerto, su comunidad y usuarios. La innovación no prospera a través de acciones aisladas de empresas individuales, sino que depende de una amplia gama de actores interrelacionados (empresas, institutos de investigación, incubadoras, gobiernos, asociaciones industriales) y entre ellas cultura de toma de riesgos, regulación, cooperación."

Mendes Constante, Furió Pruñonosa, & de Langen (2023)

La revisión de los antecedentes en el caso de la CABA y el Puerto de Buenos Aires sugieren que la Ciudad ha mirado al puerto desde el lado urbano-ambiental, como un obstáculo al acceso a la costa y al desarrollo inmobiliario, y no ha prestado mayor atención a su rol en el comercio exterior, aunque sí en lo referente al movimiento de pasajeros (especialmente por el impacto que generan la operación de cruceros). Y parece no haber considerado las oportunidades que puede ofrecer un nodo portuario de la jerarquía de Buenos Aires sobre el desarrollo productivo (en la CABA, la RMBA y el país), como nodo de generación de innovación y de actividad económica. Parece haber una mayor determinación por reclamar el dominio del puerto que en qué hacer con él, cómo aprovecharlo.¹⁵ Las autoridades nacionales, titulares del dominio, tampoco han mostrado una visión estratégica en materia de puertos y vías navegables, que demandan una planificación de largo plazo, y han permitido una erosión en la solvencia técnica de las instituciones que deben conducir las políticas públicas del sector.

La evolución que ha experimentado la logística de cargas del comercio exterior (en especial la vinculada a contenedores) ha llevado a que la CABA probablemente "pague los costos" de la contigüidad a la actividad portuaria, en tanto los beneficios (empleo, tributación) se distribuyen dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires y del país

¹⁵ Esta observación pone en evidencia las limitaciones de la planificación física gestionada como una iniciativa independiente, desvinculada de las políticas sectoriales.

en su conjunto. Esos beneficios justifican el innegable interés federal en el Puerto de Buenos Aires.

Un primer paso de la Ciudad para enfrentar este tema podría ser conformar un área especializada (del tipo de un observatorio) que entienda en materia marítimo-portuaria, y particularmente en su vínculo con el desarrollo productivo, identificando los beneficios potenciales para la ciudad y los mecanismos e instrumentos para alcanzarlos. Para su tarea sería crucial establecer lazos con los múltiples actores de la comunidad portuaria que están localizados en su territorio, procurando establecer estrategias comunes para el desarrollo de nuevas actividades, la innovación y el desarrollo de capacidades. Varias ciudades-puerto del mundo (Rotterdam, Singapur, Valencia, Santos) están potenciando la formación de áreas de innovación en sus puertos a través de estructuras tales como aceleradoras de startups, fondos específicos para inversión en proyectos innovadores, espacios para el desarrollo de equipos y productos que simulan entornos reales, formación específica en tecnologías emergentes, entre otras (Mendes Constante, Furió Pruñonosa, & de Langen, 2023). Otro paso relevante sería coordinar esta temática a nivel metropolitano, con la Provincia de Buenos Aires, socio obligado en ARBUE y responsable de la política portuaria en los tramos fluviales aguas arriba y aguas debajo de la CABA.

La temática portuaria debe ser puesta en este contexto, sin ignorar los aspectos urbano-ambientales, pero en una perspectiva más estratégica. El Puerto de Buenos Aires será una pieza clave en la logística del comercio exterior argentino en los próximos años, críticos para la competitividad con que el país se inserte en la economía mundial. Las decisiones a tomar requieren de la mayor responsabilidad de las autoridades de las distintas jurisdicciones involucradas, que inevitablemente deberán coordinar su accionar.

Referencias bibliográficas

- Abramian, J. (2010). *Estrategias para el Desarrollo Portuario y Urbano de Buenos Aires*. Buenos Aires: CAMARCO.
- AGP - Indra/ALG. (2019). *Plan Maestro de Infraestructuras - Puerto de Buenos Aires, Borrador*. Buenos Aires: Puerto de Buenos Aires.
- Alavi, A. e. (2018). Port Logistics Integration: Challenges and Approaches. *International Journal of Supply Chain Management*. Vol 7, N° 6, 389-402.
- Armero, A. (. (2022). *Anuario Portuario y Marítimo, de los puertos argentinos y del Mercosur*. Buenos Aires: Anuario Portuario Marítimo.
- Bairoch, P. (1988). *Cities and Economic Development - From tge Dawn of History to the Present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barbero, J. (2020). *Argentina Freight Transport Sector Assessment InfraSAP 2.0*. Background technical paper - World Bank.
- Borrelli, S., & Sanchez, R. (2021). *Análisis de aspectos relevantes para la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de Puerto Buenos Aires*. CEPAL, Mimeo.

- Brooks, L., Gendron-Carrier, N., & Rua, G. (2018). *The Local Impact of Containerization*. Washington, D.C.: Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series.
- CABA. (2009). *Modelo Territorial Buenos Aires 2020/2060*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la CABA.
- Centro de Navegación - Argentina. (2023). *Agenda política para la actividad marítima, portuaria y el comercio exterior argentino - 2023-2027*. Buenos Aires.
- Cholvis, J. (2005). *El Puerto Federal Argentino*. Buenos Aires: IDialcom – editorial albremática - Suplemento de Derecho Público, Año VIII-Nº 1936.
- Couto, D. (2022). *La integración como estrategia competitiva. Una propuesta interdisciplinaria para dimensionar la integración puerto-ciudad*. Buenos Aires: Tesis de Maestría en Economía Urbana - UTDT.
- De la Peña Zarzuelo, I. e. (2021). Estudios de impacto económico en infraestructuras del transporte: el caso portuario. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa - Junio 2021*, 17-54.
- Dominguez Roca, L., & Arias, F. (1997). *Privatización y cambio tecnológico en el Puerto de Buenos Aires: su impacto en el espacio urbano*. Buenos Aires: Mimeo - Instituto de Geografía, FFyL, UBA.
- Dominguez, A. (2018). *Historia del Puerto de Nuestra Señora del Buen Ayre*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ingeniería.
- Ducruet, C. (2007). A metageography of port-city relationships. En J. Wang, D. Olivier, T. Notteboom, & B. Slack, *Ports, Cities, and Global Supply Chains* (págs. 157-172). Aldershot: Ashgate.
- Ducruet, C., & Notteboom, T. (2024). *Port Systems in Global Competition: Spatial-Economic Perspectives on the Co-Development of Seaports*. New York: Routledge.
- Ducruet, C., Notteboom, T., & Langen, P. (2008). *Revisiting inter-port relationships under the New economic Geography research framework*. Paris: Mimeo - Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Université de Paris.
- Ferrari, C., Merk, O., Bottasso, A., Conti, M., & Tei, A. (2012). *Ports and Regional Development: a European Perspective*. Paris: OECD Regional Development Working.
- Fugazza, M., & Hoffmann, J. (2017). Liner shipping connectivity as determinant of trade. *Journal of Shipping and Trade* 2:1.
- Fujita, M., & Mori, T. (1996). The role of ports in the making of major cities: Self-agglomeration and hub-effect. *Journal of Development Economics*, Vol. 49 pags. 93-120.
- Hidalgo-Gallego, S., & Núñez-Sánchez, R. (2023). The effect of port activity on urban employment: An analysis for the Spanish functional urban areas. *Journal of Transport Geography*.
- IMF. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Washington. DC: IMF Staff Discussion Notes.
- ITF. (2015). *The impact of megaships*. Paris: International Transport Forum - OECD.
- López Saubidet, R. (2021). Integración social entre el puerto y la ciudad de Buenos Aires. En Y. Alix, M. Montanin, & J. Pagés Sánchez, *Dinámicas portuarias en el*

- Caribe y América Latina - Ports in transition to face global challenges* (págs. 117-150). Caen, France: Fondation Seafacil - Éditions EMS.
- Lupano, J. (2023). *Desafíos ambientales y regulatorios del transporte marítimo en América del Sur*. Santiago: CEPAL.
- Manners-Bell, J. (2023). *The death of globalization. How Politics, Ethics & the Environment are Shaping Global Supply Chains*. Londres: Foundation for Future Supply Chain - Transport Intelligence.
- Mendes Constante, J., Furió Pruñonosa, S., & de Langen, P. (2023). *Ecosistema de Innovación en Puertos: benchmarking internacional y recomendaciones para el desarrollo en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Merk, O. (2014). *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*. Paris: OECD.
- Merk, O. (2018). *The Container Port of Buenos Aires in the Mega-Ship Era. Discussion Paper*. Paris: ITF - Round Table 169.
- Merk, O., & Dang, T. (2013). *The Effectiveness of Port-City Policies: a comparative approach*. Paris: OECD Regional Development Working Papers.
- Munim, Z., & Scramm, H.-J. (2018). The impacts of port infrastructure and logistics performance on economic growth: the mediating role of seaborne trade. *Journal of Shipping and Trade*.
- Notteboom, T. (2016). The adaptive capacity of container ports in an era of mega vessels: The case of upstream seaports Antwerp and Hamburg. *Journal of Transport Geography - Vo. 54*, 259-309.
- Notteboom, T., Pallis, A., & Rodrigue, J. (2022). *Port Economics, Management and Policy*. New York: Routledge.
- Rodrigue, J. (2020). *The Geography of Transport Systems, Fifth Edition*. New York: Routledge.
- Sánchez, R. (2018). *Reflexión sobre el futuro del puerto de Buenos Aires como principal puerto de contenedores de la Argentina*. Buenos Aires: Mimeo.
- Sassen, S. (2007). The Global City. En D. Nugent, & J. Vincent, *A Companion to the Anthropology of Politics* (págs. 168 - 178). New York: Blackwell.
- TradeNews. (2021). *Dossier Adiós al Puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: Tradenews.
- Wilmsmeier, G., & Monios, J. (2020). *Geographies of maritime transport*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.