



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



Instituto del  
Transporte

**Carrera de Especialización en**  
**“POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE”**



**Arq. María AVERSA**

**Universidad Nacional de San Martín**  
**Instituto del transporte**  
**Especialización en Políticas y Planificación del Transporte**

**Trabajo Final Integrador**

**MOVILIDAD Y TERRITORIO: LOS PUERTOS EN EL SISTEMA MULTIMODAL DE  
TRANSPORTE METROPOLITANO EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS**  
**Reconocimiento de problemáticas y planteo de estrategias de planificación en  
el Puerto de Buenos Aires**

Estudiante: Arq. María AVERSA

Director: Lic. Daniel ÁLVAREZ

Febrero de 2019

## RESUMEN

Las áreas metropolitanas mantienen ciertas características que las vuelven complejas de aprehender y analizar para intervenir; la simultaneidad de procesos que se suceden en los territorios metropolitanos adquiere dificultades en el abordaje de la planificación ya que se presentan con gran heterogeneidad y disparidad.

La inserción de los puertos como infraestructuras económicas-productivas, técnicas y sociales (Domínguez Roca, 2006) constituye un sistema –que conjuntamente a otras infraestructuras- es fundamental para la escala local, micro y macro regional, al mismo tiempo que presentan demandas, déficits y limitaciones propias a su funcionamiento en un espacio concreto.

La inserción de un sistema portuario en la escala metropolitana acrecienta las debilidades en materia de planificación del transporte (cargas y pasajeros, público y privado), en tanto se abastece de múltiples convergencias sociales, económicas, políticas, institucionales y tecnológicas en un territorio multijurisdiccional, multiactoral y multiescalar. En este sentido, la movilidad como concepto amplio requiere un abordaje integrado al marco propositivo de un plan territorial cuyo modelo deseado de desarrollo se ajuste a las políticas públicas de escala regional y nacional.

El trabajo que aquí se presenta tiene como propósito articular el sistema de planificación territorial como instrumento técnico político de las políticas de Estado, concentrando el interés en el análisis de la movilidad urbano-portuaria como parte del proceso de ordenamiento territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El objetivo principal es contribuir en el reconocimiento de problemáticas regionales en general y del Puerto de Buenos Aires en particular, en la incidencia sobre la movilidad y el sistema multimodal de transporte, para aportar estrategias de intervención y gestión en el marco de políticas públicas de ordenamiento territorial.

**CONCEPTOS CLAVES:** PLANIFICACIÓN – MOVILIDAD - SISTEMA PORTUARIO - TERRITORIO METROPOLITANO

**ABSTRACT**

*The metropolitan areas maintain certain characteristics that make them complex to apprehend and analyze to intervene; The simultaneity of processes that take place in the metropolitan territories acquires difficulties in the approach to planning since they are presented with great heterogeneity and disparity.*

*The insertion of ports as economic-productive, technical and social infrastructures (Dominguez Roca, 2006) is a system -that together with other infrastructures- is fundamental for the local, micro and regional macro scale, at the same time that they present demands, deficits and limitations inherent to its operation in a specific space.*

*The insertion of a port system in the metropolitan scale increases the weaknesses in transport planning (cargo and passengers, public and private), while it is supplied with multiple social, economic, political, institutional and technological convergences in a multijurisdictional territory, multiactoral and multiscalar. In this sense, mobility as a broad concept requires an integrated approach to the proactive framework of a territorial plan whose desired development model is adjusted to public policies at the regional and national levels.*

*The work presented here is intended to articulate the territorial planning system as a technical and political instrument of State policies, concentrating the interest in the analysis of urban-port mobility as part of the process of territorial ordering in the Metropolitan Region of Buenos Aires. Aires The main objective is to contribute to the recognition of regional problems in general and of the Port of Buenos Aires in particular, in the incidence on mobility and the multimodal transport system, to provide intervention and management strategies within the framework of public policies of ordering territorial.*

**KEY CONCEPTS: PLANNING - MOBILITY - PORT SYSTEM - METROPOLITAN STRUCTURE**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>2</b>
Abstrac	3
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>PARTE I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO</b>	<b>11</b>
A- FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
B- ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ENCUADRE TEÓRICO CONCEPTUAL	13
C- MARCO METODOLÓGICO Y OBJETIVOS	17
<b>PARTE II: MOVILIDAD, TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD URBANO-PORTUARIA</b>	<b>19</b>
1.1- La movilidad en el análisis de las transformaciones portuarias	21
1.2- Contexto e inserción territorial del Puerto de Buenos Aires: Puerto Madero y Puerto Nuevo (Siglo XV- XX)	22
1.3- El Puerto de Buenos Aires y la movilidad urbano portuaria en las últimas dos décadas	29
<b>CAPÍTULO 2: ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA DINÁMICA PORTUARIA</b>	<b>34</b>
2.1- Identificación de Actores sociales en el sistema portuario	35
2.2- Actores partícipes del transporte marítimo a escala local y global	36
2.3- Actores partícipes del transporte terrestre en la escala local	37
2.4- Entramado de relaciones en el Puerto de Buenos Aires	38
<b>CAPÍTULO 3- INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA EN LA MOVILIDAD Y LA LOGÍSTICA METROPOLITANA</b>	<b>43</b>
3.1- La movilidad en el puerto y la ciudad: una problemática común?	44
3.2- Alcances del sistema multimodal de transporte	48
3.3- Infraestructuras para el transporte de carga e integración a las áreas logísticas	51
3.4- Logística y multimodalismo: integración para la planificación territorial	54
<b>CAPÍTULO 4- PROBLEMÁTICAS EN TORNO AL PUERTO DE BUENOS</b>	<b>58</b>

<b>AIRES</b>	
4.1- Valoración del escenario reciente: últimas dos décadas	61
4.1.1- Potencialidades:	61
4.1.2- Conflictos:	62
4.1.3- Tendencias:	62
4.2- Demandas en Inversión, obras y gestión	65
4.3- Evaluación de impactos de infraestructuras	66
<b>PARTE III: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>68</b>
<b>CAPÍTULO 5: POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN</b>	<b>68</b>
5.1- Estrategias de intervención y gestión para la movilidad metropolitana	69
5.1.1- Estrategias de intervención	70
5.1.2- Estrategias para la Gestión	72
5.2- Políticas públicas y planificación de la movilidad	74
<b>CAPÍTULO 6: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES</b>	<b>77</b>
6.1- A modo de síntesis: la metrópolis, la ciudad, el puerto	77
6.2- Sobre los objetivos, preguntas e hipótesis	78
6.3- Sobre los aportes y contribuciones recíprocas al tema	81
<b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES</b>	<b>82</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Inserción de puertos en la Región Metropolitana de Buenos Aires	1
Figura 2: Integración conceptual	8
Figura 3: Estructura del trabajo final de carrera	10
Figura 4: Integración de temas, conceptos y escalas	12
Figura 5: Jurisdicción del Puerto de Buenos Aires	13
Figura 6: Territorio del Río de La Plata, Puerto natural	22
Figura 7: Fundación de Buenos Aires 1580, Primera representación de Buenos Aires	23
Figura 8: Proyecto de Eduardo Madero	24
Figura 9: Plano Puerto Nuevo, Proyecto Luis Huergo (1911-1919). Vista 1939	25
Figura 10: Evolución del Modelo de Desarrollo territorial	27
Figura 11: Etapas de Puerto de Buenos Aires	27

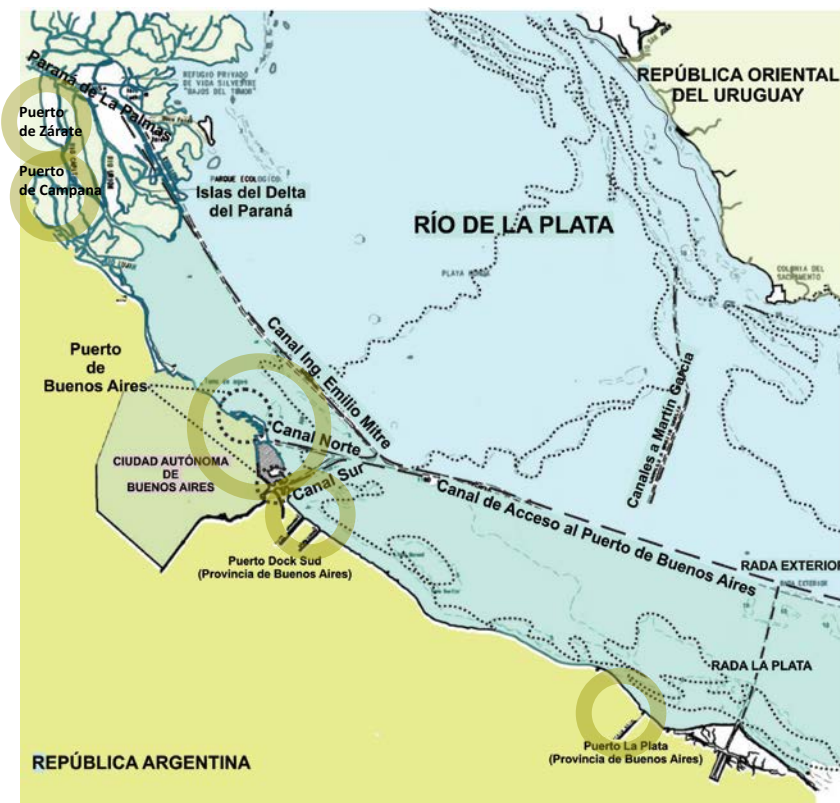
Figura 12: Evolución de la carga contenerizada para Argentina 2000 -2016 (Puerto Nuevo y Puerto Dock Sud)	28
Figura 13: Inserción portuaria regional y del Puerto Buenos Aires	29
Figura 14: Asignación y distribución modal para cargas de cabotaje (en porcentajes de tn/km transportadas)	30
Figura 15: Conectividad a escala nacional, regional y local	31
Figura 16: Medios de Transporte en CABA, área de influencia portuaria	31
Figura 17: Plano de conflictos en torno a la movilidad	32
Figura 18: Nodos y redes globales	36
Figura 19: Organización de los actores	39
Figura 20: Síntesis de dependencias estatales en transporte Estado Nacional.	40
Figura 21: Síntesis de organismos estatales y concesionados CABA	40
Figura 22: Sistema Portuario Metropolitano	44
Figura 23: Redes de infraestructura y conectividad en Argentina	47
Figura 24: Tránsito en Avenida Huergo	48
Figura 25: Cadenas de transporte según modos	49
Figura 26: Modos y medios de transporte en CABA	50
Figura 27: Nodos económicos-productivos en Argentina	52
Figura 28: Red ferroviaria en la RMBA	54
Figura 29: Infografía sobre la obra (en construcción) Paseo del Bajo	59
Figura 30: Terminal de contenedores del puerto de Buenos Aires	60
Figura 31: Ingreso de cruceros sobre dársena compartida con contenedores	60
Figura 32: Movimiento de carga general/año, en miles de tonelada; contenedores/año, en miles de TEUs.	61
Figura 33: Reconocimiento de conflictos, potencialidades y tendencias en Puerto Buenos Aires	64
Figura 34: Sucesión de procedimientos	69
Figura 35: síntesis de principales problemáticas	70

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Actores en la cadena de suministro	37
Cuadro 2: Actores sociales en el ámbito del Puerto de Buenos Aires	41
Cuadro 3: Especialización y espacialización de las cargas	51
Cuadro 4: Movimiento de contenedores en miles de TEUs, por puerto	52
Cuadro 5: Evaluación de impacto de las infraestructuras de escala macro y micro territorial	67
Cuadro 6: Dimensiones y políticas públicas	75-78

## INTRODUCCIÓN

El enfoque de este trabajo toma como punto de partida la planificación territorial como instrumento técnico político para el ordenamiento territorial, cuyo aporte reside en el reconocimiento de problemáticas –a modo de escenario reciente- y el planteo de estrategias para intervenir y gestionar en el marco de las políticas públicas. La investigación concentra el interés en la problemática de la movilidad urbano-portuaria en el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA), y la incidencia del Puerto de Buenos Aires y sus pares metropolitanos en el sistema multimodal de transporte regional en las últimas dos décadas.



**Figura 1:** Inserción de puertos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

**Fuente:** Elaboración propia

Como caso de estudio se toma el Puerto de Buenos Aires, inserto en la RMBA, considerando la actividad portuaria regional en general y del puerto en particular, en tanto se considera un enclave crítico pero estratégico como nodo central en la participación del transporte de cargas y la logística regional, los conflictos en la movilidad y las posibilidades de expansión y desarrollo portuario en el marco de las denominadas reconversiones del tipo puerto-puerto, que implican que “*el puerto sigue siendo un lugar de desplazamientos*” (Domínguez Roca. 2006:6), mientras las reconversiones puerto-ciudad representan el abandono de las actividades portuarias para recuperar el área con uso urbano.

El trabajo integra la problemática de la movilidad urbano-portuaria en el marco de las estrategias de intervención y gestión, la incidencia portuaria en el sistema multimodal de transporte regional metropolitano y las políticas públicas para el ordenamiento territorial. De este modo, se atiende a un problema común de los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas desde un marco teórico conceptual general, transversalizado por el análisis de la movilidad que comprende un concepto integrador que incluye el transporte, el tránsito, las infraestructuras, la logística y los flujos de bienes y personas actuando sistémicamente sobre el soporte territorial.

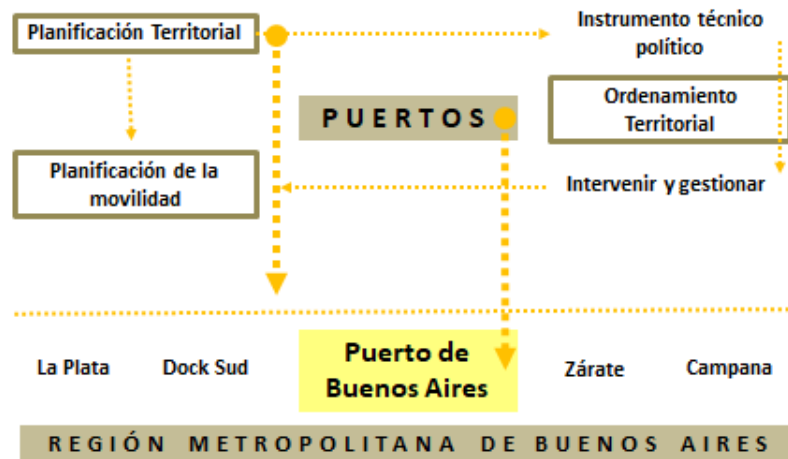


Figura 2: Integración conceptual

Fuente: Elaboración propia

Este propósito es sustentado por el análisis de dos variables: 1- los actores sociales que intervienen en la actividad portuaria; 2- la movilidad y la logística que inciden en la dinámica del puerto, la ciudad y la región; en este sentido se identifican las problemáticas y contrastan las posibilidades de plantear estrategias a modo de recomendaciones en el marco de la definición de políticas públicas de corto, mediano o largo plazo para el ordenamiento territorial de modo general y de la movilidad en particular, ineludibles para enfrentar las reconversiones portuarias de manera integral.

Desde la dimensión territorial se entiende que las principales problemáticas que enfrentan estos territorios están en el orden de los usos del suelo, la movilidad y la logística, la relación entre puerto y ciudad, entre otras que no forman parte del análisis de este trabajo pero que se entiende no pueden escindirse completamente.

La investigación centraliza el análisis en la variable de movilidad y logística en el marco de las posibilidades de reconversión portuaria; destacando que la misma requiere, primero, revisar el entramado de vínculos que generan los diversos actores en la dinámica portuaria,

para luego valorar y proponer estrategias para la integración del sistema multimodal de transporte metropolitano al ordenamiento territorial.

Herce Vallejos define como movilidad *“al conjunto de desplazamientos que se producen en la ciudad en los diferentes sistemas de transporte. En la medida que estos desplazamientos, y la misma utilidad de un sistema de transporte determinado, dependen también de la distancia recorrida, esta movilidad se puede cuantificar como la sumatoria del número de viajes producidos en cada medio de transporte por la velocidad media a que se desplazan y por la duración del desplazamiento”* (Herce Vallejos, 2013, pág. 30); complementariamente, Gutiérrez (2010, pág. 3) distingue transporte y movilidad, admitiendo que *“el transporte es entendido como el componente material de la movilidad, ligado a los medios técnicos de desplazamiento. Y la movilidad como algo que se expresa en el transporte”*.

Por lo antes expresado la movilidad corresponde a un concepto polisémico, que según los autores, disciplinas o momentos cambiará parcialmente su connotación. Así lo explicita Gutiérrez (2010, pág. 4) citando referentes teóricos que lo abordaron previamente *“como un valor, un derecho, una capacidad, un conjunto de competencias, un capital social (Orfeuill, 2004; Ascher, 2005; Le Breton, 2005; Urry, 2005; Kauffman, 2008)”*.

Para esta investigación la movilidad es considerada como la combinación de los componentes del tránsito, el transporte, las infraestructuras y los flujos, se traten –estos últimos- de personas, bienes o servicios. Asimismo, como hecho funcional, técnico, social y económico que forma parte de la planificación del territorio.

El trabajo se abastece de los seminarios ofrecidos en la cursada de la especialización (IT-UNSAM), diversos cursos y seminarios en el marco del Doctorado en Arquitectura (FAU-UNLP)<sup>1</sup>; la formación disciplinar y los postgrados han permitido elaborar los trabajos prácticos de las diversas asignaturas con la especificidad del enfoque del ordenamiento territorial portuario, desde el aspecto teórico, conceptual y metodológico.

La problematización del objeto de estudio plantea un abordaje cualitativo, que incorpora datos cuantitativos; el trabajo se estructuró en tres apartados: en la primera parte (I) se explicita la fundamentación del tema y problema, el encuadre teórico-conceptual y el abordaje metodológico; en la segunda parte (II) se desarrolla el estudio de caso con una etapa contextual, descriptiva y exploratoria y una etapa analítica de reconocimiento de

---

<sup>1</sup> Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad nacional de La Plata.

problemáticas y profundización teórico-conceptual; finalmente, la tercera parte (III), con la etapa propositiva que explora recomendaciones (en la posibilidad de reconversiones puerto-puerto) en base a estrategias y políticas públicas.



**Figura 3:** Estructura del trabajo final de carrera

**Fuente:** Elaboración propia

# **PARTE I**

## **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

---

**A- FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA Y PROBLEMA DE  
INVESTIGACIÓN**

**B- ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ENCUADRE TEÓRICO  
CONCEPTUAL**

**C- MARCO METODOLÓGICO Y OBJETIVOS**

**PARTE I****MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

*“Los puertos constituyen, históricamente, un elemento urbano y territorial de primer orden, por la riqueza de las relaciones que se han tejido, y que tienen lugar en sus entornos urbanos y territoriales, así como por la especial singularidad de las mismas, dado que no se van a presentar en ningún otro ámbito espacial. De hecho, no hay otra infraestructura de transporte que caracterice tanto a una ciudad como los puertos, para llegar a calificarla como portuaria” (Grindlay Moreno, 2008).*

**A- FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Los puertos han sido históricamente germen de civilizaciones, estratégicos para el ejército y el comercio, siendo quizá la infraestructura más primitiva en términos de sistemas de transporte; y como tal ha ido modificándose a la par de los eventos sucedidos en el tiempo; la aceleración de los procesos (sociales, económicos, políticos y tecnológicos) a partir de la revolución industrial modificó para siempre el devenir de las sociedades y los desplazamientos.

El modelo portuario actual concibe a los puertos como eslabones de cadenas más amplias, con múltiples actores y fenómenos interviniendo y actuando sistémicamente, ya no de forma aislada. En este aspecto, aparecen en la segunda mitad del siglo XX conceptos complementarios: logística, multimodalismo y redes son parte de un nuevo lenguaje.

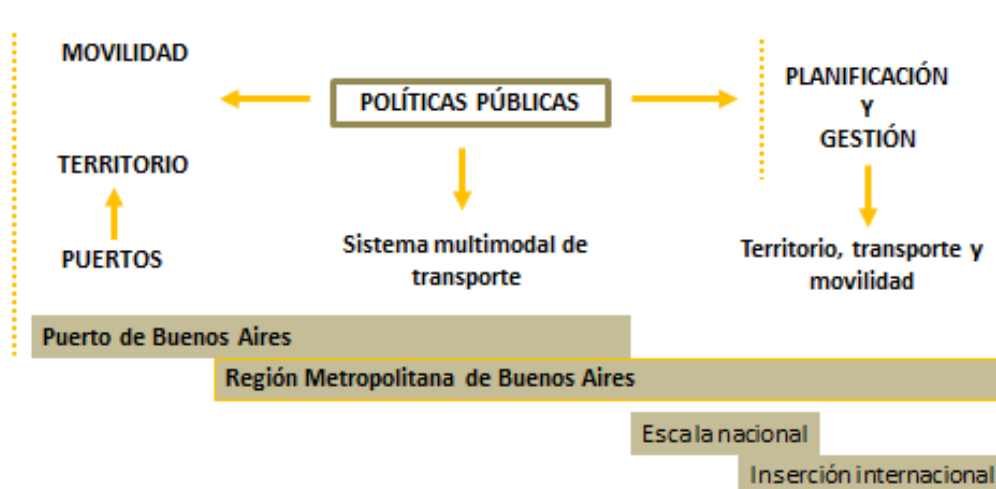
Los territorios, por su parte, que cuentan con infraestructuras portuarias mantienen un recurso geoestratégico *per se*, pero al mismo tiempo pulsan a su propio ritmo con la aceleración de estos procesos y otros (ambientales, culturales, raciales, etc.) que complejizan el devenir; en este sentido los territorios se vuelven inestables (Cicoella, 2014) siendo menos aprehensibles y previsibles de abordar y planificar.

Los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas multiplican sus problemáticas, las áreas urbanas suelen estar comprometidas física y funcionalmente por el desarrollo de las infraestructuras portuarias en la escala local, al mismo tiempo que son vitales para la escala regional; particularidad reconocible en los principales puertos de la región Mercosur., Valparaíso (Chile), Santos (Brasil) y Buenos Aires (Argentina), por mencionar algunos.

El puerto, como infraestructura geoestratégica, unidad económica-productiva del sistema de transporte, estructura técnica y social de alcance macro territorial y motor de desarrollo local

de cualquier territorio que lo posea forma parte de un sistema complejo interdependiente con la ciudad y su entorno metropolitano, donde el sistema de transporte cobra relevancia debido que ya no constituye una unidad autónoma sino un componente de clúster logísticos y de enclaves estratégicos conjuntamente a otros modos de transporte e infraestructuras portuarias y urbanas.

En este sentido, la problematización que el trabajo plantea se centra en abordar, desde la planificación territorial, los temas de movilidad y logística que involucran a los territorios portuarios; asimismo, reconocer las fortalezas y las debilidades del sistema y la importancia de los puertos en el sistema multimodal de transporte metropolitano para definir políticas públicas de ordenamiento territorial.



**Figura 4:** Integración de temas, conceptos y escalas

**Fuente:** Elaboración propia

En línea con lo expresado antes, el análisis se enfoca en revisar las problemáticas de movilidad y logística en la escala urbana y metropolitana de la que el Puerto de Buenos Aires forma parte fundamental en el hinterland regional con sus pares La Plata, Dock Sud, Campana y Zárate, donde cada uno mantiene ciertas especificidades e individualidades; reconociendo, además, la interdefinibilidad con otras variables en la definición de la complejidad sistémica que supone abordar la temática.

El caso de análisis recupera al Puerto de Buenos Aires (área de Puerto Nuevo y Puerto Sur<sup>2</sup>) inserto en la Región Metropolitana homónima y su devenir en la última década en que el debate de la movilidad, el transporte y la logística cobraron relevancia para el sistema

<sup>2</sup> El Puerto de Buenos Aires, administrado por el Estado Nacional a través de la AGP.S.E., se desmembró en la década del '90 con la aplicación de la Ley de puertos 24.093 que desreguló el sector portuario. Por un lado perdió el sector de Puerto Madero que fue cedido a la CABA, a la Corporación Puerto Madero; asimismo, perdió el sector del puerto Dock Sud, localizado en el partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, administrado por la misma.

portuario, al mismo tiempo que se debate su comprometida inserción y desarrollo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA).



**Figura 5:** Jurisdicción del Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

## B- ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ENCUADRE TEÓRICO CONCEPTUAL

Exponer la compleja inserción local de los puertos metropolitanos en general y del puerto de Buenos Aires en particular, implica advertir los desafíos que enfrentan en su localización y las limitaciones que sufren para re-posicionarse en la esfera regional y mundial; al mismo tiempo, atañe tener una perspectiva holística desde el aspecto disciplinar, en tanto intervienen el soporte físico -el territorio-, la dimensión funcional -las infraestructuras y la movilidad-, la dimensión económica -actividad productiva- y la política como acción -la intervención y la gestión-, entre otras.

Desde un enfoque técnico-funcional, y en coincidencia con Schwartz y Escalante (2012, pág. 8), “los puertos comerciales constituyen en el ámbito planetario los nodos fijos de redes de transporte multimodales [...] establecen por un lado vínculos entre nodos con sus tramos en aguas internacionales o regionales, y por el otro se irradian desde los puertos siguiendo trayectorias terrestres”. Asimismo, los autores señalan que “las actividades de los puertos integrados en niveles internacionales dependen en buena medida de los comportamientos globales [...] por tanto deben adaptarse a los funcionamientos externos”; en este sentido la

logística es un componente fundamental a planificar dentro del sistema de transporte, la incidencia física y funcional condiciona el territorio en la escala local y metropolitana y el desarrollo portuario.

Respecto de la logística, Barbero (2010, pág. 63) sostiene que *“la irrupción de la logística moderna ha significado un importante cambio en la tradicional función de demanda en transportes de cargas, ya que quienes deciden movilizar sus productos no procuran reducir el costo (generalizado) [...] sino reducir el costo logístico”*; es decir, la calidad del almacenamiento y la distribución, la satisfacción del cliente, el bien en estado óptimo, los tiempos y la optimización del uso del suelo.

La logística entretiene la producción, el abastecimiento, la distribución y el consumo en una escala temporal cada vez más corta. Según la definición de la Asociación Latinoamericana de Logística, comprende una *“disciplina de posición horizontal en el proceso de la cadena de abastecimiento, que planifica, implementa y controla, de manera eficaz y eficiente, el flujo directo y reverso y el almacenaje de productos y servicios con su información relacionada entre el punto de origen y el punto de consumo, para cumplir con los requerimientos de los clientes”* (ALADI. 2006:161).

Sobre la movilidad en general y portuaria en particular Tesler (2013, pág. 90) plantea parcialmente el problema del transporte de cargas en la ciudad, conflictos, seguridad y requerimientos que afectan e involucran al puerto en las cadenas logísticas cada vez más complejas, al respecto menciona que *“el comercio internacional ha crecido muy rápidamente, más rápido que las infraestructuras”*. La integración multimodal de transporte y las cadenas logísticas deben ser complementarias de un clúster más amplio para anclarse regionalmente y competir.

Blanco (2010, pág. 184) expone que hay un desafío de la planificación del transporte metropolitano, ya que *“existe una tensión entre los tiempos económicos de los operadores y las necesidades de la población en materia de movilidad [...] Existe, un imperativo de coordinación temporal en el corto, mediano y largo plazo con compromisos a sostener por los diferentes actores involucrados”*.

Schwarz y Escalante (2012, pág. 46) consideran a los puertos como parte del sistema de transporte y movilidad, de vías navegables y terrestres, de conectividad puerto y entorno urbano-metropolitano, afirmando que *“los puertos del área metropolitana no escapan a una regla universal según la cual los puertos van encontrando en sus desarrollos restricciones*

*operativas de diversos tipos [...] la conectividad náutica con el océano, la ausencia de espacios terrestres suficientes, la conectividad terrestre y los conflictos urbanos*"; limitaciones visibles en los puertos del sistema metropolitano (Zarate-Campana, Dock Sud y La Plata) subsidiarios de un sistema logístico ampliado.

Analizar las posibilidades del puerto en el sistema multimodal de transporte implica reconocer la potencialidad de la reestructuración portuaria que deriva en las reconversiones del tipo puerto-puerto, las mismas implican una adaptación del espacio en los usos del suelo (dimensión física-funcional), adecuación de actividades en el proceso productivo (dimensión económica), reformas normativas y de gestión (dimensión política-administrativa), tal cual lo expresa Domínguez Roca (2006, pág. 6) *"el puerto sigue siendo un lugar de desplazamientos -aunque cambian los tipos y modos- de cargas y de pasajeros, pero técnicamente es un espacio productivo de índole portuario, más allá de su función específica"*.

Desde un enfoque teórico, se considera al puerto y la región metropolitana como un sistema complejo en el sentido que lo define Morín (1996, pág. 14), como *"aquello que se impone de entrada como la imposibilidad de simplificar [...] donde los desórdenes y las incertidumbres perturban los fenómenos"*; simultáneamente conforma parte de otro sistema complejo que es la ciudad, por consiguiente se desprende la necesidad de comprender las transformaciones territoriales del puerto en el contexto metropolitano en que se inserta. El puerto y la ciudad definen que la "complejidad" está dada por la heterogeneidad y por la *"interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total"* (García, 2006, pág. 87).

El puerto es más que la representación de un espacio físico y económico, es estructura técnica y social, con otros subsistemas interdependientes, en una red cada vez más compleja de relaciones entre actores locales y globales. Como advierte Sassen (1995, pág. 2) *"La dispersión geográfica de las actividades económicas que caracterizan la globalización, así como su integración, son los factores clave que nutren el auge de las empresas y realzan la importancia de sus funciones centrales. Cuanto más estén las actividades de una empresa diseminadas en diversos países, tanto más estas funciones [...] se volverán complejas, estratégicas"*.

La ruptura con el sistema fordista, *"significa que una unidad produce mercadería sin saber quién va a comprarla"* (Lipietz, 1994, pág. 32), la transnacionalidad de los productos cambia la organización espacial, y explica –parcialmente- el avance o retroceso en las economías.

Los puertos son los puntos fijos dentro de la escala de flujos intra planetaria, y son el sistema logístico y el sistema de transporte los intermediarios que retroalimentan ese entramado de vínculos.

Los actores establecen relaciones en el territorio, articuladas o no, organizan la trama social, económica y política; esos vínculos se explicitan en los territorios, Castell (1996, pág. 281) lo define como *“la articulación específica de las instancias de una estructura social en el interior de una unidad (espacial) de reproducción de la fuerza de trabajo”* definido por el conjunto de relaciones entre producción, consumo, estratificación social, instituciones, intercambio y gestión; en este aspecto la producción social del territorio es además económica con las diversas fuerzas que intervienen con niveles y roles diferenciados; al respecto el autor aporta que *“son estas diferencias de lugares ocupados por los agentes-soportes, las que explican prácticas sociales contradictorias y permiten transformaciones en el sistema urbano”* (1974:284).

Las transformaciones territoriales -urbanas y portuarias- son resultado de la complejidad y heterogeneidad que promueve la contemporaneidad, no porque sean propias de este siglo, sino porque la velocidad y simultaneidad supera la capacidad de adaptación que el territorio requiere para absorberlas. El impacto más relevante y evidente es el de la tecnología aplicada a la industria naviera; buques cada vez más grandes requieren instalaciones y equipamientos aptos, al mismo tiempo que el suelo urbano adquiere valores desmedidos y los puertos pugnan por crecer en sus sitios, cercanos a los centro de producción y consumo, acrecentando la lucha por un territorio que es escaso en áreas metropolitanas.

El puerto es parte de la ciudad global, es una infraestructura globalizada, las problemáticas son similares, aunque las especificidades locales y regionales varíen. Las soluciones que han considerado abordar diversos puertos están alrededor de cinco temas principales: 1) el desarrollo económico y los usos del suelo, 2) la movilidad y la logística, 3) la tecnología e innovación, 4) la cuestión ambiental, 5) la gestión y la gobernanza.

La convergencia centrípeta que mantiene la CABA con la RMBA no está solamente vinculada a la actividad portuaria, pero es insoslayable las arbitrariedades que se entrelazan en las relaciones del sistema portuario con el entorno urbano-metropolitano, y recíprocamente, afectando todas las dimensiones; este trabajo –a efectos de consolidar el postgrado- aborda, desde la dimensión físico-funcional y el entramado de relaciones entre actores sociales, la planificación de la movilidad y del territorio, reconociendo que estas temáticas ameritan un abordaje interdisciplinar, multiescalar y multidimensional.

## C- MARCO METODOLÓGICO Y OBJETIVOS

Se entiende que por la naturaleza de la investigación en ciencias sociales el método seleccionado es de índole cualitativo, bajo el paradigma constructivista, en tanto supone desde el aspecto ontológico que la realidad es subjetiva y múltiple; desde el aspecto epistemológico que el investigador interactúa con el contexto; desde el aspecto axiológico que el proceso del conocimiento es reflexivo.

En este marco, el método adoptado de estudio de caso cumple con las tres etapas<sup>3</sup>:

- 1- Definición conceptual, espacial y temporal en que se inserta el caso: Puerto de Buenos Aires en un sistema mayor con sus pares en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- 2- Criterios para incluir el caso en base a una problemática concreta: su localización y atributos propios en la condición metropolitana, abordando la movilidad urbano-portuaria.
- 3- Selección intencional del análisis de caso: el mismo tendrá validez propositiva de recomendaciones mediadas por las relaciones entre actores sociales en su implicancia sobre la movilidad y logística, en un territorio cercano y accesible.

Se propone abordar el estado de la cuestión y el marco teórico conceptual con fuentes primarias y secundarias: recopilación y análisis de capítulos en libros, artículos científicos, tesis; la bibliografía sugerida en la especialización y estudios realizados en los últimos años que abarcan los temas de la planificación territorial en general y de transporte en particular.

El análisis prevé fotointerpretación satelital, rastreo de datos por los sitios web institucionales de las administraciones portuarias, artículos relacionados de instituciones reconocidas (CEPAL, UNCTAD, AIVP, entre otras)<sup>4</sup>; el procesamiento en cuadros, matrices y entorno gráfico a través de Word, Excel y sistema gráfico en Autocad, GIS, Corel, entre otros.

El tema adquiere relevancia en tanto vincula las problemáticas portuarias en áreas metropolitanas en lo relacionado al sistema de transporte con sus diversos atributos de modo general, y en particular el caso de estudio que permite construir un análisis crítico en el que se precisan algunas condiciones del puerto y de la ciudad focalizando en la movilidad y la logística. Por otro lado, la relevancia reside en destacar la planificación del transporte como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social. Este enfoque ha

---

<sup>3</sup> En base a Ruth Sautu (2004:81)

<sup>4</sup> CEPAL- Comisión Económica para América Latina; UNCTAD -Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD); AIVP – Asociación Internacional de Ciudades y Puertos.

podido abordarse por la condición disciplinar de base (arquitectura) en el tema de la planificación territorial, complementada por la carrera de especialización.

El abordaje es viable en tanto es un recorte de un tema mayor en desarrollo para la tesis doctoral en curso, cuyo enfoque sitúa al Puerto de Buenos Aires en la RMBA y no como infraestructura aislada; asimismo el caso es cercano espacialmente y permite observar la realidad, si bien existen dificultades de ingreso, abunda literatura y documentación.

La primera pregunta de modo general plantea ¿cuáles son las problemáticas de movilidad y logística que intervienen en el desarrollo de los territorios portuarios en el sistema multimodal de transporte regional metropolitano? ¿Qué herramientas de la planificación territorial en general, y de la planificación del transporte en particular se podrían aplicar en el ordenamiento de los territorios portuarios que permita su desarrollo futuro?, en línea con lo anterior ¿qué estrategias de intervención y gestión se pueden definir en un marco de políticas públicas de mediano y largo plazo que integren movilidad, logística y territorio urbano-portuario para evaluar alternativas de reconversión puerto-puerto?

Se plantea una hipótesis de trabajo que permite conducir la investigación a fin de cumplir con el objetivo propuesto; en este sentido se parte de un supuesto sobre la posibilidad de repensar a los puertos en un territorio amplio, regional, metropolitano, aun con las particularidades de cada unidad operativa; en este sentido, tomando como premisa las posibilidades de reconversión del puerto de Buenos Aires, se puede inferir que una visión de las problemáticas, deficiencias y oportunidades del sistema de transporte y la movilidad permitirá avanzar en la definición de estrategias -a modo de recomendaciones- para el ordenamiento territorial portuario y urbano en la escala local-metropolitana.

**Objetivo general:**

Contribuir al conocimiento general, en la comprensión del sistema multimodal de transporte a partir de enunciar y valorar las problemáticas del Puerto de Buenos Aires que intervienen en la movilidad y la logística de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que conduzcan a explorar estrategias de intervención en el marco de las políticas públicas para eficientizar las reconversiones portuarias.

**Objetivos secundarios:**

- Identificar los actores intervinientes y el rol que ejercen en la organización del sistema de transporte.

- Analizar la variable movilidad y logística que interviene en las transformaciones de los territorios portuarios metropolitanos con sus alcances y limitaciones.
- Definir estrategias de intervención y gestión en el marco de las políticas públicas y la planificación del transporte.

# **PARTE II**

## **MOVILIDAD, TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN**

---

**CAPÍTULO 1: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD URBANO-  
PORTUARIA**

**CAPÍTULO 2: ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN  
LA DINÁMICA PORTUARIA**

**CAPÍTULO 3- INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD  
PORTUARIA EN LA MOVILIDAD Y LA LOGÍSTICA  
METROPOLITANA**

**CAPÍTULO 4- PROBLEMÁTICAS EN TORNO AL PUERTO  
DE BUENOS AIRES**

**PARTE II****MOVILIDAD, TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN**

*“La ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y de las necesidades” Marx (1980)*

**CAPÍTULO 1: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD URBANO-PORTUARIA**

El puerto se explica dentro del sistema de transporte; sus relaciones, alcances y perspectivas incluyen analizar los flujos, el tránsito, el transporte y las infraestructuras, que afectan la conectividad en el sistema multimodal de transporte que interviene en las cadenas logísticas complementarias a la actividad portuaria (transporte de carga carretero y ferroviario, zonas de actividades logísticas y zonas de transferencias), relacionado a la movilidad urbano-portuaria en la escala local y regional.

Los puertos que se insertan en áreas densamente pobladas enfrentan muchos desafíos para desarrollarse, al mismo tiempo que las ciudades enfrentan otras demandas en términos territoriales. Las ciudades portuarias –o que contienen puertos en su interior- deben planificar de forma conjunta, sistémicamente, las actividades y los usos del suelo que determinan la configuración y organización del territorio.

En relación a esto, los territorios portuarios forman parte de enclaves urbanos, logísticos y productivos que trascienden las fronteras locales, lo que Santos (1988, pág. 46) denominó como espacio local – espacio global, el autor asiente que *“el espacio se mundializa y mundializa sus relaciones y economías, y las regiones ya no se explican por sí mismas ni desde la escala nacional”*; en palabras de Cicolella (2014, pág. 25), son territorios inestables *“que plantean una dificultad para comprenderlos, aprehenderlos y construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos”*.

Las ciudades centrales vinculadas a las economías globales han expandidos sus territorios metropolitanos, en coincidencia con Etulain (2009, pág. 29) *“la combinación de dispersión espacial e integración global de la economía internacional, ha creado un nuevo rol estratégico para las ciudades centrales que formando parte de una aglomeración urbana mayor, una región metropolitana, indican el rol y grado de primacía económica, política,*

*administrativa y/o institucional con relación a un sistema urbano-territorial de índole nacional, regional o internacional”.*

La condición urbana que subyace a los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas, mantiene la complejidad propia de la multiescalaridad (local, nacional y regional); además, se añade una nueva complejidad en virtud de la movilidad: los flujos, el tránsito, el transporte y las infraestructuras son parte de la simbiosis puerto-ciudad-metrópolis en la [re]construcción de un territorio urbano-portuario del siglo XXI, iniciado a fines del anterior, en la abundancia de los desplazamientos.

La movilidad no refiere solo a desplazamientos locales, “*el determinismo de los factores de localización de las actividades económicas ha sido sustituido por criterios de oportunidades, oferta de externalidades, competencia entre espacios, especialización territorial, mutación constante de usos del territorio, etc.*” (Herce Vallejos, 2013, pág. 13). La localización de actividades de usos mixtos incrementa los flujos determinando puntos atractores interconectados en diferentes escalas.

La demanda de los territorios portuarios alrededor de la movilidad tiene por objetivo resolver el traslado de un bien en tiempos y costos de origen – destino cada vez menor, y esta realidad se volvió superlativa para los puertos que actúan como nodos estratégicos en las cadenas multimodales de transporte. Al mismo tiempo que la ciudad creció y el tránsito privado cobró relevancia sobre el transporte público (colapsado y deficitario), el desplazamiento de las mercancías, en una sociedad cada vez más consumista, incrementó el traslado de las mismas, y con esto se ensanchó la complejidad, incorporando un nuevo concepto asociado a la movilidad: la logística.

Los puertos hoy son áreas logísticas, sus funciones se volvieron complejas, entre otras actividades, vinculadas directamente a su operativa, se reconocen las de agregar valor, satisfacer y captar nuevos clientes, reducir tiempos y optimizar servicios, almacenar y gestionar existencias, planificar estratégicamente el territorio y negociar con los actores, alguno globales, transnacionales e incluso “invisibles”.

La necesidad de mover objetos, sujetos y servicios implica una demanda de medios para realizar traslados entre diversos puntos geográficos que existen desde tiempos remotos, por agua y por tierra principalmente. Pero fue tras la revolución industrial cuando se produjo un quiebre en las relaciones comerciales a partir de la evolución de la navegación, la producción en serie y el avance del intercambio. Actualmente –y desde hace varias

décadas- se asiste a un auge de circulación de bienes y servicios a escala planetaria abonando a una red de consumo inagotable.

En este sentido planificar la logística y la movilidad implica reconocer los conflictos que se producen en el territorio, analizar las deficiencias y también sus fortalezas y reflexionar acerca de las posibilidades de reconversión puerto-puerto. En estos procesos de expansión urbana y consolidación metropolitana, la acción del puerto no es inocua, su operativa actual y desarrollo futuro dependen de la planificación propia y de su entorno, en temas de movilidad, innovación, ambiente y tecnologías.

### **1.1- La movilidad en el análisis de las transformaciones portuarias**

Como se anticipó, la movilidad es un concepto amplio, integrador, que excede la planificación del transporte como fuera entendida en el transcurso de la historia, sometida a cuestiones técnicas, propias de la ingeniería del transporte, cuyas preocupaciones arbitraban en la reducción de tiempos, el ensanche de las vías de comunicación y la superación de velocidades.

La movilidad, atiende además del transporte motorizado, al no motorizado de forma conjunta sobre un espacio físico. En palabras de Gutiérrez (2012, pág. 63) el concepto de movilidad *“se instala progresivamente como paradigma vinculado al advenimiento de las nuevas tecnologías y el fin de la sociedad industrial, en conexión con los cambios en la morfología y estructura urbana. En términos prospectivos, se instala vinculado al modelo de desarrollo urbano, un integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental”*.

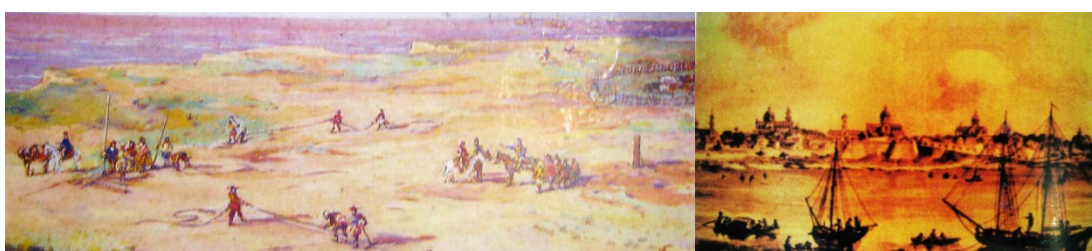
El territorio es afectado por múltiples variables interdefinibles e interdependientes; en este sentido la planificación territorial debe contemplar, como instrumentos conexos, los planes sectoriales que involucran al transporte, las infraestructuras y la logística, como parte de un plan de ordenamiento territorial con un modelo de desarrollo deseado dentro de una agenda estatal acorde al patrón económico productivo en el cual los puertos son eslabones fundamentales de la escala local, regional y global.

En este sentido *“el ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre*



segundo, la reinstaló más al norte, conforme a la tipología marítima de las Leyes de Indias<sup>5</sup>, distinguiendo ciudad y puerto conexas mediante la plaza mayor y las actividades insalubres en los terrenos bajos según las reglas urbanísticas<sup>6</sup>.

Hacia 1680, se decretó la apertura del puerto para el comercio español en forma exclusiva, disposición que impulsó el crecimiento portuario y la creación de la Aduana. Las primeras obras del Puerto de Buenos Aires corresponden a Hernando Arias de Saavedra – Hernandarias- gobernador de las provincias del Río de la Plata, quien autorizó a construir un muelle de madera para el amarre, carga y descarga de buques, y torres defensivas de artillería en la denominada "Guardia del Riachuelo".



**Figura 7:** Fundación de Buenos Aires 1580, Oleo de Leonis Matthis. Primera representación de Buenos Aires, Aguada de Fernando Brambilla 1794

**Fuente:** Buenos Aires Metrópolis, en (Varas, 2000)

A partir de 1810, con el nuevo gobierno comenzó a gestarse la idea de construir el puerto nacional. Múltiples proyectos dieron vueltas hasta la construcción del puerto que ideó Eduardo Madero. Aslan (1992, pág. 13) señala que la anarquía política dificultó el proyecto portuario, *“la desaparición del Estado entre 1827 y 1852, las guerras externas y la debilidad económica imposibilitaron resolver el problema portuario”*. La crisis institucional de 1852, transformó el puerto de Rosario en el puerto oficial, aunque posteriormente no pudo competir con Buenos Aires.

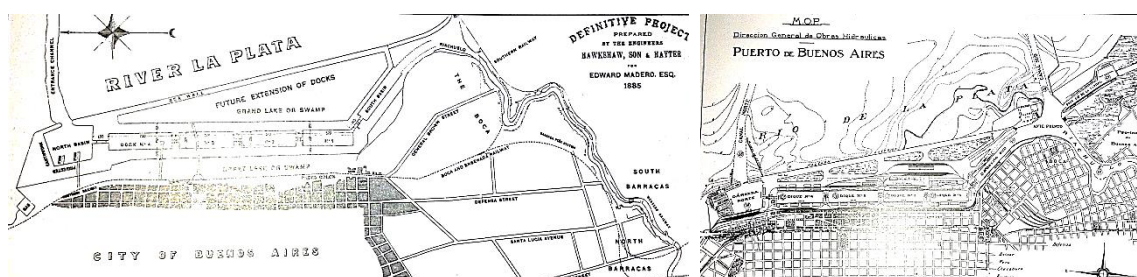
La capitalidad de Buenos Aires en el año 1880 requirió resolver la cuestión de un puerto apto, cómodo y seguro. *“La federalización de Buenos Aires cerró un ciclo de luchas hegemónicas entre la ciudad y el interior. La Nación reiniciaba una nueva etapa de consolidación republicana”* (Aslan, 1992, pág. 14).

<sup>5</sup> Leyes de Indias: conjunto de legislaciones promulgadas por la corona española para regular y normalizar la vida social, política y económica de los nacientes imperios españoles de ultramar.

<sup>6</sup> Los límites de la traza de la ciudad eran, al este la barranca del río, la actual calle Viamonte al norte, Independencia al sur, Salta y Libertad al oeste, la plaza se disponía sobre la barranca con el Fuerte antepuesto en la curva más conveniente sobre la misma, dominando la entrada al riachuelo.

A partir de 1881 la Legislatura autorizó al Poder Ejecutivo a tomar un empréstito para la ejecución de obras, expropiando obras del Riachuelo que le correspondían a la provincia. Huergo presentó el proyecto en abril de 1881, al mismo tiempo Eduardo Madero presentó el suyo, anticipando la solución final de 1883, proyecto que Huergo objetó por deficiencias técnicas. *“En 1882 Huergo y Madero presentaron sus respectivos proyectos, mientras que el de Huergo fue demorado deliberadamente por el gobierno nacional, el proyecto de Madero fue inesperadamente aprobado por el Congreso de la Nación”* (Aslan, 1992, pág. 16).

El proyecto –polémico, caro e inservible- de Eduardo Madero proyectado con diques en tira, cerrados, con puentes giratorios, muelles y esclusas que servían –además de mantener el nivel del agua- para evitar el ingreso de las aguas contaminadas del Riachuelo, se consideró como un adelanto de progreso para la gran Buenos Aires de principios del siglo XX, aunque fue poco innovador, basado en proyectos anteriores, muy cuestionado por la incapacidad de crecimiento que predecía su obsolescencia.



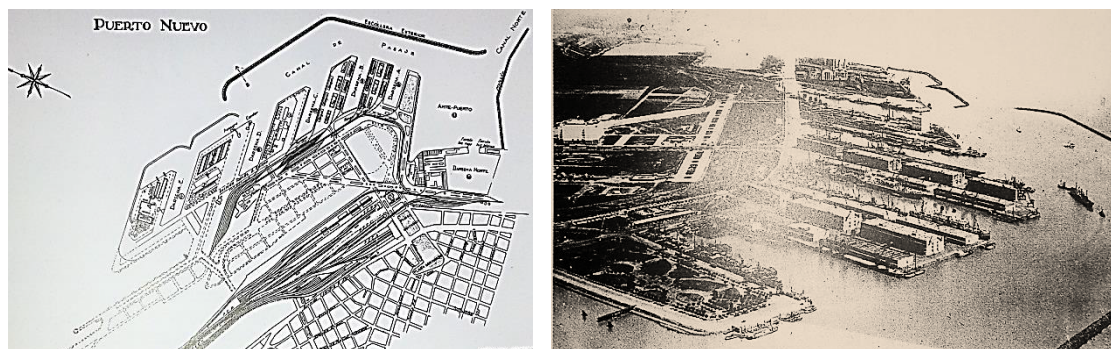
**Figura 8:** Proyecto de Eduardo Madero

**Fuente:** Buenos Aires. Puerto, en (Aslan, 1992)

Manifestada la incapacidad operativa de Puerto Madero las autoridades decidieron ampliarlo, enviando técnicos a Europa (1903 y 1907) a realizar estudios, posteriormente archivados<sup>7</sup>. En 1908 la Ley 5.944 autorizó la ampliación del puerto y el dragado a 30 pies; la reforma significó realizar un nuevo puerto, con el proyecto del ingeniero Luis Huergo. El proyecto contiguo a Dársena Norte inició las obras en 1911 y culminó en 1928, denominado Puerto Ingeniero Huergo, conocido como Puerto Nuevo.

El proyecto se conformó en tipología de dársenas y espigones, comprendido por seis dársenas, de las cuales cinco eran de ultramar llamadas A, B, C, D y E y una destinada para cabotaje, la F. las primeras separadas por espigones, protegidas por una escollera de 2.720 metros de longitud y otra de 950 metros unida al sexto espigón.

<sup>7</sup> En los orígenes de la gestación del Puerto de Buenos Aires, ya pudieron leerse los problemas de usos y crecimiento, para el incipiente auge del país agroexportador y la incapacidad de satisfacer las demandas internacionales, *“Buenos Aires era considerado en 1887 el 12° puerto mundial, por entonces el tonelaje era de 4.000.000 y a principios de siglo 10.000.000, cuando se decide la ampliación de puerto Madero ya ascendía a 20.000.000 de toneladas y 3.000 buques”* (Aslan, 1992, pág. 80).



**Figura 9:** Plano Puerto Nuevo, Proyecto Luis Huergo (1911-1919). Vista 1939

**Fuente:** Buenos Aires. Puerto, en (Aslan, 1992)

El puerto de Buenos Aires atravesó varias etapas, acompañadas por el proceso económico y los modelos de desarrollo. Una fase vinculada al país agroexportador, “*en la década del '30 llegó a ocupar el 8° lugar en el comercio internacional. Las exportaciones agrícolas alcanzaban, en 1920/29 a 1.1 toneladas/habitantes y en 1960/62 descendieron a 0,35 toneladas/habitantes*” (Sixto, 1970, pág. 37). Aunque el hinterland correspondiente a Buenos Aires no fuera el principal productor, la salida en gran medida era por este puerto.

En el período 1930-1950 el crecimiento urbano experimentó su fase de expansión, con un modelo territorial metropolitano con variantes, el centro con densificación en altura, la generación de áreas subcentrales con asentamientos informales para población de menores recursos, como las “villas miserias”, y la consolidación por extensión de la primera corona del Gran Buenos Aires (aún no se denominaba RMBA) en relación a las vías del ferrocarril, y por la construcción de las carreteras terrestres abriendo nuevos ejes de crecimiento.

Los puertos, en este período, concentraban la administración en la jurisdicción del Estado nacional –desde 1904 hasta 1993-, según advierte Gordillo (1998, pág. 34) “*consecuentemente, la administración portuaria comenzó a concentrarse en una formidable burocracia central, que estableció un sistema piramidal y monopólico que tomaba todas las decisiones desde su sede en la Capital Federal*”.

Posteriormente, entre 1960-1970, el Estado fue debilitando las políticas públicas de desarrollo social, agravando el deterioro urbano y habitacional. El cordón industrial (primera corona) impulsó la construcción de barrios obreros cerca de las fuentes de trabajo. El período inmediato a 1970 abrió una etapa de desindustrialización y precarización social, de transición propia al gobierno de facto entre 1976 y 1983.

La inversión pública para infraestructuras, equipamientos e instalaciones productivas disminuyó, la segregación socioespacial acrecentó la separación centro-periferia, reafirmada por las migraciones internas hacia la RMBA, completando la tercera corona; algunas consecuencias en el puerto estuvieron en línea con el decaimiento de la red portuaria y de transporte, pérdida de sitios operativos y caída de rendimientos, ausencia de obras, desconexión del mundo y atraso tecnológico, entre otros.

Respecto del Puerto de Buenos Aires, se evidenciaba la obsolescencia e ineficiencia, advertidas en demoras en la operación de buques, altos costos para la manipulación de cargas, inseguridad para operarios y cargas, delincuencia y daños en general. Situación que conformó un combo, entre los años '60 y '80, de pésima administración y gerenciamiento de los recursos, generando una demanda insatisfecha.

La salida principal para la exportación de productos agropecuarios hacia fines de la década de 1980, ya no era principalmente por el Puerto de Buenos Aires. *“En efecto, entre 1985 y 1990 los puertos del complejo Rosario-San Lorenzo ocuparon el primer lugar, embarcando más del 35% de las exportaciones argentinas. Buenos Aires se hallaba en el segundo puesto, representando entre 17,8% y 20,7% del tonelaje total de exportación. Si se consideran específicamente las exportaciones de granos, la participación de Buenos Aires era menor, con un 8,2% del total en 1990, siendo superado por los puertos de Bahía Blanca, del complejo San Lorenzo-San Martín, de Rosario y de Necochea”* (Dominguez Roca & Cicolella, 2002, pág. 2).

Hasta este momento el puerto era administrado por el Estado nacional a través de la Administración General de Puertos, integrado por Puerto Nuevo, Puerto Dock Sud (en el partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires), Puerto Madero, Dársena Norte, Puerto y Dársena Sur, situación que cambió en la década siguiente.

La década del '80 tuvo como coincidencias la reestructuración económica, la redefinición del rol del Estado y la reorganización del territorio. La Administración General de Puertos se transformó en Sociedad del Estado (en adelante AGP.S.E.) por el decreto 1456/87 y en el año 1992, por el decreto 817/92, *“se procedió a realizar tres acciones fundamentales; la desregulación, la descentralización y la privatización de las operaciones que a la fecha estaban a cargo de la AGPSE”* (AGP.S.E., 2016) Tres factores que anticiparon el modelo de la década del '90, basado en la reforma del Estado.

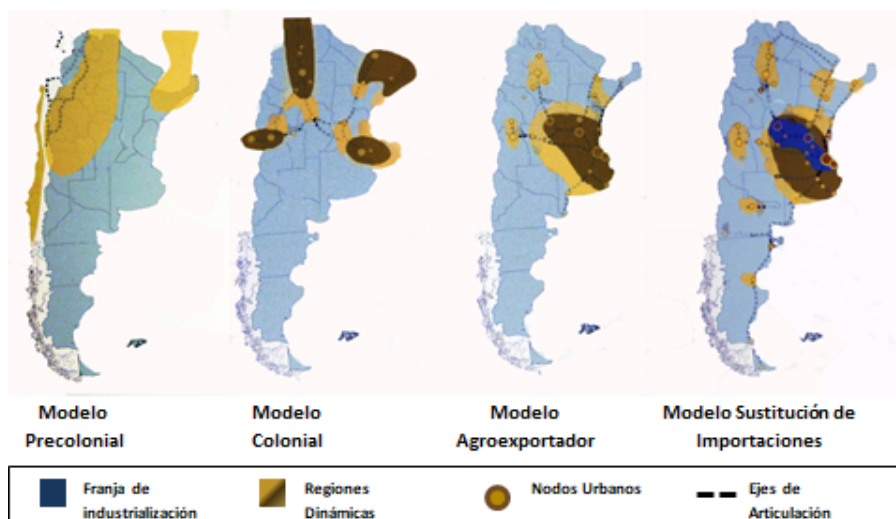


Figura 10: Evolución del Modelo de Desarrollo territorial

Fuente: Reelaboración en base al PET (Plan Estratégico Territorial, 2010)

En los '90 el auge del modelo económico neoliberal y la apertura de las economías latinoamericanas hacia el exterior, hizo emerger la necesidad de definir una política comercial común, eliminando barreras no arancelarias, y coordinando políticas macroeconómicas, sectoriales y de competencia.

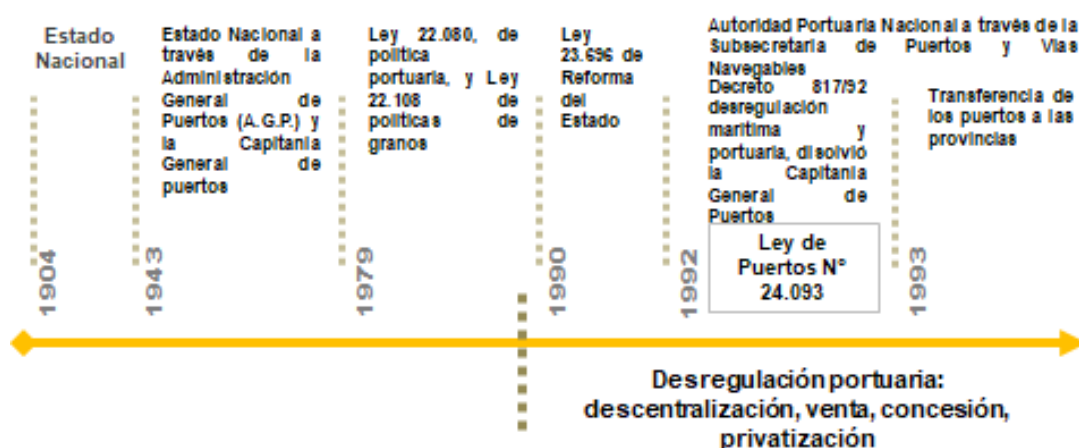


Figura 11: Etapas de Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

En ese marco la relevancia del Puerto de Buenos Aires evidenciaba repuntes en cuanto a cargas contenerizadas y la posibilidad de captar clientes. Sin embargo, la ausencia –o escasez- de políticas públicas de largo plazo en relación a diversos temas de integración regional, infraestructuras, modernización y otros factores ocasionaron una lenta y paulatina recesión en los niveles de ingreso y estiba de contenedores.

La tendencia en el tráfico fluvial-marítimo y la actividad portuaria afectó a la economía de flujos, cada vez más concentrados en menores unidades portuarias, permitiendo a un reducido número de puertos pertenecer a la red de distribución nacional, regional o internacional. Esto se tradujo en la necesidad de optimizar el flujo de contenedores en las rutas transoceánicas y en escalas menores vinculadas a posiciones estratégicas y equipamientos que facilitarían mover grandes volúmenes de mercaderías con una elevada productividad y eficacia logística, correspondientes a los puertos en esa red.

La etapa posterior, iniciada tras la crisis del 2001, con un leve repunte a partir del año 2003, dio impulso al Puerto de Buenos Aires en cuanto al movimiento de cargas contenerizadas. En 2011 ocupó el segundo lugar en cargas contenerizadas, junto a Dock Sud, en la red del eje Mercosur-Chile, siendo Santos (Brasil) el primero, y Valparaíso – San Antonio tercero y cuarto respectivamente (CEPAL. 2011). Asimismo en América Latina resultó quinto, es decir que la evolución en el sistema de cargas (exportación e importación) impulsó la actividad en el puerto; simultáneamente emergieron los problemas físicos-funcionales en cuestión.



**Figura 12:** Evolución de la carga contenerizada para Argentina 2000<sup>8</sup>-2016 (Puerto Nuevo y Puerto Dock Sud)<sup>9</sup>

**Fuente:** Elaboración propia según datos del Banco Mundial

<https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU?locations=AR>

En el contexto de las políticas aplicadas en la década del '90 y 2000 y los consecuentes cambios en la estructura, funcionamiento y gestión del Puerto de Buenos Aires en los años subsiguientes, se generaron nuevas demandas para conducir las estrategias futuras. En materia de movilidad, transporte e infraestructuras los procesos post 2003 –y hasta la actualidad- derivan en restricciones y demandas urgentes para el ordenamiento territorial portuario y urbano; al respecto, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado

<sup>8</sup> Se aclara que no se encuentran disponibles los datos anteriores al año 2000, en la base de datos del Banco Mundial, al momento de este análisis no están cargados posteriores al 2016.

<sup>9</sup> El Banco Mundial registra la evolución del movimiento de contenedores (TEUs) por año para cada país, no diferencia entre unidades portuarias. En este sentido la evolución que muestra considera la totalidad de TEUs registrados en el período 2000-2016 para Puerto Buenos Aires y Puerto Dock Sud.

(AGP.S.E.) en el año 2005 elaboró el Plan Maestro 2030, instrumento que solo ahondará en una breve descripción de los proyectos que interesan al tema aquí abordado (capítulo 4).

### 1.3- El Puerto de Buenos Aires y la movilidad urbano portuaria en las últimas dos décadas

El Puerto de Buenos Aires –conjuntamente con Dock Sud- moviliza más del 75% de la carga contenerizada del país (variable en las últimas décadas entre el 75% y 90%), como se mencionó, mantiene la oportunidad de fortalecerse y competir. Sin embargo, una problemática sostenida –y agravada- en el tiempo es el transporte de cargas y la movilidad en general, algo que también se reconoce como tema prioritario a resolver en la ciudad y el área metropolitana, más allá de las cargas.



**Figura 13:** Inserción portuaria regional y del Puerto Buenos Aires

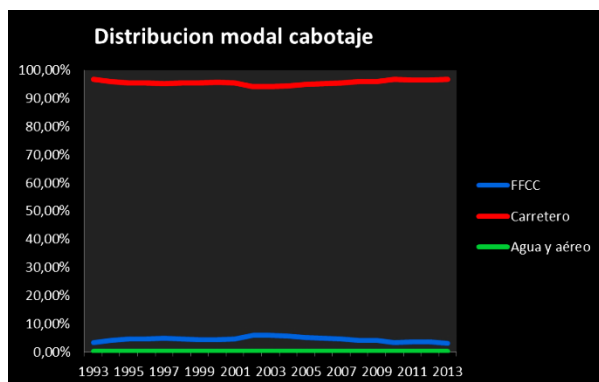
**Fuente:** Elaboración propia sobre lineamientos RMBA y AGP.S.E.

El problema del tránsito no es solo una circunstancia urbana de CABA y RMBA, al respecto el informe Autopistas y ferrocarriles<sup>10</sup> demuestra que la red vial argentina se ha desarrollado a partir de 1932 -con la Ley 11.658 de Vialidad Nacional- cuando todo el país contaba con 300.000 vehículos. Hoy se cuentan 9 millones y para el 2020 se estima alcanzarán los 20 millones; mientras la red troncal nacional conserva el criterio de diseño de la década del 30 (Instituto del Transporte, 2011, pág. 18).

La distribución modal de las cargas (generales y contenedores) de larga distancia en el territorio nacional (correspondiente a cabotaje) se ofrece en su totalidad en modo terrestre (sin contar el transporte por ductos), de los cuales aproximadamente el 95 % de los desplazamientos de larga distancia son responsabilidad del modo carretero y casi un 5% del modo ferroviario; incrementando las externalidades negativas en las vías carreteras

<sup>10</sup> "Autopistas y Ferrocarriles: Caminos Para el Desarrollo", es un informe de la fundación Metas siglo XXI. El Instituto del Transporte dependiente de la Academia Nacional de Ingeniería, ha elaborado con fecha 9 de mayo de 2011, un informe que contiene criterios básicos para el desarrollo de un sistema de autopistas y cuestionamientos al Proyecto de Ley PROMITT que propone soluciones integrales para la modernización del transporte terrestre.

(accidentes, contaminación, embotellamientos, ruidos, vibraciones, mayores costos de mantenimiento de pavimentos, entre otros).



**Figura 14:** Asignación y distribución modal para cargas de cabotaje (en porcentajes de tn/km transportadas)

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC y CNRT

Por otro lado, hay que mencionar que el transporte es un activo económico de mucho peso, Liatis y Sánchez (2011, pág. 53) plantean que *“hay que dejar de lado la visión del transporte como un “mal necesario” para asimilarlo como un costo más de producción, tal como lo es cualquier otro insumo o proceso. Sin distribución, una gran parte de la producción no tendría valor económico para el productor toda vez que quedaría fuera del circuito consumidor”*.

Existe una realidad muy controvertida en torno al Puerto de Buenos Aires, su implicancia territorial y los inconvenientes que acarrea, el impacto negativo en la movilidad por entorpecimiento de vías urbanas, la relación con la ciudad, entre otras consideraciones que lo muestran como la infraestructura causante de gran parte de las carencias en materia de tránsito y movilidad local y regional.

La situación compleja del sistema de movilidad en la región en general y en CABA en particular se explica por varios factores concurrentes, no solamente por las actividades portuarias. *“Buenos Aires cuenta con un sistema de transporte de gran riqueza, aunque desarticulado, conformado por una red de ferrocarriles con 840 km, una red de subterráneos de casi 50 km y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses en más de 300 rutas, con una extensión de 25 mil km y una flota de 15 mil unidades, operado por 182 empresas privadas. El sistema de transporte público colectivo se complementa con unos 40 mil taxis, seis mil remises y mil vehículos de oferta libre (vans y minibuses)”* (Agosta, 2011, pág. 18).



**Figura 15:** Conectividad a escala nacional, regional y local

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, la “certeza” que en gran medida el puerto es el causante del caos vehicular, no sería tan acertado, según una nota periodística (La Nación, 2010) “*el tránsito diario en la zona responde en un 55,3% a la circulación de autos; un 27,8% al camión pesado y un 8,9% al camión liviano; un 5,5% a los ómnibus, y un 2,5% a las motos*”. Si bien un 27% del transporte son camiones, solo el 15% está relacionado con el movimiento portuario, el resto es transporte de paso, que impacta directamente en la accesibilidad y movilidad. Cuantificación que permite observar la distribución de medios de transporte carretero que intervienen en la ciudad y el ingreso-egreso diario provincia-CABA, evidenciando que la discusión sobre la movilidad es mucho más que poner la atención en el puerto.



**Figura 16:** Medios de Transporte en CABA, área de influencia portuaria

Fuente: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/a0\\_transporte.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/a0_transporte.pdf)

Local y regionalmente el Puerto de Buenos Aires constituye un nodo multimodal con la ciudad, conflictivo e irresuelto. Entre otros factores, existe un déficit de planificación vial, que representa un caos en la conjunción de situaciones; la entrada vial a Puerto Nuevo (donde se concentran las operaciones) a través de cruces en accesos que atraviesan las áreas urbanas y vías de circulación de alto tránsito (en Dársena Norte sobre Av. Córdoba y en Dársena Sur sobre Av. Brasil); arterias urbanas compartidas con vehículos livianos, camiones que deben esperar sin estacionamiento sobre avenidas jerárquicas, congestión provocado por el transporte pesado que ingresa por Avenida Huergo (vinculado o no al ingreso portuario), entre otras son algunas de las problemáticas con mayor presencia. Parte de estas problemáticas se cree que se van a resolver con la actual obra "Paseo del Bajo".

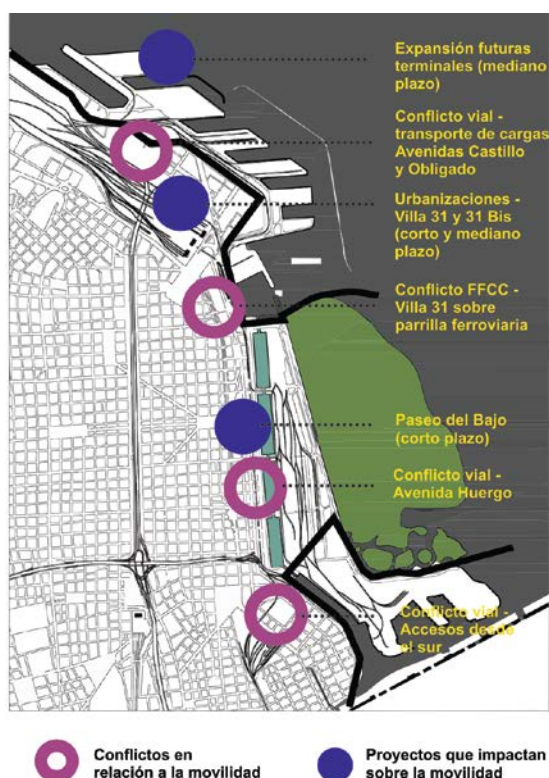


Figura 17: Plano de conflictos en torno a la movilidad

Fuente: Elaboración propia

En el caso de la red ferroviaria, el transporte de carga comparte con el transporte de pasajeros la red férrea, además se encuentran desmejoradas, algunos tramos usurpados lo que hace más costoso su funcionamiento. Dificultades que no contribuyen a una situación portuaria competitiva y a una ciudad asequible.

Además del transporte de cargas, como se advirtió, los flujos en el entorno urbano-portuario son crecientes. Abba (2010, pág. 53) destaca además una transformación en el patrón de

centralidades, el corrimiento del centro de consumo de bienes y servicios, ha provocado cambios en el proceso de la movilidad y en el proceso de distribución y comercialización, generando nuevos mapas de centralidad en la CABA; tal realidad se expresa en la cantidad de ingresos y egresos diarios, y en las distancias cada vez mayores al lugar de trabajo, beneficiadas por las autopistas que permitieron alejar el hogar del centro urbano.

Esta realidad, a su vez, demanda y se sostiene con la participación de heterogéneos actores locales y globales que intervienen en el transporte, las transacciones, el mercado, el Estado y la sociedad en general, multiplicando la complejidad de los vínculos que se establecen entre actores con mayor o menor poder de decisión, ejecución, control o evaluación. Es sabido que en el sistema de transporte coexisten actores de mucho peso, que inciden –por acción u omisión- en las transformaciones territoriales.

En este sentido, algunos actores no ejercen poder, pero sostienen el poder de otros, en algunos casos lo legitiman, en otros lo rechazan; el rol y las acciones de los actores están igualmente en permanente transformación, mutando según los períodos y las condiciones del medio en el que se insertan; todos los polos de acción que intervienen en las relaciones socio territoriales son fundamentales en las dinámicas del territorio.

**CAPÍTULO 2: ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA DINÁMICA PORTUARIA**

La espacialización de las actividades económico-productivas es determinada y determina la centralidad de una ciudad en los contextos supralocales e internacionales, independientemente de su tamaño y densidad poblacional. Sin embargo, es sustancial para que las actividades se espacialicen y desarrollen, la articulación con otras actividades, regiones productivas, infraestructuras y nodos urbanos, articulación que se produce a través de las infraestructuras de transporte en todos sus modos (aéreo, fluvial-marítimo, terrestre) y en la gestión de todas estas –y otras- componentes que configuran el territorio.

Al respecto Mongin (2015, pág. 64) agrega que *“el escenario que más se ajusta a la urbanización contemporánea, interconectada y que trabaja en red, es el de la ciudad globalizada: esta puede llevar por nombre Dubái, Shanghái, Astana... ciudades en que la conexión (puertos, aeropuertos, estaciones de tren, servicios), es el motor, pues apuestan por la velocidad y la potencia de lo virtual, algo que las desmarca de la ciudad industrial”*.

En este sentido, las ciudades que cuentan con puertos operativos especializados en determinados tipos de cargas -o que son multipropósito- constituyen nodos estratégicos (conectividad), polos de desarrollo (competitividad), espacios de transición (movilidad), constituyen –por todo lo demás- identidades, significados, paisajes y relaciones sociales. Si bien la función esencial de los puertos es actuar como intercambiadores entre los modos de transportes marítimos y terrestres en el traslado de objetos y sujetos, en la actualidad los puertos se han convertido en centros logísticos de transporte intermodal de primer orden.

Las ciudades más importantes sufren las transformaciones de los espacios en función de las economías locales-regionales y los poderes que intervienen globalmente. Los puertos operan localmente, pero con lógicas globales, y eso repercute en una remodelación de la identidad. La reconversión del puerto es un proceso que altera la forma de concebir, gestionar y producir el ordenamiento del territorio, en ello la movilidad y la logística se vuelven variables estratégicas, conjuntamente a otras variables y a los actores intervinientes, que se afectan sistémicamente.

La ciudad está constituida por las relaciones que se entretienen entre personas, instituciones y actividades concentradas en un espacio que puede ser físico o virtual, donde las distancias no son obstáculos para establecer vínculos entre las partes. *“Los actores sociales, por su parte, son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son*

*definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (Pirez, 1995, pág. 3).*

El territorio, como espacio de poder, está determinado por quien lo administra, lo regula y lo controla; los roles de los actores sociales suelen superponerse, algunos ejercen poder y otros son sometidos a él, legitimado o no; la planificación actual incorpora la participación ciudadana como herramienta metodológica a la que se considera vital, ya que sin apoyo social no hay consensos perdurables.

## **2.1- Identificación de Actores sociales en el sistema portuario**

La comunidad portuaria como autoridad nace como una herramienta de gestión y coordinación colectiva entre actores claves de un clúster portuario, logístico o una región portuaria. En el caso de puertos públicos el actor principal en la dinámica político-institucional es el Estado, sea provincial o nacional. En el caso de Argentina, como ya fue presentado, ese rol cambió en la década del '90 a partir de la desregulación, delegando la gestión en otros actores, consolidados en la figura de los organismos descentralizados de carácter público no estatal (consorcios de gestión, administración portuaria).

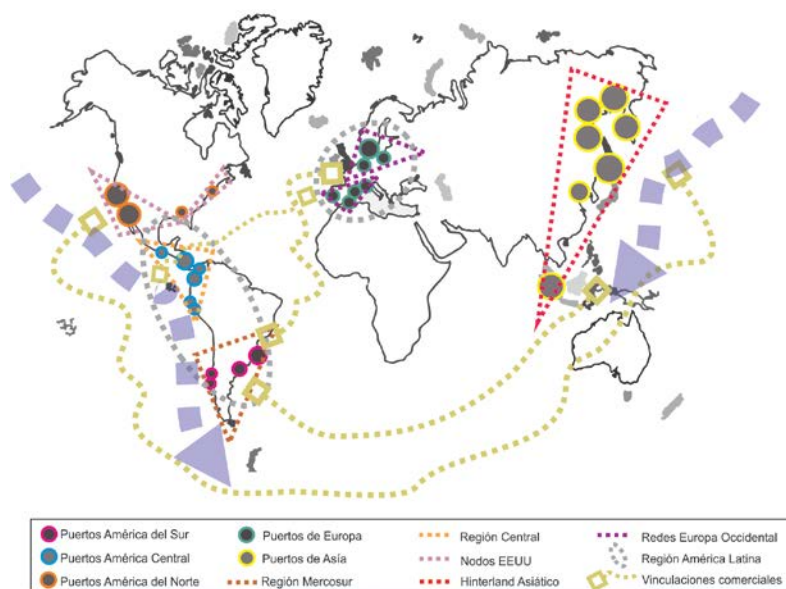
El rol de los organismos descentralizados suele estar entendido y asociado –erróneamente– dentro del marco de la privatización portuaria, deduciendo que el retiro del Estado -como actor que gestiona el territorio portuario- da lugar a la gestión privada; sin embargo, la figura que se incorporó como ente descentralizado depende del Estado, a través de un ministerio o secretaría según sea el caso en quien delega sus funciones. No obstante, los actores privados se fortalecieron en este proceso (las terminales portuarias, los operadores logísticos y las empresas navieras) con un peso importante y decisivo.

En la trama de relaciones locales y globales los puertos son parte de una red, aunque entre sí los puertos no funcionan de forma solidaria, son parte necesaria de la interconexión planetaria donde las funciones especializadas se alojan en diversos puntos del planeta en centros urbanos con jerarquías específicas entre puertos, infraestructuras terrestres e instalaciones urbanas.

En esta red algunos puertos conforman nodos principales concentradores de grandes flujos y diversos tipos de cargas, conocidos como “Hubs o pivotes”, donde la función excede la portuaria, es un centro de concentración, procesamiento, consolidación y distribución de flujos de mercancías e información, con polifacéticas actividades. Estos puertos reciben

redes terrestres y marítimas, son la expresión del multimodalismo, y establecen alianzas estratégicas globales, entre el Estado, las navieras y operadores de transporte multimodal.

Las "Alianzas Globales", son las que vinculan principalmente los tres grandes bloques económicos: Asia, Norteamérica y Europa, Sin embargo, constantemente se multiplican las alianzas estratégicas para vincular los bloques principales con regiones emergentes, ofreciendo oportunidades en las transacciones comerciales.



**Figura 18:** Nodos y redes globales

Fuente: Elaboración propia

Las empresas navieras son actores trascendentes en el rol operativo, son los usuarios principales que disponen dónde posicionar sus productos, en qué puertos operar según las conveniencias; es un mercado híper concentrado, son cinco las principales navieras que dominan el mercado en el mundo; asimismo las navieras más grande han ido creciendo en fusiones y adquisiciones, comprando navieras más chicas.

## 2.2- Actores partícipes del transporte marítimo a escala local y global

La gestión comercial del transporte multimodal es realizada por los denominados Operadores de Transporte Multimodal (OTM), que son agentes especializados en la gestión; pueden ser las compañías navieras y operadores ferroviarios, que establecen un contrato de transporte multimodal, emitiendo un documento único, asumiendo la responsabilidad del cumplimiento del mismo, realizado por un solo operador aunque emplee dos o más medios de transporte.

El transportista es quien celebra el contrato con el usuario, es el cargador, sea exportador o importador, responsable del embarque de la mercancía a transportar; las compañías marítimas son las representantes de los armadores, fletadores, propietarios, operadores de un buque, son quienes realizan la gestión comercial del transporte; las empresas que reciben la carga (estiba y desestiba) –terminales de contenedores- son las encargadas del embarque y desembarque, del transbordo, de movilizar la carga del buque al muelle y viceversa; asimismo intervienen otros operarios de cualquier otra dependencia.

Se pueden distinguir los siguientes operadores en la intervención portuaria:

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Armador: es el propietario del buque; puede suscribir contratos de fletes con el porteador.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porteador: es el transportista propiamente dicho, que puede ser también el propio armador.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consignatario: es el agente del armador o porteador que realiza la gestión comercial del transporte en cada puerto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cargador (Shipper): es el exportador o el importador responsable del embarque de la mercancía que suscribe el contrato de transporte marítimo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estibador: es el empleado de la empresa autorizada para realizar las operaciones portuarias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transitario: Se trata del agente del cargador (exportador/importador). En lo que se refiere a la elección del transporte, la contratación del mismo y toda la documentación necesaria, conocido como embarcador o agente de carga.</li> </ul>

**Cuadro 1:** Actores en la cadena de suministro

**Fuente:** Elaboración propia

### 2.3- Actores partícipes del transporte terrestre en la escala local

Los actores que intervienen en el transporte terrestre, una vez desembarcado el buque, son los transportistas por camión y ferrocarril, en este caso el primero es de carácter privado y el segundo público (estatal concesionado). En los últimos años el transporte carretero absorbió al ferroviario, acrecentando complicaciones de índole física, económica y ambiental.

Se puede marcar un descenso del uso del ferrocarril para el transporte de cargas desde la década del '90 en general y en lo que refiere a cargas contenerizadas en particular. En coincidencia con la desregulación, los objetivos de este proceso son similares a los aplicados a los puertos y medios de transporte en general. En este marco se ofreció la desregulación del ferrocarril concesionando a empresas privadas.

En particular se buscaba mejorar el servicio del sistema ferroviario, minimizando las cuentas financieras por parte del Estado y maximizando la productividad. En ese contexto las concesiones abarcan un plazo de 30 años (de los cuales ya han transcurrido

aproximadamente dos tercios), “*el Estado nacional posee el 16% de las acciones de cada concesión y el personal el 4%. Dichas acciones serían entregadas sin cargo y garantizando los privados con mayoría accionaria iguales porcentajes, ante cualquier ampliación de capital. Implican participación en la conducción empresaria, con representación en el directorio de cada empresa*” (Cossettini, 2011, pág. 67).

La licitación de más de treinta mil kilómetros de vías al principio de esta década, trajo algunos efectos positivos, Cossettini (2011, pág. 67) destaca la introducción de “*eficientes sistemas de gestión y de operación ferroviaria e incremento en el contacto directo con el cliente, aumentando así la participación del modo ferroviario en el mercado. Elevación significativa de los índices de confiabilidad del material rodante y de la infraestructura en los corredores de mayor demanda. Mejora muy importante en la productividad del personal medida en tn-km/agente/año. Mejora tarifaria, del orden del 50% en menos*”<sup>11</sup>.

En cuanto al transporte carretero, la cadena de actores está representada por transportistas, productores, clientes, sindicatos, el Estado a través de sus diferentes organismos, el mercado con los exportadores e importadores, empresas y empresarios, entre otros. El rol del transportista es capital, de él depende en gran medida la eficiencia; “*el transportista debe ser considerado un “socio” del productor en la medida en que le da valor económico a su producción. Esta mirada no es trivial. Implica seleccionar al transportista no ya por los niveles de los fletes (aunque también por ello) sino porque el seleccionado es el que transporta la carga de la manera más económica incluyendo dentro de este concepto los fletes, el cuidado de la mercadería, el cumplimiento de los tiempos de arribo al origen y al destino, el cuidado del medio ambiente, etc.*” (Liatis & Sánchez, 2011, pág. 53).

El predominio del transporte carretero en largas distancias, sobre el ferrocarril, lo convierte en un actor clave, prevaleciendo el sector privado sobre el público; “*la competencia inter y/o multimodal no debiera ser solamente del sector privado oferente de servicios de transporte, tal como ocurre en la actualidad, sino del sector público y del sector privado en su conjunto, incluyendo a los generadores de la carga*” (Liatis & Sánchez, 2011, pág. 53).

#### **2.4- Entramado de relaciones en el Puerto de Buenos Aires**

Las relaciones sociales que se establecen dentro y fuera de los límites portuarios suelen ocasionar conflictos de poder, jerarquías, intenciones que no siempre adecuan los intereses

<sup>11</sup> En esta descripción la excepción la conforma el ferrocarril Belgrano Cargas, sistema que es fundamental en la integración productiva del Nor-Oeste Argentino y Nor-Este Argentino (NOA y NEA).

entre las partes que interactúan directa e indirectamente, establecen superioridades, incongruencias, aunque también acuerdos, pactos y compromisos de mutua conveniencia.

Gudynas (2001, págs. 15-16) distingue –para el campo de las políticas ambientales- tres “*polos de acción*”, que puede aplicarse a cualquier otro campo de acción en el territorio: el Estado, el mercado y la sociedad civil, cada uno con diferentes niveles de relevancia; por otro, distingue que existen tres ámbitos de acción de los actores: Institucionalizado estatal, institucionalizado no estatal y no institucionalizado; y agrega que estos pueden aglutinarse en tres grupos: Ministerios, municipios y agencias de gobierno; partidos políticos, empresarios y sindicatos; grupos vecinales, ambientalistas y derechos humanos.

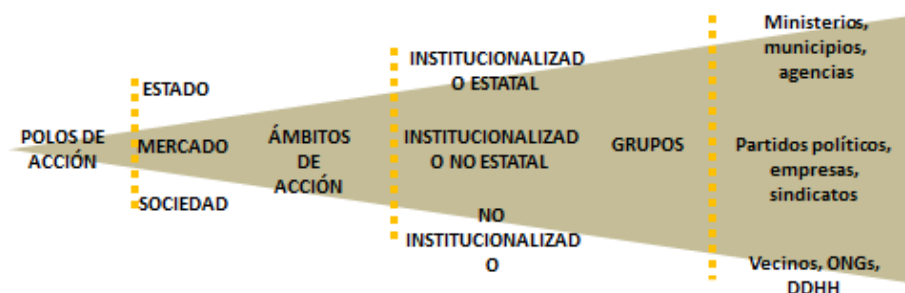
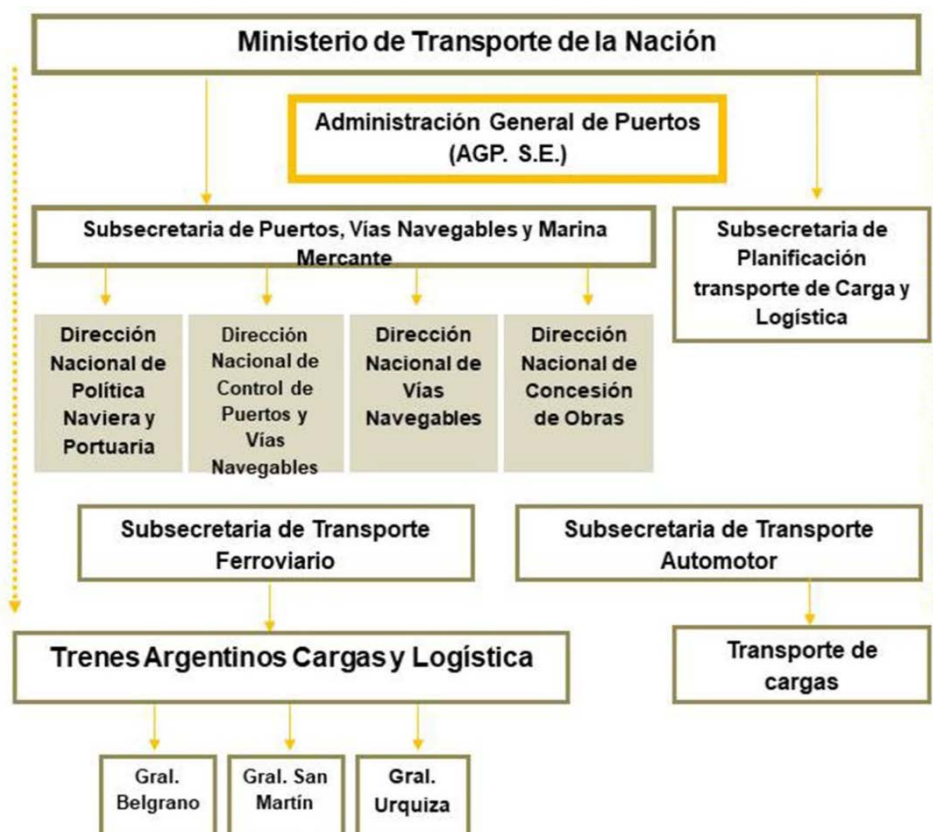


Figura 19: Organización de los actores

Fuente: Elaboración propia

Los actores públicos que dependen de los diferentes niveles del Estado, se organizan con jerarquías y responsabilidades diversificadas. Por un lado el Puerto de Buenos Aires, como ya se mencionó es administrado por la AGP S.E. que funciona como ente descentralizado del Estado Nacional, a través del Ministerio de Transporte de Nación al igual que el resto de subsecretarías relacionadas; por otro, por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) dependen organismos encargado de ordenar y planificar el espacio físico de la ciudad en torno al puerto, eso comprende las autopistas y avenidas por las que circula actualmente el transporte de cargas.



**Figura 20:** Síntesis de dependencias estatales en transporte Estado Nacional  
**Fuente:** Elaboración propia en base a organigrama del Ministerio de Transporte, 2018



**Figura 21:** Síntesis de organismos estatales y concesionados CABA  
**Fuente:** Elaboración propia en base a organigrama del GCBA, 2018

Con los actores presentados, se pueden establecer vínculos de poder, alianzas, rechazos, roles y jerarquías, niveles de acción e incidencia. El mapeo de actores permite exponerlo según diversos órdenes, por tipos de instituciones (carácter público o privado), privadas y civiles, portuarias y urbanas. Esta complejidad permite advertir la relevancia en la incidencia sobre el territorio portuario y urbano de jurisdicción portuaria y su entorno. Cuadro 2.

ACTORES	INSTITUCIONES PÚBLICAS ESTATALES											INSTITUCIONES PÚBLICAS NO ESTATALES			INSTITUCIONES PRIVADAS											CIVILES			
	ESTADO NACIONAL							ESTADO PROVINCIAL-MUNICIPAL				NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PORTUARIAS							URBANAS							
	Ministerio de Transporte	Administración General de Puertos S.E.	Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables	Subsecretaría de Planificación Transporte de Carga y Logística	Subsecretaría de Planificación Ferroviaria	Subsecretaría de Planificación Automotor	Prefectura Naval Argentina	Gobierno Ciudad de Buenos Aires	Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte	Secretaría de Transporte	Autopistas Urbanas (AUSA)				Universidades Públicas Nacionales	Colegios Profesionales	Asociaciones civiles	Terminales de Contenedores	Terminal de Cruceros	Terminal de Cabotaje	Prestadores de Servicios	Sindicatos	Cámaras Empresariales	Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas	Zonas de actividades logísticas	Empresas e Industrias	Agentes Turísticos	Agentes inmobiliarios	Clubes Náuticos
Propuesta	RR	R	R	I	I	I	II	II	I	R	O	O	I	O	R	O	O	O	O	O	I	I	R	O	I	O	I	I	I
Planificación	RR	R	R	I	I	I	II	R	I	R	O	O	I	O	I	O	O	O	O	O	I	II	I	O	I	I	O	O	O
Ejecución	RR	R	R	R	R	R	II	R	O	R	RR	O	I	O	R	I	O	O	O	O	I	I	I	O	I	I	O	O	O
Gestión	RR	R	R	R	R	I	I	I	O	R	R	O	O	O	R	I	O	O	I	O	R	R	I	I	O	O	O	I	O
Control y evaluación	RR	R	R	I	I	I	RR	II	O	R	O	I	I	O	I	O	O	O	I	O	R	I	O	O	O	O	I	R	I
Intervención	RR	R	R	R	R	R	RR	O	O	R	R	O	I	I	R	I	I	I	R	R	R	R	R	I	O	O	I	RR	I
Debate	R	R	R	I	O	O	R	RR	R	R	I	R	I	I	O	I	I	I	R	I	I	I	I	I	R	I	R	R	R
Asesoramiento	I	O	I	O	O	O	R	I	I	I	O	RR	R	O	R	O	O	O	I	O	I	I	O	O	O	O	O	R	O
Capacitación	I	O	O	O	O	O	R	O	O	O	O	RR	R	O	O	O	O	O	O	O	R	I	O	O	O	O	O	R	O
Consulta	R	R	I	O	O	O	R	I	I	O	I	R	R	O	R	O	O	O	O	O	R	I	O	I	R	I	I	R	I
NIVEL DE JERARQUÍAS EN RELACIÓN A LAS ACCIONES	14 R	8 R	7 R	3 R	3 R	2 R	8 R	4 R	1 R	7 R	4 R	6 R	3 R		6 R				2 R	1 R	5 R	2 R	2 R		2 R		1 R	7 R	1 R
	2 I		2 I	4 I	3 I	4 I	7 I	7 I	4 I	1 I	2 I	1 I	6 I	2 I	2 I	4 I	2 I	2 I	3 I	1 I	5 I	9 I	4 I	4 I	3 I	4 I	4 I	2 I	4 I

Injerencia (nivel de relevancia-irrelevancia) de actores en el ámbito y escala del Puerto de Buenos Aires, incluyendo el área urbana de jurisdicción portuaria y su entorno, frente a principales acciones para el ordenamiento territorial

NIVEL DE JERARQUÍA EN LAS DIVERSAS ACCIONES

MUY RELEVANTE, ROL IMPORTANTE, ALTO NIVEL DE INJERENCIA	RR
RELEVANTE, ROL MEDIANAMENTE IMPORTANTE, BAJO NIVEL DE INJERENCIA	R
POCO RELEVANTE, ROL POCO IMPORTANTE, INJERENCIA PARCIAL	I
IRRELEVANTE, ROL RELATIVO, NO TIENE INJERENCIA	II
INDIFERENTE, NO TIENE PARTICIPACIÓN, NO TIENE INJERENCIA	O

RELEVANCIA		IRRELEVANCIA	
10-16 R		0	
6-10 R		1-2 I	
1-6 R		3-5 I	
0		6-9 I	

Cuadro 2: Actores sociales en el ámbito del Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

Del mapeo, se puede resumir que el actor más relevante es el Estado Nacional a través de sus dependencias, enfocado en la planificación, gestión y ejecución de instrumentos de ordenamiento territorial y obras de infraestructuras que vinculan al puerto con el exterior del territorio (autopistas, ferrocarril, accesos, etc.). Bajo el dominio de la AGP.S.E. quedan las obras de dragados, balizamientos, accesos náuticos, y todo lo que hace a la gestión del Puerto de Buenos Aires.

En el ámbito del GCBA, quedan el ordenamiento del territorio de la ciudad, los usos del suelo y la movilidad<sup>12</sup> en el área urbana circundante; por otro lado, cabe mencionar la creación de la Unidad de Proyectos Especiales Puerto de Buenos Aires (UPEPBA) que gestiona la articulación puerto-ciudad y coordina políticas entre AGP.S.E. y el GCBA, buscando soluciones compatibles a problemáticas comunes.

Las ciudades son el campo natural para la *governance* -o buen gobierno-, como plantea De Mattos la gestión tiene que ser encarada en una relación dinámica entre lo local y lo global desde abajo hacia arriba; el autor define que la aplicación de la *governance* se ha llevado adelante con *“el despliegue de estrategias que permitan compatibilizar y concertar una multiplicidad de voluntades, que expresan diferentes intereses, aspiraciones y demandas, que frecuentemente se manifiestan en decisiones contradictorias y conflictivas, que constituyen la expresión de sociedades complejas caracterizadas por una elevada dispersión ideológica”* (De Mattos, 2004, pág. 19).

Todos los actores mantienen un área de influencia sobre sus acciones, que se yuxtaponen, supeditadas a un marco legal, O’ Donnell (2008, pág. 7) plantea que una de las dimensiones constitutivas del Estado *“es una cascada de autorizaciones legalmente dispensadas; esto es lo que le da su unidad conceptual y empírica”* y que cada funcionario designado o electo para cumplir el rol asignado es un procedimiento legalmente reglado y formalizado; *“un similar procedimiento ha dado la potestad de hacer esa designación a otro individuo, ubicado en otra posición, jerárquicamente superior, en la estructura burocrática del Estado”*.

La presencia del Estado, no implica la supremacía absoluta, ni garantiza la ejecución de las políticas públicas que le corresponden, en tanto el Estado tiene fallas y problemas que afectan la eficacia de las instituciones estatales e irradia hacia otras instituciones, individuos físicos y jurídicos y el colectivo en general.

---

<sup>12</sup> La movilidad urbana de las autopistas esta concesionada a Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) controlada por el GCBA dependiente del Ministerio de Transporte y Desarrollo Urbano

### **CAPÍTULO 3- INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA EN LA MOVILIDAD Y LA LOGÍSTICA METROPOLITANA**

La movilidad involucra el transporte, el tránsito y las personas actuando en conjunto cuyo soporte es la infraestructura; siendo estas las que estructuran el territorio, impulsan el crecimiento de las áreas urbanizadas, estimulan la plusvalía de espacios despreciados, y acercan las fronteras de las ciudades. Son en definitiva el sostén de la movilidad, cada vez más relevantes en el derecho de conexión y transporte de personas, bienes y servicios. En palabras de Herce Vallejo (2013, pág. 14) *“las infraestructuras son el soporte fijo de la economía de una región, como sector de inversión generador de empleo e innovación y como condicionante de su desarrollo”*.

En palabras de Barbero *et al* (2011:9). *“El transporte tiene su origen en la necesidad de movimiento, que se deriva de la propia existencia del espacio geográfico: en la medida en que los fenómenos se localizan en diferentes sitios, el desplazamiento de bienes y personas se torna imperativo. Salvo algunos casos excepcionales, el transporte no es un fin en sí mismo, sino una actividad que permite la efectiva realización de otras”*

El tránsito es una consecuencia de las necesidades de las poblaciones para desplazarse en una determinada distancia para ejercer una actividad -laboral, cultural, educativa, etc.- que en general se origina en centros urbanos, siendo estos territorios los que gravitan entre sí atrayendo desplazamientos. En palabras de Gutiérrez (2012, pág. 64) *“el nexo fundamental entre ciudad y transporte remite a la distribución de las actividades y personas en el territorio. La distribución territorial de la población, de las actividades, de los sistemas de transporte y demás soportes de las funciones urbanas, es la variable explicativa del desplazamiento territorial, [...] Hay una lógica de desplazamiento territorial asociada a una lógica locacional que “resume” las actividades, la residencia, etc., a lugares”*.

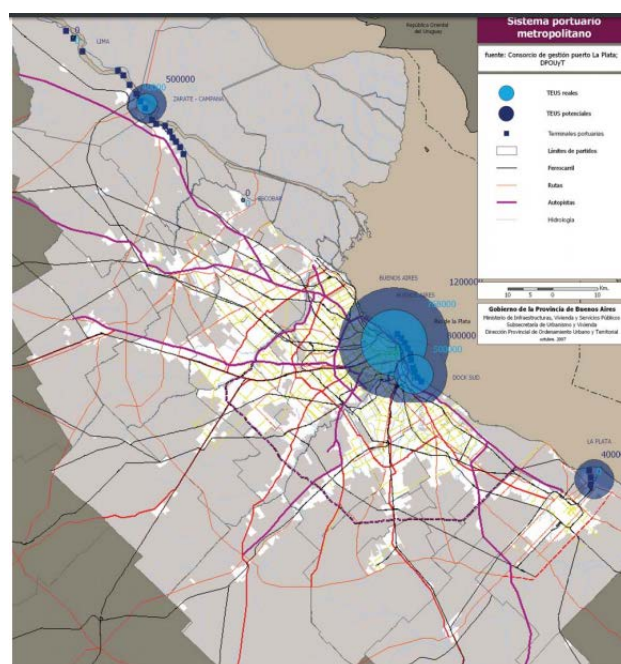
En la economía actual, los transportes son un factor relevante desde el punto de vista funcional, por tanto, donde el transporte no existe o la infraestructura es deficitaria la actividad económica se reduce. Por el contrario, con el desarrollo de los medios de transportes, se valorizan los recursos naturales y las manufacturas, siendo la función principal la integración y conectividad entre diversos grupos sociales.

Los puertos han sido, quizá, la infraestructura más primitiva en términos de sistemas de transportes, modificada a la par de los eventos sucedidos en el tiempo; la aceleración de los procesos a partir de la revolución industrial cambió para siempre el devenir de las

sociedades y los desplazamientos; los puertos con cierta relevancia se constituyeron como enclaves locales cuyo hinterland se volvió regional, a veces global.

Las ciudades con mayor alcance económico productivo ofrecen el potencial para convertirse en nodos atractores de población, inversiones y actores locales y globales y cristalizar el desarrollo socioeconómico de las mismas. En este sentido la CABA representa este modelo, en la convergencia que mantiene con la RMBA -y el resto del país-, en el cual es insoslayable el compromiso recíproco entre el puerto y la ciudad; en ese marco la movilidad se vuelve ininteligible, en todas sus escalas y dimensiones.

La RMBA cuenta con un sistema portuario que abarca aproximadamente 133 kilómetros de longitud, de los cuales 70 corresponden al frente costero sobre el río de La Plata (Puerto de Buenos Aires, Dock Sud y La Plata) y el resto sobre el río Paraná de Las Palmas (Campana y Zárate), conformando un complejo industrial, portuario y logístico metropolitano, en un conglomerado con 40 municipios, con una población total de 14.839.746 habitantes en una extensión de 13.947 km<sup>2</sup>, con una densidad de 6.105 hab/km<sup>2</sup> (INDEC, 2010).



**Figura 22:** Sistema Portuario Metropolitano

**Fuente:** Lineamientos Estratégicos RMBA (Subsecretaría de Urbanismo y vivienda, 2007)

### 3.1- La movilidad en el puerto y la ciudad: ¿una problemática común?

El desarrollo urbano contemporáneo reúne un conjunto de procesos, como se viene explicando, donde la movilidad está en función de las acciones del Estado, el mercado, los

individuos y la sociedad en forma colectiva, y la planificación del transporte debe adaptarse a esta forma de accionar.

En este sentido, hasta el momento la planificación del transporte se ha presentado como un instrumento que define la *“infraestructura de circulación, que va a permitir el desplazamiento de personas y mercaderías, como también de vehículos y servicios que se ofrecerán”* (Vasconcellos, 2015, pág. 39); es decir, vinculada al soporte -las infraestructuras- que se distribuye en el territorio y permite el desplazamiento.

La distinción del sesgo de la planificación del transporte ligado a la ingeniería, considera el concepto de movilidad como consecuencia de las acciones para las cuales se planifica (desplazamientos, distancias, tiempos, frecuencias, oferta y demanda). La principal preocupación ha sido resolver el soporte físico, para obtener menores tiempos con mayores velocidades en todos los medios y modos de transporte motorizados; en la escala global la preocupación de tener dispositivos más veloces y con mayor capacidad; en la escala regional, generar y masificar carreteras rápidas en beneficio del transporte privado; en la escala local ampliar avenidas y calles, suprimir veredas y espacios públicos y abrir autopistas urbanas con tres o cuatro carriles.

La bibliografía consultada permite abordar esta distinción e incorporar la movilidad como concepto que amplía la discusión e integra -a lo anterior- al sujeto, incluyendo el transporte no motorizado (peatones y ciclistas) poniendo en crisis el paradigma anterior; Herce Vallejos (2013, pág. 14) plantea que *“el discurso de la producción constante de nuevas infraestructuras y no de la gestión más racional de las existentes, es claramente falaz porque, en el extremo, es imposible, y no conveniente la creación de un territorio isótropo y homogéneo”*. El concepto de movilidad cuestiona la creencia que solamente con las óptimas infraestructuras se resolverán los problemas de transporte en las ciudades.

La movilidad incluye la oportunidad, la heterogeneidad, la competencia, las externalidades positivas y negativas, pero el enfoque abarca una mirada holística con el sujeto como actor y la gestión como instrumento de la planificación. *“La nueva realidad social y territorial está transformando también los paradigmas consolidados sobre la planificación del transporte [...] muchas de esas certezas han sufrido, a su vez, una profunda crisis que pone en cuestión los enfoques y métodos con que se han abordado hasta ahora los planes de transporte”* (Herce Vallejos, 2013, pág. 15).

No se trata de reducir las infraestructuras, por el contrario, se trata de incluirlas como parte integral de la movilidad. *“La infraestructura está constituida por calzadas, aceras, vías férreas y terminales y, en el caso del transporte público por los vehículos que realizarán el transporte, la estructura de las líneas y la frecuencia de los viajes”* (Vasconcellos, 2015, pág. 39). En tal sentido Herce Vallejos refuerza que el derecho a la conexión, la movilidad y al transporte implica atender las formas de desplazamiento que consumen menos energía y crean menos dependencia, lo que obliga a revisar el tipo e impactos de las infraestructuras que se ofrecen, poniendo énfasis en la gestión del espacio público urbano como espacio de inclusión social (Herce Vallejos, 2013).

El puerto es una infraestructura vinculada y dependiente intrínsecamente a la movilidad. Es un territorio de superposición de redes de comunicación que posibilitan su funcionamiento. La oportunidad de incluir la conexión y el transporte a los diferentes requerimientos, refuerza la necesidad de definir políticas que atiendan la movilidad como derecho, en la que el puerto es parte interesada.

Los principales puertos que mueven la mayor cantidad de carga contenerizada –Buenos Aires y Dock Sud- comparten dos problemáticas comunes, la escasez territorial para asentar terminales de contenedores e instalaciones que efectivicen el desarrollo logístico y un deficitario sistema de transporte terrestre (vial y ferroviario), asociados a otros conflictos socio ambientales, jurídicos, políticos y económicos. Al respecto Abramian (2014, pág. 2) sostiene que las incompatibilidades se producen por avances de la ciudad sin contemplar el plan portuario, sometiéndolo a una desactualización; además admite que Argentina requiere una discusión para un sistema logístico y de movilidad articuladas en un plan integral.

El Puerto de Buenos Aires demanda una reestructuración que le permita continuar operativo y fortalecer su competencia, las limitaciones en escalas micro y macro territoriales de usos, movilidad y logística, se traducen a retraimientos económicos, pérdida de clientes, conflictos entre actores, impedimentos operativos y otras debilidades. Relacionado a la movilidad, se presentan déficit en la escala regional y local en la conectividad y accesibilidad terrestre y ferroviaria y en el entorno inmediato en los accesos, estacionamientos, espera de camiones y tránsito en general.

Todas estas restricciones de escala local y metropolitana tienen como marco una cierta carencia en materia de planificación del transporte a escala nacional, desde hace muchas décadas; con el agregado que ya se ha mencionado precedentemente de la convergencia hacia la CABA y RMBA de todas las infraestructuras de transporte de un país monocéntrico.

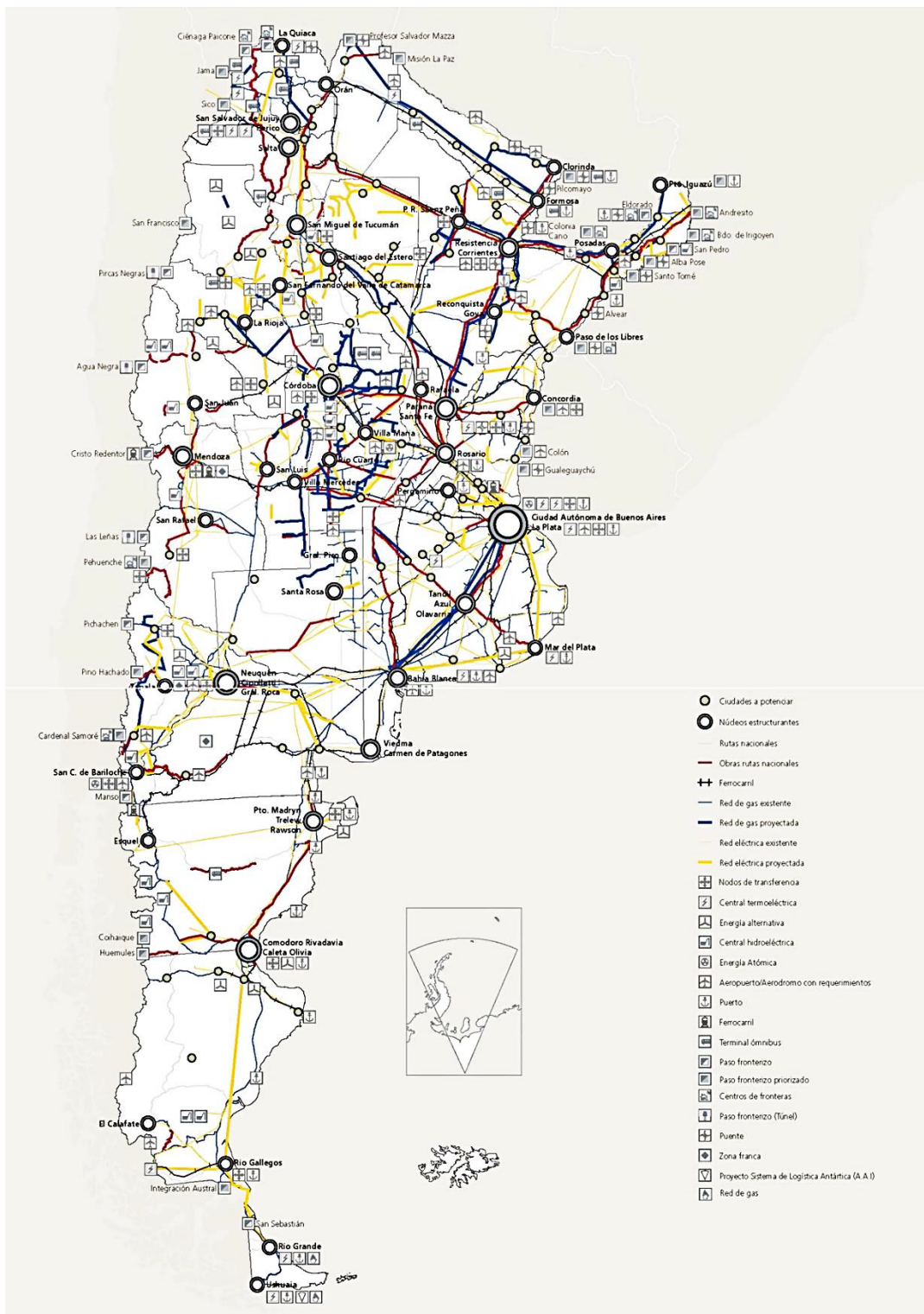


Figura 23: Redes de infraestructura y conectividad en Argentina

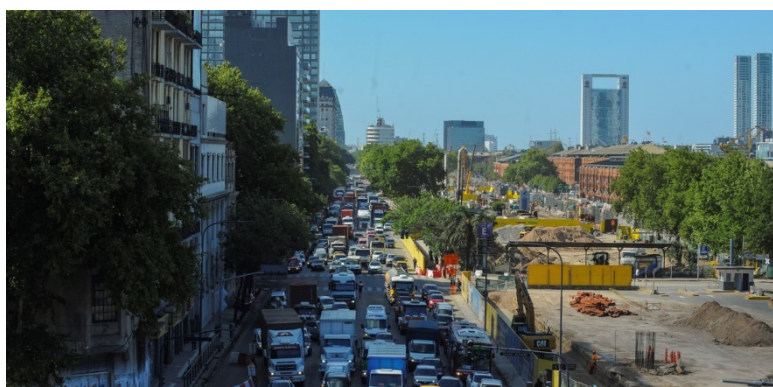
Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2011

Desde un enfoque global, los puertos comerciales son nodos fijos en una extensa red planetaria de transporte multimodal interconectados en trayectorias terrestres y marítimas. “Las actividades de los puertos integrados en niveles internacionales dependen en buena medida de los comportamientos globales [...] por tanto deben adaptarse a los

*funcionamientos externos*” Schwartz y Escalante (2012, pág. 8), a esta apreciación se añade la incidencia física en la escala local, ya que el entorno inmediato metropolitano condiciona el territorio y el desarrollo portuario está condicionado por los comportamientos globales.

Sobre este punto, en coincidencia con Abramian (2013, pág. 68) se reconoce que “*los conflictos urbanos-portuarios son los mismos que aparecen en todos los puertos urbanos del mundo: la accesibilidad, el tránsito y el uso del suelo*”. Se debe añadir un cuarto conflicto en relación con la logística, los puertos que no superen la viabilidad logística estarán imposibilitados de desarrollarse, eso incluye el cambio tecnológico y la incorporación de sistemas inteligentes aplicados a la eficiencia portuaria.

El puerto se explica dentro del sistema de transporte, el déficit que se reconoce en la variable movilidad en relación al puerto es de igual modo un déficit en la ciudad y la región metropolitana. La introducción del transporte privado produjo la mayor transformación en la expansión y la dispersión de las ciudades, intensificando el tránsito dependiente del automóvil, al mismo tiempo que el transporte de cargas se resuelve por medio carretero en camiones, compartiendo vías, sin carriles segregados ni exclusivos.



**Figura 24:** Tránsito en Avenida Huergo

**Fuente:** Imagen del autor

### **3.2- Alcances del sistema multimodal de transporte**

Los puertos manejan sus flujos a través de cadenas de transporte que se efectivizan en modos y medios diferenciados. Al respecto, el modo representa por dónde se efectúan los desplazamientos (agua, aire, tierra) y el medio, en qué se trasladan (barco, avión, camión, ferrocarril). Entre modos y medios se establecen vínculos dando lugar a sistemas de transporte multimodales o intramodales, es decir en diferentes modos de transporte (tierra-agua) o dentro del mismo modo por agua o por tierra (agua-agua / tierra-tierra).



**Figura 25:** Cadenas de transporte según modos

**Fuente:** Elaboración propia

Respecto a los modos de transporte, como se adelantó, en Argentina la red ferroviaria y portuaria fue dominante durante la primera mitad del siglo XX, convergente a la Capital Federal. Tras el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se incorporó a la estructura heredada la infraestructura vial (ampliando la red de autopistas) y el auto - complemento de la anterior- modificando las formas y tiempos de movilidad.

A partir de la década del '80 disminuyó el crecimiento de la infraestructura de transporte; la crisis del sector, a partir de este período, es coincidente con la crisis del modelo sustitutivo de importaciones. La última década del siglo anterior reafirmó cambios en la movilidad en general, basada en la apertura comercial, la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de trabajo, la privatización o concesionamiento y la desregulación.

Como ya se mencionó, los puertos como sistemas de movimiento –de carga y pasajeros- sufrieron también cambios impulsados por los modelos económicos y políticos nacionales, desde el mismo período (se instalaron nuevos puertos privados, se concesionaron y privatizaron) en el marco de la Ley de puertos 24.093<sup>13</sup>.

El decaimiento relativo del ferrocarril y la infraestructura portuaria coexisten con el avance de la red vial. El camión y el ómnibus reemplazaron progresivamente el transporte por ferrocarril de cargas y de pasajeros respectivamente, sobresaturando las vías de comunicación terrestres.

<sup>13</sup> surgida en el marco de la emergencia del año 1989, la misma permitió transferir el dominio y la administración de los puertos estatales a las provincias. La Ley, desreguló la actividad portuaria, planteó los pasos a seguir para los puertos ya instalados y los posibles puertos futuros. Asimismo expresa "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 (artículos 11° al 11°)" (Ley 24.093, 1992).

El área de influencia que concierne al Puerto de Buenos Aires se nutre de diversos entornos complejos, en un nodo multimodal de transporte no integrado, convergen la Autopista Illia, las avenidas urbanas, el aeropuerto Jorge Newbery y la estación de ómnibus y ferrocarril Retiro (dos de las mayores infraestructuras de movimiento de la ciudad y de la región) y el paso obligado del transporte de cargas y pasajeros, conformando un área colapsada.



Figura 26: Modos y medios de transporte en CABA

Fuente: Elaboración propia

La movilidad de CABA y RMBA está sujeta a los desequilibrios y disparidades propios del país, respecto a distribución poblacional, inversión en infraestructura y posibilidades. *“La infraestructura de transporte debe integrar el territorio nacional, y estructurarlo de la manera más equilibrada posible respetando condiciones necesarias para el crecimiento económico. El planeamiento del sistema de transporte debe basarse en los principios de unidad y jerarquización de las redes, segmentación de las demandas de transporte y sustentabilidad”* (Agosta, 2011, pág. 20).

En ese marco, la coordinación entre planificación del transporte y planificación territorial, se vuelve imprescindible; sin embargo, en la realidad se ve que la coordinación –cuando existe- se efectúa de forma fragmentada, sesgada y/o incompleta.

### 3.3- Infraestructuras para el transporte de carga e integración a las áreas logísticas

Como sostiene Lucioni (2009:7) *“la inversión en infraestructura en América Latina es baja en comparación con otros países en desarrollo. Se sostiene que el dinamismo de la economía y del comercio exterior que verifica la región desde el 2002 ha puesto en evidencia las deficiencias de la dotación de infraestructura de la región”*; situación que frena el crecimiento nacional y la inserción del Mercosur en la escala internacional.

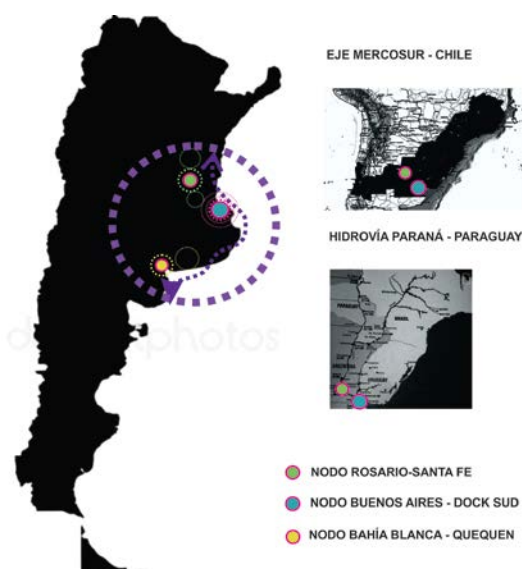
Respecto de las infraestructuras fluviales, la geografía nacional es dificultosa en cuanto a condiciones de navegabilidad, con escasa profundidad en sectores para las demandas del tipo y tamaño de buques que operan en el comercio internacional; situación que requiere dragado permanente. *“El acceso al sector fluvial del sistema portuario nacional se realiza a través de canales dragados en el Río de la Plata que en la actualidad permiten la navegación con calados de hasta 34 pies (10,4 metros), previéndose que en el corto plazo dicho límite se eleve a 36 pies (11 metros). Todo ello frente a calados de 13 y 14 metros que son usuales en los buques mercantes de la actualidad”* (Palomar, 2011, pág. 46).

En el transporte por agua la tendencia es la especialización del tipo de carga atendido, al igual que los tipos de buques utilizados y las instalaciones portuarias preparadas para recibirlos, lo que conduce a una espacialización más o menos concentrada por la organización de los tráficos con circuitos prefijados y frecuencias preestablecidas. En Argentina, la especialización por tipos de cargas, se espacializa en diferentes nodos.

Tipo de carga	Producto dominante	Nodo principal
Cargas líquidas a granel	Posición dominante del petróleo y sus derivados (crudos y refinados)	Nodo La Plata - Dock Sud Nodo Patagónico
Cargas sólidas a granel (bajo valor agregado)	Dos grandes subgrupos: minerales y granos (cereales y oleaginosas)	Nodo Rosario – San Lorenzo – Santa Fe (70%) Bahía Blanca y Quequén (30%)
Cargas polivalentes unitarizadas (alto valor agregado)	Diversidad de mercancías. Cargas polivalentes, cargas rodantes, cargas contenerizadas y cargas generales.	Nodo Buenos Aires – Dock Sud (cargas contenerizadas) Nodo Zárate-Campana (carga rodante)

**Cuadro 3:** Especialización y espacialización de las cargas

**Fuente:** Elaboración propia en base a (Palomar, 2011, pág. 47)



**Figura 27:** Nodos económicos-productivos en Argentina

**Fuente:** Elaboración propia

Esta espacialización se explica, en parte, a las condiciones naturales de profundidades y accesibilidad náutica, y, por otro lado, a cuestiones de localización de la producción y a la conformación de centros de consumos, almacenamiento y distribución. En el caso de la RMBA, la configuración portuaria se reparte entre Zárate y Campana al norte, Buenos Aires y Dock Sud en el centro y La Plata al sur, cada uno mantiene cierta especificidad, predominando Buenos Aires y Dock Sud en el comercio exterior.

PUERTOS RMBA	2005	2010	2015
Puerto Buenos Aires	814.000	1.121.500	965.000
Puerto Dock Sud	396.000	609.7000	467.900
Puerto La Plata	Principalmente destinado a la industria petroquímica opera YPF cuya capacidad de refinación es de 189.000 barriles/día		
Puerto Campana	Principal destino bobinas de hacer y gráneles líquido. 102 tanques con capacidad de 68.668 m3		
Puerto Zárate		107.900	129.400
	Especializada en vehículos (50.000) y carga de proyecto		

**Cuadro 4:** Movimiento de contenedores en miles de TEUs, por puerto

**Fuente:** en base a Boletín Marítimo 2014, 2016, 2018

El puerto Dock Sud, pertenece a la Provincia de Buenos Aires, ubicado en el partido de Avellaneda, “*fue creado para disminuir la congestión en el Puerto de Buenos Aires y para aprovechar las conexiones ferroviarias directas con el Puerto de La Plata*” (Anuario Portuario y Marítimo, 2016, pág. 74). En principio el puerto fue pensado para productos inflamables

derivados del polo petroquímico, luego fue diversificándose, incorporando cargas contenerizadas.

El Puerto La Plata posee condiciones naturales óptimas, es el más cercano al océano Atlántico; su operación mayoritaria deriva de la destilería YPF, principal en abastecer el litoral marítimo y fluvial (Ushuaia a Corrientes); en el año 2015 se inauguró la terminal de contenedores TecPlata, con capacidad para 400 mil TEUs, aun sin operar.

El puerto de Campana, ubicado sobre el río Paraná de Las Palmas, es un puerto fluvial apto para buques de ultramar, barcazas, pasajeros; presta servicios relacionados a los hidrocarburos, bobinas de acero, refinerías y gráneles líquidos.

El puerto de Zárate, inmediatamente al norte de Campana, mueve esencialmente madera y arena; operan varias terminales privadas, destacándose la terminal Zárate destinada a vehículos y contenedores, la terminal de almacenaje de petróleo y derivados (VITCO) y el complejo nuclear Atucha con un muelle propio.

Este sistema portuario se encuentra conectado por rutas y autopistas al interior del país, aunque insuficientes; asimismo, aunque el transporte de cargas se hace mayoritariamente por modo carretero, todos tienen accesos al modo ferroviario aunque es deficitario; en el caso de Dock Sud opera Ferrosur Roca y un servicio de conexión con Bahía Blanca; La plata operar el ex Ferrocarril Roca (Transportes Metropolitanos Roca); Campana cuenta con un ramal que llega a 500 m. del puerto; Zárate cuenta con el servicio de NCA (Nuevo Central Argentino) que termina allí, también opera ALL centro (ex BAP). Más allá de las conexiones al sistema ferroviario.

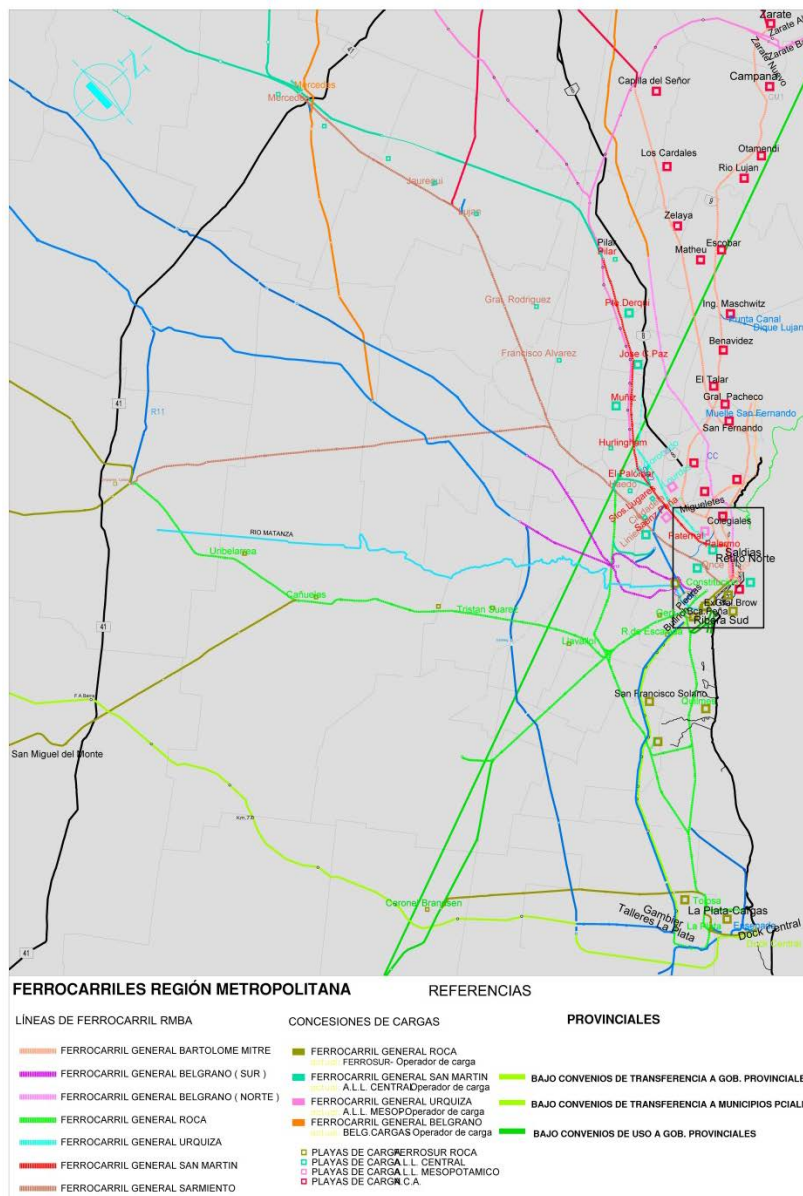


Figura 28: Red ferroviaria en la RMBA

Fuente: Elaboración propia

### 3.4- Logística y multimodalismo: integración para la planificación territorial

La competitividad, está sujeta a tres componentes principales que inciden en la cadena de suministro en el comercio internacional: 1- el costo de producción, 2- el costo de comercialización y 3- el costo de transporte, reducir uno de ellos incurre en el valor final y en la posibilidad de competir con otros mercados; en esta cadena de valor todas las infraestructuras cobran relevancia en la planificación del transporte y la logística. Las oportunidades y limitaciones en cuanto a la integración local-regional, debe ser acompañada de áreas logísticas que efectivicen las actividades portuarias, industriales y productivas en la cadena de suministro desde el punto de origen al punto de destino.

Es importante integrar el sistema de movilidad metropolitana, en coincidencia con Martner Peyrelongue (1999, pág. 11) *“el puerto se fortalece por las vinculaciones que desarrolla principalmente hacia el interior. En ese sentido, tiene una doble función, por una parte, se integra a procesos globales desde su posición específica y diferenciada, es decir, como ámbito local, y, por otra, articula las regiones interiores con los procesos globales.*

El autor sostiene que el multimodalismo en su definición más general tiene que ver con la integración de los diversos modos de transporte en una sola red de distribución física de las mercancías. En otras palabras, los modos de transporte marítimo y terrestre (y en ocasiones el aéreo) son coordinados e integrados en un solo sistema o red que busca eliminar las rupturas de carga para que los productos fluyan entre lugares distantes en el menor tiempo (Martner peyrelongue, 1999, pág. 107).

Hay una distinción entre el intermodalismo (o transmodalismo) que refiere al traslado de una unidad por diferentes modos pero sin la manipulación de la carga, y el multimodalismo que refiere al transbordo de la carga a diferentes modos de transporte, y opera con un único contrato de responsabilidad para los modos que intervienen. El paso de un sistema unimodal a multimodal está vinculado al cambio tecnológico, ya que completa el proceso iniciado con la unitarización, universalizando la cadena de transporte que simplifica el traslado en dos o más modos de transporte.

En el sistema de comercio internacional y específicamente en las cargas contenerizadas la multimodalidad, asociada al contenedor, acarrea ventajas significativas en tiempos y costos operativos, evita la manipulación de la carga por diferentes manos evitando roturas, pérdidas y daño; el riesgo disminuye y con ello el costo del seguro; se reducen los trámites y la documentación para el cargador y eso impacta en la cuestión financiera. *“La eliminación parcial de riesgos potenciales en el transporte y el comercio internacional resulta siempre una ventaja para todas las partes involucradas en el mismo, por cuanto los distintos agentes económicos intervinientes minimizan la agregación de márgenes para cubrir imprevistos, juicios, mayores costos, etc.”* (FONPLATA, 2003, pág. 18).

En la Argentina, desde el punto de vista técnico, nada impide que se efectuó la transferencia entre modos; sin embargo, es importante la reglamentación de la ley<sup>14</sup> de transporte multimodal porque define la responsabilidad sobre la carga ante pérdida, siniestro o rotura,

---

<sup>14</sup> Ley 24.921 “transporte multimodal de mercaderías”, la presente ley se aplica al transporte multimodal de mercaderías realizado en el ámbito nacional y al transporte multimodal internacional de mercaderías cuando el lugar de destino previsto contractualmente por las partes se encuentre situado en jurisdicción de la República Argentina. Fue sancionada en 1997, no reglamentada.

*“ya que la carga va pasando por diversos modos y las compañías de seguros cobran por cada uno de los modos intervinientes, y esto encarece brutalmente el transporte”*; implica contar con un operador multimodal como único responsable.

La logística entendida como sistema, como un conjunto de actividades involucradas actuando de manera articulada, implica algo más que el traslado de objetos, demanda gestión para ser eficaz. En palabras de Barbero (2009:4) *“aun cuando las definiciones conceptuales no son siempre coincidentes, el foco de la logística está claramente centrado en el transporte, la gestión de inventarios y el procesamiento de órdenes”*.

La logística emerge porque existe la demanda, la necesidad de la coordinación entre actores, distancias y tiempos para un mismo fin. Flujos, redes y nodos son componentes del sistema logístico que atiende la gestión de los recursos en un determinado tiempo, procurando satisfacer la demanda, articulando las actividades económicas espacializadas de forma dispersa pero interconectada.

Según el alcance se puede definir según los siguientes criterios:

- a) *Por alcance geográfico de los flujos: Comercio exterior; domestica; urbana;*
- b) *Por cargas: cargas generales; cadena de frio; gráneles;*
- c) *Por tiempo: corta, media y larga distancia.*

En definitiva el principal objetivo del proceso logístico es suministrar los productos necesarios, en el momento oportuno, en las cantidades requeridas, con la calidad demandada y el mínimo costo.

Hasta la década del '80 la logística existía de forma fragmentada, en coincidencia con Barbero (2010:63) *“la irrupción de la logística moderna ha significado un importante cambio en la tradicional función de demanda en transportes de cargas, ya que quienes deciden movilizar sus productos no procuran reducir el costo (generalizado) [...] sino reducir el costo logístico”*. Es decir la calidad del almacenamiento y la distribución, la satisfacción del cliente, el bien en estado óptimo, los tiempo, etc. En este sentido la logística en las últimas tres décadas ha asistido a reducir costos de inventarios y a incrementar la confiabilidad en la precisión y efectividad en el sistema de transporte; *“el proceso de modernización en la planificación y gestión logística incluye tanto a las firmas generadoras de cargas como a los operadores que tercerizan servicios”* (Barbero, 2010, pág. 64).

En la actualidad la logística es una actividad con alto grado de automatización y tecnologías de la información aplicadas a la eficiencia. El *blockchain* –cadena de bloques- es un concepto reciente utilizado en la criptomoneda bitcoin, pero que se puede utilizar en la logística permitiendo hacer el seguimiento en la cadena de suministro evitando la disrupción de la misma y garantizando la trazabilidad.

Planificar un sistema logístico y multimodal de transporte implica una adaptación del espacio en los usos del suelo (dimensión física-funcional), en la adecuación de actividades en el proceso productivo (dimensión económica), en reformas normativas y de gestión (dimensión política-administrativa). Los desplazamientos de las cargas se convirtieron en servicios que requieren gestión y eficiencia, traducible a demandas de un mercado más exigente, con reducción de tiempos y costos que impactarán en el valor final del producto.

En la RMBA no se ha podido implementar un plan de integración logística metropolitana, el principal impedimento lo constituye la interjurisdicción, a la totalidad de jurisdicciones diferentes de los 40 municipios, se incorporan los puertos que son jurisdicciones autónomas. Aunque cada municipio impulse gestiones, lo hace en beneficio propio, en función de sus demandas y capacidades. En este sentido la logística se vuelve compleja de planificar en un área extensa de 15 millones de habitantes con gran diversidad en su interior.

## CAPÍTULO 4- PROBLEMÁTICAS EN TORNO AL PUERTO DE BUENOS AIRES

La integración regional a través de la infraestructura física es fundamental para el desarrollo portuario y productivo, es también cierto que se requieren obras de alcance local y microregional. En este sentido se pueden analizar algunos requerimientos que van en línea con los objetivos presentados en el Plan Maestro 2030 para el Puerto de Buenos Aires (AGP.S.E, 2005) de los cuales algunos no fueron concretados.

La dificultad en la posibilidad de crecer y desarrollarse en los sitios originales en convivencia con la ciudad, encuentra sus limitaciones territoriales en el déficit de infraestructuras viales y ferroviarias, en inexistentes sistemas multimodales de transporte que absorban las cargas y en sistemas logísticos inadecuados; resultado de una carencia de políticas públicas que lo incorporen en un sistema de puertos metropolitanos con infraestructuras integradas y complementarias sirviendo a cada uno con sus especificidades, que re-ordene el sistema de transporte, el flujo de mercaderías y la gestión en la conformación de un hinterland regional.

Las obras de infraestructuras son indicadores de productividad de las actividades económicas, que suelen estar afectados por los tiempos de carga, descarga y transferencias agua-tierra, tiempos que se traducen a costos; la eficiencia de un puerto, medida en tiempo-costo-resultado, depende de la inversión en obras de infraestructuras, instalaciones y equipamientos, además de gestión estratégica y planificación de la logística, del transporte y del territorio de manera integrada.

El Plan Maestro 2030, postulaba un crecimiento en función del PBI al año 2030 de 2.600.000 TEUs; en los últimos años de la década el puerto fluctuó en la operación entre 900.000 y 1.100.000 TEUs. Esta tendencia de crecimiento estanco no es resultado de un único factor que incide en la productividad, existen múltiples variables que determinan que los usuarios elijan posicionar sus cargas en un puerto u otro.

La localización de Argentina –al igual que Chile- alejados del mundo, requiere de una conectividad eficiente en la región y con el mundo, para que sean elegidos para posicionar cargas, empresas y fortalecer la microrregión en términos de comercio exterior. En la actividad portuaria de Buenos Aires *“el contenedor es el elemento clave de vinculación entre redes de transporte marítimo y redes terrestres, permitiendo el vínculo barco, camión, ferrocarril y la articulación-integración en una red de puertos distantes, que facilita los flujos de las mercancías”* (Aversa, 2011, pág. 6).

Algunos programas necesarios para la movilidad, en el Plan Maestro 2030, están referidos a las infraestructuras (AGP.S.E, 2005, pág. 55):

- Mejoramiento de los accesos náuticos
- Mejoramiento de la capacidad operativa portuaria
- Terminal de pasajeros
- Mejoras de la capacidad logística
- Mejoramiento de los accesos viales
- Mejoramiento de los accesos ferroviarios

Algunos objetivos se cumplieron: a saber, la terminal de pasajeros Benito Quinquela Martín fue concluida; los accesos náuticos están en permanente adecuación y mantenimiento, dado que los ingresos tienen constantes procesos de sedimentación; los canales norte y sur, y accesos a dársenas son dragados con periodicidad. Asimismo, los accesos ferroviarios y trazas, que van “desde las vías principales de las líneas Mitre y San Martín (trocha ancha) a la altura del empalme Ugarteche, ubicado a 250 metros aproximadamente al sur de Av. Sarmiento con el acceso y operación en ese sector de las formaciones de carga del Ferrocarril Belgrano Cargas y Logística (trocha angosta), por el acceso Junín a las Parrillas ferroviarias 3 y 5 dentro de jurisdicción portuaria”. (AGP.S.E., 2016); se busca generar las condiciones para transportar más de 6.000 TEUs/año y cuando el Belgrano Cargas incorpore nuevos equipos pasar a 15.000 TEUs/año.

La gestión actual de la AGP.S.E. prevé transformar el puerto, llevarlo a cuarta generación con más tecnología. Algunas obras en ejecución y proyectadas están en línea con esto:

- El Paseo del Bajo y el entorno urbano: previsto para mejorar la accesibilidad portuaria, derivando el transporte de cargas y público de pasajeros por esta vía.

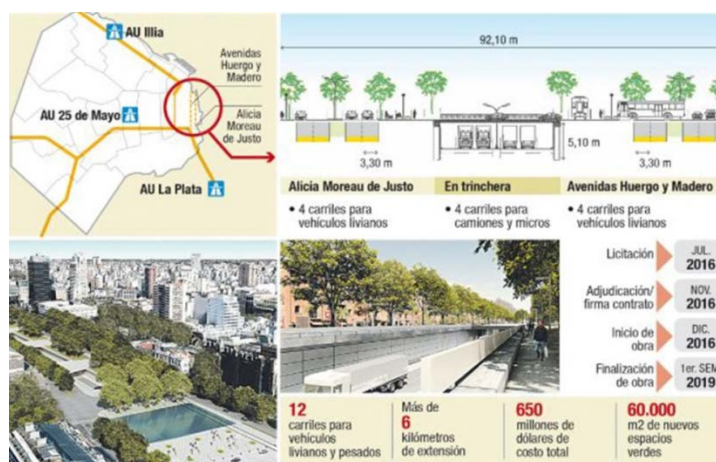


Figura 29: Infografía sobre la obra (en construcción) Paseo del Bajo

Fuente: Sitio web GCBA

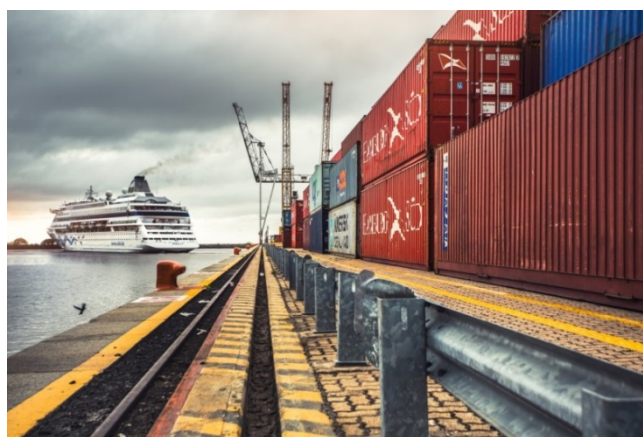
- Crecer hacia el norte, sobre el agua: el crecimiento proyectado hacia el norte con una dársena más, rellenando la dársena C generando un muelle corrido que posteriormente se uniría a una futura playa de contenedores, hacia el norte, aguas adentro.



**Figura 30:** Terminal de contenedores del puerto de Buenos Aires

**Fuente:** Fotos del autor, gentileza de Terminales Río de la Plata

- Preservar los cruceros vinculados a la ciudad: mantener el crucero con creciente demanda más vinculado al entorno urbano.



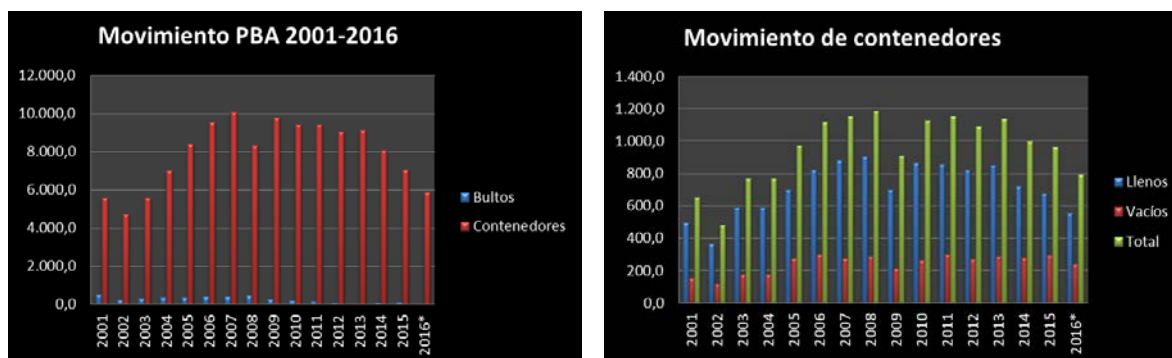
**Figura 31:** Ingreso de cruceros sobre dársena compartida con contenedores

**Fuente:** Fotos del autor, gentileza de Terminales Río de la Plata

Las obras son necesarias y permiten prever un escenario posible, sin embargo, a priori parecen estar pensadas como fragmentos en un recorte territorial sin suficiente previsibilidad de largo plazo externa al área del puerto, ya que no suplen la conectividad, accesibilidad y vinculaciones de la movilidad urbana y portuaria hacia afuera.

Respectivo a contenedores, el máximo alcanzado fue de 1.200.000 TEUs/año, en el año 2007; en el período la tendencia decreciente en cuanto a contenedores llenos hace equiparable –en los últimos tres años- la cantidad de contenedores vacíos y llenos, lo que es

de relevancia porque el desplazamiento del transporte de carga los incluye a ambos, lo que requiere planificar áreas logísticas para ambos grupos.



**Figura 32:** Movimiento de carga general/año, en miles de tonelada; contenedores/año, en miles de TEUs.

**Fuente:** Elaboración propia en base a AGP.S.E. y UTN.

Estas tendencias regresivas se relacionan, entre otras cosas, a la deficitaria infraestructura para la movilidad y la logística, además tendencias internacionales que impactan directamente en el comercio exterior Argentino y mundial, de forma positiva y/o negativa.

#### 4.1- Valoración del escenario reciente: últimas dos décadas

Por el alcance del trabajo, la identificación de problemáticas se hace de modo exploratorio, conformando un pre-diagnóstico para determinar el escenario reciente, ya que la elaboración de un diagnóstico requeriría otros tiempos y un equipo de trabajo transdisciplinar que excede este documento para abordar el trabajo final de la especialización. Para ello se han descrito, precedentemente, las diversas dificultades que atraviesan los puertos en general y Buenos Aires en particular en la RMBA.

Se presenta a continuación una valoración de los principales conflictos, potencialidades y tendencias, de forma exploratoria en la escala macro regional, nacional y local-metropolitana, que permitirá establecer lineamientos futuros.

##### 4.1.1- Potencialidades:

###### Escala macro regional:

Se posicionó en Latinoamérica como puerto de carga contenerizada ocupando el noveno lugar y segundo lugar en capacidad de carga contenerizada en la región MERCOSUR, detrás de Santos en Brasil (CEPAL, 2017); forma parte de un enclave geográfico estratégico en la vinculación interoceánica Atlántico- Pacífico dentro del Corredor

Bioceánico Central (CBC) y la Hidrovía Paraná-Paraguay y se relaciona con la Hidrovía Paraná-Tieté en la interacción con el norte de Brasil;

**Escala micro, nacional:**

Es el principal puerto de la República Argentina en cuanto a movimiento de carga contenerizada, junto al Puerto Dock Sud; comparte la red de vías navegables más importante en la cuenca Paraná-Río de La Plata; pertenece a la red fluvial del Río de la Plata con rápida salida al mar argentino.

**Escala local metropolitana:**

Presenta cercanía con otros puertos subsidiarios y complementarios para descentralizar las cargas y compartir infraestructura; pertenece a la Región Metropolitana de Buenos Aires, principal centro urbano, económico, financiero y cultural del país; inició una fuerte tendencia a la incorporación del crucero y fomento del turismo local.

**4.1.2- Conflictos:**

**Escala macro regional:**

Carente integración en la infraestructura regional; carencia de políticas intrarregionales; falta de incentivo al turismo internacional.

**Escala micro regional:**

Ausencia de logística y multimodalidad; descoordinación interportuaria; problemas de gestión administración e intervención multijurisdiccional (Nación – Provincia – CABA).

**Escala local:**

Escasez de territorio para expandir las áreas destinadas a estiba de contenedores; Incompatibilidad de usos entre cargas contenerizadas; contaminación y degradación ambiental de suelo, aire y agua en forma directa e indirecta; condición de localización central, limitado por un perímetro urbano; dificultad en los accesos portuarios, deficientes e ineficientes; la cercanía con otras infraestructuras de movilidad no integradas a la red de flujos de bienes, servicios y personas, (Aeropuerto J. Newbery, Estación Retiro, Autopistas, etc.); caos de tránsito vial, cargas y pasajeros sobre la misma vía de circulación; escasez de estacionamiento para camiones en áreas intra portuarias, que esperan en avenidas urbanas; convergencia de barrios informales en crecimiento (Villa 31 y 31 bis); fragmentación territorial intra portuaria (Puerto Nuevo y Puerto Sur, separados por Puerto Madero); Instalaciones y equipamientos obsoletos;

**4.1.3- Tendencias:**

De modo general se pueden observar algunas tendencias de crecimiento edilicio (no poblacional) en torno al área portuaria, coincidente con el centro de la CABA; asimismo la

actividad del crucero –si bien es estacional- fue progresiva en los últimos años, fortaleciendo el turismo local; la fragmentación socio-territorial entre la Villa 31 y 31 bis, y Rodrigo Bueno respecto del Barrio lindante Puerto Madero perturba la posibilidad de desarrollo portuario, por sobre la especulación inmobiliaria; las posibilidades de usos recreativos costeros parece amplificarse; la actividad en contenedores actual presenta tendencia decreciente.

Sobre esta breve síntesis se pueden prever las demandas y prioridades para esbozar lineamientos estratégicos de intervención, gestión y gobernanza que ofrezca un marco para la integración de las variables en la planificación de la movilidad.



**Figura 33:** Reconocimiento de conflictos, potencialidades y tendencias en Puerto Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

## 4.2- Demandas en Inversión, obras y gestión

Como parte de la valoración se reconocen algunas demandas que requieren atención en cuanto a inversiones prioritarias en temas de infraestructuras, operación y gestión:

### - **Accesos: viales, náuticos y ferroviarios:**

La vinculación con autopistas urbanas, rutas provinciales, nacionales e internacionales que permitan el intercambio, desplazamiento y vinculación con la seguridad para el traslado de las mercancías por camión; liberar accesos y áreas de espera y estacionamientos al puerto para las cargas y usuarios; mejorar la movilidad en los tramos urbanos congestionados por sobrecarga de transporte privado y de cargas.

La ampliación de espejos de agua al interior, las zonas de maniobras y los canales de ingresos y de dársenas; el ensanche de las bocas de accesos con las debidas protecciones costeras, defensas, escolleras y balizas. Obras de seguridad, dragados y protección costera que garanticen la navegabilidad.

El acceso directo de las formaciones del ferrocarril al puerto, la circulación libre y segura del sistema ferroviario por áreas urbanas de alto compromiso; liberar áreas de vías ferroviarias intrusadas o con peligro para la vida humana.

### - **Infraestructura edilicia e instalaciones:**

El resguardo edilicio de alto valor patrimonial arquitectónico, industrial e ingenieril; recuperación de edificios existentes con escaso o nulo mantenimiento, refuncionalización para usos operativos de la administración portuaria; cesión de instalaciones para nuevos usos del suelo y actividades vinculadas a la ciudad.

Mantenimiento de las instalaciones de servicios, pavimentos, estacionamientos, equipamiento de seguridad edilicia y humana (contra incendios, sanidad, emergencias, etc.); conservación de espacios públicos y verdes en el área.

### - **Operatividad y Logística: Plataformas logísticas integradas, zonas fiscales, depósitos:**

Considerar las áreas portuarias operativas que podrían ser ampliadas por rellenos sobre espacios de agua o áreas de terrenos existentes con la posibilidad de recuperar espacios portuarios y de maniobras, estacionamientos u otras instalaciones.

Crear áreas de almacenaje, transferencias de cargas y distribución dentro y/o fuera de la jurisdicción portuaria, depósitos fiscales y zonas de actividades logísticas que sirvan a otros puertos; gestionar integración de puertos con plataformas logísticas y eficientizar las transferencias, integradas a accesos ferroviarios y carreteros.

#### **4.3- Evaluación de impactos de infraestructuras**

Las obras de escala regional abarcan, en agua y en tierra, los accesos náuticos y terrestres, las instalaciones, equipamientos, la operatividad y la logística, asimismo estas tienen sus correspondencias en la escala local y microregional, con otros impactos asociados. En el cuadro se observan las diversas infraestructuras y sus impactos en una evaluación de los mismos para su reconocimiento.

De esta forma se puede verificar que algunas infraestructuras impactan de forma positiva en una escala y negativa en otra, mientras otras son indiferentes. Asimismo, los impactos difieren en cuanto a sus fortalezas y debilidades para el área urbana y para el área portuaria. La matriz permite observar el grado de dificultad que adquiere la planificación en el sentido que abarca múltiples factores, condiciones y actores, así como las formas de financiamiento se combinan entre actores públicos y privados.

A modo de síntesis se puede decir que los principales impactos negativos sobre la ciudad son los que involucran los usos del suelo, específicamente los que requieren superficies importantes para su desarrollo, incluyendo la infraestructura para la movilidad.

ÁREAS	INFRAESTRUCTURA MACRO REGIONAL	DESCRIPCIÓN	FINANCIAMIENTO	IMPACTO		FODA					INFRAESTRUCTURA MICRO REGIONAL Y LOCAL	DESCRIPCIÓN	FINANCIAMIENTO	IMPACTO		FODA							
				PUERTO	CIUDAD	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS	PUERTO				CIUDAD	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS					
ÁREA AGUA	Profundización y calidad de hidrografía	Mantener la posibilidad de acceso a los buques que convergen en la Hidrovia	Público, Internacional, organismos multilaterales de cooperación			Buques mayor porte	Incrementar cargas	Vulnerabilidad Ambiental	Puede perderse biodiversidad														
	Dragados y ensanches de vías navegables	Algunos puertos y canales requieren el mantenimiento constante por la sedimentación propia de áreas costeras	Público, Nacional, créditos internacionales			Navagabilidad	Miscapacidad de carga en buques	Proceso costoso	Riesgo ecológico	Dragado y protección costera	Requerir la infraestructura costera del oleaje, tormentas e inundaciones, controlar la erosión, incrementar el perfil de la playa, optimizar el buque en puerto no operativo, comercial o recreativo	Público, Nacional, provincial			Buques de mayor porte	Mayor productividad, menores riesgos por oleaje y crecimiento del agua	Vulnerabilidad ambiental	Remoción de material costero marado					
ACCESOS NAÚTICOS	No impacta en la escala macro regional									Ensanche de canales de accesos	Si se mitiga la seguridad y recupera el puerto de buques de mayor porte, adecuados a requerimientos del tráfico marítimo internacional	Público, Nacional, provincial			Ingreso directo al puerto de buques de mayores dimensiones	Reducción de costos operativos	Vulnerabilidad ambiental	Pérdida de biodiversidad	Aumento de pasajes				
	No impacta en la escala macro regional									Accesos Náuticos	Garantizar el acceso de buques, con seguridad directa al puerto	Público, Nacional, provincial			Mejorar Competitividad	Optimizar condiciones operativas							
ÁREA TIERRA	Ampliación de otros Puertos	La reestructuración de otros puertos para no quedar obsoletos y complementar operaciones regionales	Público-privado, Nacional, internacional			Ampliar oferta	Copar demandas comerciales	Mayor competitividad para otros puertos	Pérdidas de empleos	Ampliar áreas portuarias	Rehabilitar áreas en desuso, garantizar nuevos usos, recuperar zonas, ordenar actividades	Público-privado, Nacional, provincial			Incorporar cargas y clientes	Incrementar ingresos y empleos	Conflictos con la ciudad	Hídricos de suelo urbano y espacios públicos					
	Rehabilitación y reconversiones portuarias	Cambiar usos, gestión, dimensión para operatividad para recuperar productividad	Nacional, provincial			Ordenamiento territorial de usos y ocupación	Realizar áreas disponibles	Riesgo áreas usos	Conflictos de intereses	Reconversión portuaria	Garantizar la productividad con nuevos usos u organización o gestión	Público-privado, Nacional, provincial			Posicionar puerto a diversas escalas	Ordenar usos y actividades	Consumir suelo urbano						
	Creación de zonas francas	La posibilidad de mantener mano de obra especializada, durante un lapso de tiempo	Nacional			Aplicar exenciones	Almacena mercancías de mercancías de tránsito	No explotar el área además de almacenar	Pérdidas de tributos	Accesos viales y ferroviarios	Posibilitar la rápida circulación de mercancías entre zona aguas fuera, del buque a la misma faros a río	Público, Nacional, provincial			Seguridad, tiempos y costos	Planificar la Movilidad urbana y portuaria	Incompatibilidades						
ACCESOS TERRESTRES	Pavimentación, mejoramiento y acondicionamiento de rutas internacionales	Acondicionar las vialidades, con seguridad, demarcación, control	Internacional (Créditos), nacional, provincial			Interconexión y seguridad del	Accesibilidad y rapidez	Mayor tránsito, seguridad del	Contaminación CO2	Derivar transporte de cargas a vías exclusivas	Control y seguridad para circulación de bienes y personas, planificar la movilidad pública y privada	Público, Provincial, nacional			Mayor seguridad y optimizar tiempos	Ordenar el tránsito público-privado y cargas pesadas	Aumento de tránsito y contaminación	Pérdida de circulación para otros transportes					
	Recuperación y mejoramiento del sistema ferroviario	Fortalecer el traslado por ferrocarril ahora costoso y reduce las emisiones de CO2	Nacional, créditos organismos internacionales			Mejorar el tránsito en rutas	Recuperar la carga por FFCO, mayor eficiencia, menor contaminación	Mayor lentitud en el traslado	Algunos conflictos en áreas urbanas	Habilitar ferrocarril directo a terminales	Conectar la parilla ferroviaria directa a terminales para efectivizar la distribución	Público, Provincial, nacional			Mayor seguridad, sustentabilidad ambiental	Recuperar áreas de usos para caídas	Incremento de tiempos	Conflictos con actividades					
	Pases fronterizos	Garantizar el comercio internacional, control y seguridad	Bisaccional			Comercio internacional y cooperación	Intercambio	Falta de controles, congestión	Luchas por posicionamiento en el mercado	No impacta en la escala micro regional-local													
INSTALACIONES	No impacta en la escala macro regional									Recuperación edilicia	Refuncionar edificios, recuperar el patrimonio, poner en valor y recuperar construcciones para actividades propias y de terceros	Público-privado- mixto, Municipal, provincial, nacional			Recuperar patrimonio y resguardarlo	Áreas de administración y gestión integradas	Luchas por posesiones	Especulaciones inmobiliarias					
	No impacta en la escala macro regional									Playas estacionamiento para camiones	Sermitos áreas para estacionamiento de camiones que interrumpen el desarrollo urbano y/o portuario	Público-privado, provincial, nacional			Garantizar espacios a clientes	Optimizar y ordenar usos	Restricción de áreas disponibles	Contaminación, ruidos, accidentes					
	No impacta en la escala macro regional									Equipamientos y seguridad	Dotar de elementos que afecten la seguridad a los riesgos, de los y peligros directos e indirectos	Público-privado, provincial, nacional			Integrar áreas urbanas y portuarias	Resguardar recursos humanos y ciudadanos	Carencia de tecnologías que se puedan incorporar	Certe inseguridad de gestión entre diversos actores					
	No impacta en la escala macro regional									Instalaciones de servicios portuarios y urbanos	Infraestructura que sirve al puerto y la ciudad (agua, electricidad, informática, seguridad, etc.)	Público-privado, provincial, nacional			Dotar servicios completos	Planificar áreas de interfase	A veces incompatible con otros usos	Falta de mantenimiento, monitoreo y control					
	No impacta en la escala macro regional									Depósitos	Espacios para almacenar, operaciones, la flota	Público-privado, provincial, nacional			Garantizar almacenaje	Derivar cargas	Incompatibilidad de usos	Alto consumo de suelo					
OPERATIVIDAD Y LOGÍSTICA	Puertos Secos	Terminal intermodal interior, conectada a uno o varios terminales marítimos, capacidad de soportar el control aduanero a la entrada en el puerto seco.	Público-privado, mixto, Nacional, internacional			Desarrollar puertos urbanos, mejorar la movilidad y transporte de carga	Derivar y concentrar cargas	Mayor distancia de recorridos de cargas	Défice de infraestructuras de conectividad	El impacto no se considera en esta escala, para este caso de estudio.													
	Clúster logísticos	Permitir agrupar y relacionar empresas y compartir infraestructura, promover innovación y rentabilidad	Privado, Nacional, provincial, privado			Coordinación y Competitividad	Incorporar actores y clientes	Reto colaboración del sector público	Requiere reinversión														
	Plataformas Logísticas	Zona delimitada en el interior, se abren, por distintos operadores, todas las actividades relativas a la recepción, a la logística y a la distribución de mercancías	Público-privado, Nacional, Provincial			Integrar sistemas comerciales y actores	Ampliar horizontes comerciales y optimizar distribución	Discontinuidad y descoordinación		Zonas de Actividades Logísticas	Promover e impulsar procesos ágiles, de calidad, seguros, estandarizados e integrados internamente	Público-privado, provincial, nacional			Integrar actores e intereses	Optimizar y fortalecer el comercio	Distancia entre ZAL y puertos						
	Sistemas Tecnológicos Informáticos	Elemento transversal para interconectar y mejorar la eficiencia de todos los bienes y servicios	Público-privado-mixto, Provincial, Nacional			Parar Puertos Inteligentes	Incorporar Big Data, TIC, Modelos colaborativos	Requiere capacitación	Pérdida de Mano de obra	Puertos Inteligentes	Interconexión entre puertos y otros portuarios	Público-privado, provincial, nacional			Integrar a otros puertos y ciudades	Parar puerto de 5ª generación	Requiere ciudades inteligentes	Pérdida de empleos					
	Conexiones multimodales	Garantizar la consolidación y distribución de mercancías y distribuirlos por diversos modos	Público, Nacional, Internacional			Integrar modos de transporte	Replicar el puerto dentro del sistema de transporte	Requiere planificación	Altos costos de ejecución y mantenimiento	Multimodalismo	Intermodalidad y conectividad con el hinterland	Público-privado, provincial, nacional			Integrar modos y fortalecer el sistema	Integrar servicios, alianzas y procesos	Requiere coordinación interjurisdiccional						
ESTRATEGIAS DE PLANIFICACION	Integración regional	Generar zonas comunes de actuación económica, política y física para garantizar relaciones y cooperación	Mixto, Organismo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Bancos Internacionales, BID, CAF, B.M.			Planificación territorial y sectorial, estratégica, regional	Integrar física y funcionalmente	Fortalecer y definir usos y otros	Impulso y desarrollo con cierta desigualdad	Planes maestros, planes directores, planes estratégicos	Dotar de instrumentos a las instituciones para ordenar, planificar y gestionar los puertos	Público, Todos los niveles del Estado			Planificar a mediano y largo plazo	Planear integralmente los demandas del puerto y la ciudad	Regular actualización, control, ejecución	Pueden ser muy técnicos, costosos, difíciles de seguir					
	Desarrollo Territorial	Planificar el desarrollo social, económico, cultural que garantiza el bien común	Público, Municipal, provincial, nacional, regional			Construcción logística	Establecer Clúster geográficos	Limitaciones Topo geográficas	Heterogeneidad de recursos	Relación Puerto- Ciudad	Integrar áreas de interfase entre el puerto y la ciudad, fomentar un entorno apto para el ciudadano y las ciudades portuarias mediante planificación estratégica	Público, Municipal, provincial, nacional			Fomentar el fortalecimiento institucional	Integración cultural	Limitaciones físicas	Generar competencias por los aspectos comunes					
	Marco Jurídico	Establecer el marco normativo en cada etapa y del estado y organismos reguladores	Público, Ca de nivel del Estado			Regulación económica, política y social	Claridad para operar, intervenir y controlar	Falta de ejecución y cumplimiento	descoordinación entre partes	Competitividad Comercial	Identificar las relaciones de negocio, estrategias e inversiones comunes necesarias para dotar de mayor competitividad a un modo logístico	Público-privado, Todos los niveles del Estado			Fortalecer la infraestructura comercial	Regular el comercio, transporte y acciones integrales	Dependen de otros actores por fuera del puerto						
	Desarrollo Empresarial	Fortalecer la intervención empresarial en la cadena logística	Privado			Adaptación a cambios	Empresas e iniciativas públicas	Enorme caídas, regula flexibilidad	Tener más vigencia que el Estado	Innovación	Incluir aplicar al conocimiento a la acción, con expertos, académicos, instituciones, estados, incorporar tecnologías	Público-privado, Todos los niveles del Estado			Garantizar la eficiencia y competitividad	Capacitación de recursos humanos, incorporación de tecnologías	Limitaciones de recursos						
	Gestión	fomentar consumo de, comprometida y activamente unida e de desarrollo de infraestructura, que permita incrementar la capacidad, calidad y seguridad de los servicios del puerto y de su entorno logístico	Público-privado-mixto, Todos los niveles del Estado			Unificar coordinación, integrar actores e intereses	Cooperación para el desarrollo	Conflictos entre partes	Discontinuidad, falta de compromiso entre las partes	Gestión Institucional	Proyectar el mercado, Promover innovación, articular políticas y actores, regular y regular el desarrollo, garantizar el clima laboral, ampliar perspectivas económicas, construir agenda de largo plazo, seguridad, medio ambiente y calidad de vida.	Público-privado, Todos los niveles del Estado			Coordinar y promover competencia	Impulsar políticas públicas a largo plazo	Difícil coordinación por diversidad de intereses	Restricciones por la interjurisdiccionalidad					
	Gobernanza	Implementar gobierno con participación, gestión, planificación. Articular partes interesadas locales y globales, compromisos sostenibles a mediano y largo plazo.	Público, Municipal, provincial, nacional, regional			Desarrollo productivo, empresarial institucional	Instrumento de planificación de desarrollo regional	Requiere Políticas de Estado		Gobernanza local	Autoridad Portuaria, local y regional; Visión compartida de puerto integrado, liberar, integración y participación social proyectos; Generar confianza y colaboración, a lanza por un objetivo común. Promover una cultura colaborativa. Abordar "el Proyecto Logístico" partiendo a sus comunidades/sorredor	Público-privado, Todos los niveles del Estado			Gestión compartida, co-gobernada	Reconversión a administrativas que impulsan gestión portuaria	Resistencia a la de planificación						

REFERENCIAS

PUERTO	CIUDAD
POSITIVO	POSITIVO
PARCIALMENTE POSITIVO	PARCIALMENTE POSITIVO
PARCIALMENTE NEGATIVO	PARCIALMENTE NEGATIVO
NEGATIVO	NEGATIVO
	INDEPENDIENTE

Cuadro 5: Evaluación de impacto de las infraestructuras de escala macro y micro territorial  
Fuente: Elaboración propia

# **PARTE III:**

## **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

---

**CAPÍTULO 5: POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN**

**CAPÍTULO 6: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

**PARTE III****INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

*“El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene de la violencia legítima (es decir la que se considera como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”. Weber (1967)*

**CAPÍTULO 5: POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN**

El ordenamiento del territorio y la planificación a través de sus instrumentos conforman una herramienta que los Estados conducen a partir de las políticas públicas que despliegan según sus capacidades. En coincidencia con Bertranou (2015, pág. 40) se sabe que *“los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas”*. El autor sostiene que *“ciertas formas de coordinación social e integración de recursos son más beneficiosas que otras, más allá de la capacidad concreta del Estado en el ejercicio del rol que le compete”*.

Es sabido que algunas decisiones –aun con la potestad del Estado- son impedidas por otros actores de mucho peso en el juego de roles y poder; en el territorio portuario interceden actores globales que ejercen fuerzas a veces contradictorias a las demandas locales, volviendo complejo el ejercicio de la planificación territorial de forma conjunta, coordinada y estratégica para el mediano y largo plazo.

Igualmente cabe mencionar que la velocidad de los procesos en un mundo cambiante – como se viene expresando- conduce a reflexionar sobre el ejercicio de la planificación territorial, urbana, regional y portuaria. En ese sentido se han dado cambios en los abordajes y métodos para planificar y gestionar.

Cárdenas jirón (2005, pág. 4) sostiene que hasta hace algunas décadas eran los planificadores los actores principales, *“eran los expertos que hacían el plan para la gente”*, actualmente se reconocen otros actores presentes en el proceso de planificación, la sociedad y los tomadores de decisión en una nueva integración y un enfoque diferente a aquel momento tecnocrático.

Müller (2011, pág. 25) sostiene que *“la planificación en las sociedades capitalistas consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades en el ámbito gubernamental, destinadas tanto a gobernar las decisiones dentro del sector público como a orientar – mediante instrumentos concretos de intervención – las decisiones del sector privado”*.

En Argentina, el Estado delegó parcialmente su rol planificador; en la década del '90 los planes de infraestructuras revestían un carácter mediático más que de ejecución, posterior a la crisis de 2001, hubo intervenciones visibles, algunas prosperaron y otras se frustraron. En 2010 se lanzó el Plan Estratégico Territorial<sup>15</sup> que establecía lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades, con relativa vinculación al modelo de desarrollo. Müller (2011, pág. 43) destaca *“iniciativas estatales en el sector transporte, en particular en el ferrocarril y transporte aéreo, incluyendo reestatizaciones, apoyo financiero a la inversión e identificación de proyectos de gran alcance, en grado muy variable de implementación”*.

Tal cual expresa Müller (2011) el plan suele asociarse -en la práctica de diversas áreas del Estado- a la mera enumeración de proyectos de inversión, con escasa integración sistémica de las problemáticas y las soluciones. Se pueden distinguir diversos enfoques de las estrategias a promover orientados al ordenamiento territorial; en este trabajo interesan las estrategias de orden físico-funcional y de gestión-gobernanza, a modo de aportes a un tema que integra la movilidad y el territorio, transversalizada por la infraestructura portuaria.

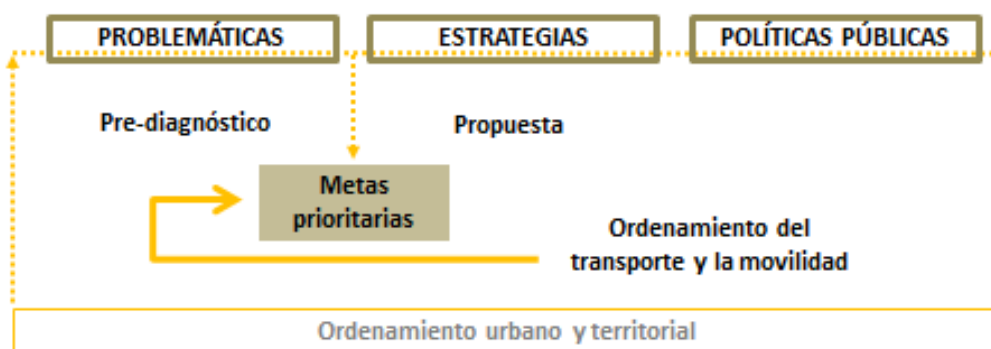


Figura 34: Sucesión de procedimientos

Fuente: Elaboración propia

### 5.1- Estrategias de intervención y gestión para la movilidad metropolitana

La planificación como instrumento -surgida en la posguerra- atravesó diversas etapas en su concepción y aplicación. Los planes estratégicos, lineamientos, programas, proyectos y

<sup>15</sup> PET, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de alcance nacional.

otros instrumentos constituyen la forma operativa de sustanciar las políticas públicas orientadas al ordenamiento territorial según un modelo de desarrollo.

En este contexto, se proponen algunas estrategias de intervención y gestión en relación al reconocimiento de las problemáticas ya analizadas, y de metas-objetivos que puedan contribuir a ordenar el territorio y la movilidad en el entorno urbano y portuario del Puerto de Buenos Aires en la escala regional metropolitana.

La identificación de ciertas problemáticas de modo muy general, para obtener un escenario reciente, se pueden sintetizar en temas principales que deben abordarse para la futura intervención y gestión.

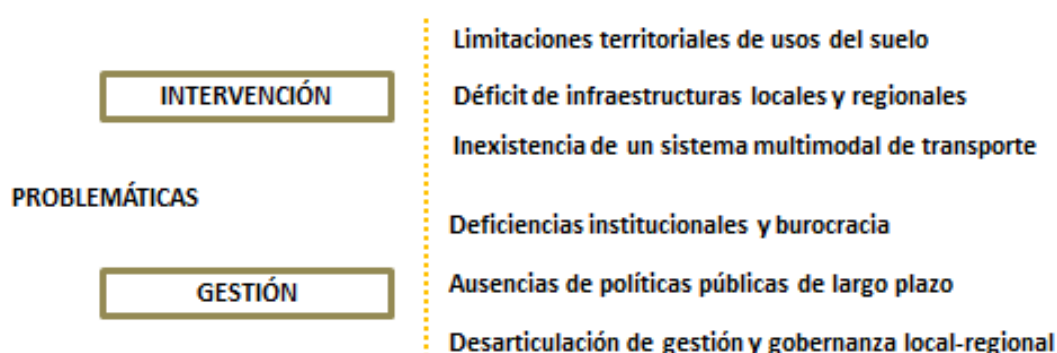


Figura 35: Síntesis de principales problemáticas

Fuente: Elaboración propia

### 5.1.1- Estrategias de intervención

Las estrategias tienen que combinar el desarrollo local y regional, con inversiones público-privadas y participación multiactoral, concurrente con el ordenamiento territorial. En función de las principales carencias detectadas, se plantean los siguientes objetivos:

#### Objetivos generales para las estrategias:

- Garantizar el ordenamiento sostenible del territorio y el ambiente a través de la planificación del transporte y la movilidad urbana y portuaria en la RMBA;
- Promover políticas para el desarrollo y crecimiento del complejo portuario, industrial y logístico metropolitano a mediano y largo plazo;
- Promocionar la potencialidad que cada puerto mantiene en relación a sus características y especificidades, destacar las posibilidades de ampliaciones y diversificaciones portuarias dentro del hinterland regional;

Algunas metas prioritarias requieren un abordaje transdisciplinar y multiactoral, articulando el ordenamiento del territorio y la movilidad, con el sistema portuario. La conducción de los **objetivos** (qué hacer) requieren establecer ciertas **metas** estratégicas en función de temas-problemas prioritarios (dónde actuar) para definir las **líneas estratégicas** (cómo hacerlo) con repercusión en el tiempo (etapabilidad).

#### **Metas prioritarias para intervenir**

- I. Accesibilidad y conectividad portuaria
- II. Integración de las infraestructuras
- III. Ordenamiento de la movilidad (tránsito, transporte y flujos)
- IV. Sistema multimodal de transporte y logística

#### **Objetivo específico:**

Garantizar el desarrollo para cada unidad portuaria en la RMBA, favoreciendo la accesibilidad y conectividad portuaria local y regional, promoviendo la potencialidad que cada puerto mantiene en relación a sus características y especificidades.

#### **Línea estratégica I: Accesibilidad y conectividad portuaria:**

Garantizar la aptitud de la infraestructura terrestre, aérea y fluvial-marítima en la escala nacional que impacte en las escalas menores de inserción territorial;

Fortalecer las infraestructuras carreteras en la traza ferroviaria que permita absorber cargas con origen-destino de larga distancia;

Invertir en obras de dragados, mantenimiento y protección de canales de acceso e hidrovías asegurando la navegabilidad segura, rentable y ambientalmente sostenible;

Promover la Integración de los nodos de transferencia –preexistentes y nuevos- en los diversos modos y medios que estimule la conectividad en el transporte de cargas;

Incorporar tecnologías que agilicen el sistema de transporte en general (tránsito, accesos, espera en puertos y áreas logísticas) garantizando la seguridad vial, la sostenibilidad ambiental y efectividad operativa en toda la cadena de transporte.

#### **Línea estratégica II: Integración de las infraestructuras**

Fomentar el mantenimiento de las infraestructuras preexistentes, invertir en nuevas obras de infraestructura para la promoción productiva y la integración del territorio local, regional, nacional;

Construir centros de transbordo y áreas logísticas que permitan integrar la región metropolitana a los puertos principales;

Jerarquizar las infraestructuras según las demandas de movilidad y transporte para la actividad portuaria, integrando la movilidad urbana en general, promoviendo el desarrollo sustentable y la competitividad de ciudades y regiones.

**Línea estratégica III: Ordenamiento de la movilidad (tránsito, transporte y flujos)**

Implementar, a través de los instrumentos de planificación, el ordenamiento y jerarquización del transporte multimodal y la movilidad sustentable;

Segregar tránsito carretero garantizando la eficiencia y la inclusión en el sistema de transporte de cargas y pasajeros, público y privado, motorizado y no motorizado;

Promover el transporte público, ampliando la cobertura y la calidad de las prestaciones de los servicios para cargas y pasajeros;

Impulsar el uso de tecnologías innovadoras que conduzcan a los puertos a modernizarse en sus instalaciones y en su operativa para agilizar el funcionamiento.

**Línea estratégica IV: Sistema multimodal de transporte y logística**

Promover la multimodalidad de transporte en la región metropolitana, comprometiendo los equipamientos e instalaciones para efectuar los transbordos necesarios entre medios y modos y garantizar la accesibilidad y equidad social;

Proveer capacidad de áreas logísticas en el territorio metropolitano, estimulando las actividades económicas a nuevos escenarios productivos y oferta de empleo;

Fortalecer las zonas más depreciadas en términos económico-productivos con generación de áreas logísticas, parques industriales, plataformas integradas a las diversas actividades vinculadas al puerto y demás infraestructuras.

### **5.1.2- Estrategias para la Gestión**

La gestión es ineludible para conducir y operativizar los instrumentos de intervención, sean planes, proyectos, programas y/o normativas; quiénes se encargan de implementar, monitorear, evaluar y con qué instrumentos lo hacen es tan relevante como contar con los instrumentos de planificación; del mismo modo sucede con los instrumentos de financiación, aunque estos últimos suelen derivar de fuentes externas (BID, CAF, BM<sup>16</sup>), mientras que la intervención y la gestión dependen de los actores locales, sean públicos, privados o mixtos.

**Objetivos del modelo de gestión:**

- Promover la gestión para alcanzar metas y objetivos que involucren las escalas locales y regionales sectoriales;

---

<sup>16</sup> Banco Interamericano de Desarrollo; Cámara Andina de Fomento, Banco Mundial.

- Impulsar las capacidades estatales con el compromiso del sector público;
- Generar el marco legal necesario para impulsar e implementar las normativas que permitan efficientizar los procesos de intervención y gestión;
- Comprometer el abordaje intersectorial e interjurisdiccional que involucre los actores de cada municipio y sector afectado;
- Participar a actores públicos, privados y sociedad civil para que promueva, monitoree y evalúe la gestión, garantizando la transparencia.

Las metas que atiendan la gestión deben enfocarse en mejorar las regulaciones y el marco normativo para competir en igualdad de condiciones. Las estrategias que cada puerto – como unidad operativa autónoma- persiga deben contar con un claro y preciso marco legal, regímenes, disposiciones de operaciones y costos, de evaluación y transparencia de la administración institucional y de los recursos.

#### **Metas prioritarias para gestionar**

- I. Articulación institucional regional metropolitana
- II. Adecuar los instrumentos a las demandas actuales
- III. Transparencia y eficiencia institucional
- IV. Coordinación, asesoramiento y seguimiento técnico

#### **Objetivo específico:**

Fortalecer las competencias de los puertos de la RMBA, integrando la red portuaria al sistema de infraestructuras en un clúster portuario metropolitano que se beneficie de las condiciones geográficas, topográficas y recursos que disponen en un marco de gobernanza regional para alcanzar el desarrollo económico, productivo y sostenible.

#### **Líneas Estratégica I: Articulación institucional regional metropolitana**

Fortalecer las zonas más desfavorecidas con diversificación productiva y políticas de incentivos económicos, financieros y técnicos que impulsen el reconocimiento de una región portuaria metropolitana que, con sus especificidades, pueda competir en el mercado internacional;

Implementar una Autoridad portuaria compuesta por un co-gobierno, integrada por las jurisdicciones involucradas en los temas portuarios, industriales y de movilidad que afecten la dinámica económica-productiva para planificar a mediano y largo plazo;

#### **Líneas Estratégica II: Adecuar los instrumentos a las demandas actuales**

Revisar los instrumentos actuales de planificación y gestión, integrando las diversas instancias en un plan integral que pueda estar impulsado por:

- Planes particularizados
- Proyectos de inversión co-participados
- Planes sectoriales
- Planes de inversión por unidad operativa
- Programas de fortalecimiento institucional
- Normativas comunes
- Financiamiento público-privado
- Capacitación técnica
- Seguimiento permanente, control y evaluación de la gestión

#### **Líneas Estratégica III: Transparencia y eficiencia institucional**

Fortalecimiento del sector estatal a través de mecanismos que garanticen el gobierno abierto, la participación ciudadana y la transparencia de las acciones de los diversos entes intervinientes (públicos y privados) en los puertos, infraestructuras y sistemas de transporte público y privado.

#### **Líneas Estratégica IV: Coordinación, asesoramiento y seguimiento técnico**

Ofrecer coordinación y asesoramiento técnico a los puertos en los temas estratégicos, en innovación tecnológica y productiva para que se inserten a los temas emergentes que se debaten en el mundo (ambiente, tecnología, recursos humanos, etc.);

Establecer seguimiento a los instrumentos de planificación que se dispongan;

Jerarquizar el rol de los entes reguladores y fortalecer sus capacidades en la gestión, ejecución, monitoreo y evaluación de los instrumentos.

### **5.2- Políticas públicas y planificación de la movilidad**

Se ha hecho explícito en el recorrido del texto el requisito inescindible de abordar y analizar los temas sistémicamente, no de manera aislada y segregada. El documento hace un abordaje sesgado por cuestiones metodológicas y operativas a fin del trabajo que convoca la especialización; no obstante, al momento de plantear políticas públicas deberán estar sujetas a un modelo de desarrollo productivo, territorial y de transporte y movilidad, integradas a una visión holística de mediano y largo plazo.

Expresado lo anterior, este último punto presenta orientaciones de políticas públicas, de manera exploratoria y a modo enunciativo de cierre del trabajo, según las dimensiones que intervienen en la planificación, considerando las siguientes: física-funcional, económica-productiva, socio-cultural, institucional-administrativa y ambiental-paisajística.

<b>Física-funcional:</b>
Impulsar un organismo estatal encargado de la integración en las relaciones entre el puerto y la ciudad en la generación de actividades compatibles y con participación ciudadana, en los temas que refieren a la planificación de las áreas urbano-portuarias.
<i>Corto y mediano plazo</i>
Acrecentar la integración físico-territorial del sistema de transporte y logística que acompañe el modelo productivo y el ordenamiento territorial.
<i>Largo plazo</i>
Integrar la planificación del sistema de transporte, del cual los puertos son eslabones fundamentales, a la planificación territorial local y regional.
<i>Largo plazo</i>

<b>Económica-productiva:</b>
Incentivar el desarrollo económico, la producción y generación de empleos directos e indirectos promovidos por la actividad portuaria.
<i>Mediano y largo plazo</i>
Posicionar el puerto de Buenos Aires y el resto de los puertos metropolitanos en el mercado macro regional y global, proporcionar una discusión profunda sobre el direccionamiento del comercio exterior argentino que re-posicione la región portuaria.
<i>Mediano y largo plazo</i>
Implementar medidas de reducción de costos logísticos y aduaneros en general, que mejoren la competitividad en la escala nacional e internacional con sus pares del bloque Mercosur.
<i>Corto plazo</i>

<b>Socio-cultural:</b>
Incentivar el rol de los actores privados (terminales portuarias, agentes navieros, empresas) fundamentales para inducir el financiamiento y ejecución de obras para el puerto y la ciudad
<i>Corto plazo</i>
Generar consensos con las instituciones y organismos que trabajan con los sectores más vulnerables y la comunidad en general, en las cuestiones que implican a los entornos periportuarios, en la integración urbana y calidad socio-espacial.
<i>Corto y mediano plazo</i>
Participar a la sociedad en general, en el debate de las cuestiones que incluyen al puerto con la comunidad, el paisaje, el ambiente y las cuestiones socio-económicas que tienen impacto sobre la comunidad local.
<i>Mediano plazo</i>
Impulsar la transferencia de conocimiento, innovación y educación en herramientas informáticas, tecnológicas y robóticas que se adapten a futuros escenarios.
<i>Mediano plazo</i>

<b>Institucional-administrativo:</b>
Controlar los procesos de la administración pública mediante un gobierno abierto y transparente en el marco de la promoción de una gobernanza portuaria regional metropolitana.
<i>Corto y mediano plazo</i>
Impulsar una política de integración y gestión portuaria a escala regional, incorporando las problemáticas regionales portuarias a las restantes actividades económicas.
<i>Mediano plazo</i>

Reglamentar la normativa vigente de multimodalismo para efectivizar el sistema portuario y logístico, integrando modos y medios a una gestión eficaz del transporte.
<i>Corto y mediano plazo</i>

<b>Ambiental-paisajístico:</b>
Promover el control y la aplicación de normativas de protección y mitigación ambiental, acorde a normativas locales, nacionales e internacionales para las áreas portuarias y sus entornos urbanos en el marco del desarrollo sostenible.
<i>Corto plazo</i>
Proteger el paisaje cultural del entorno urbano arraigado a la memoria colectiva local y nacional
<i>Corto plazo</i>
Impulsar medidas para desarrollar sistemas eficientes energéticamente e ir reconvirtiendo las tecnologías a “puertos verdes” más sostenibles con menor impacto ambiental
<i>Mediano plazo</i>
Favorecer la generación de proyectos de inversión integrando soluciones que aporten al mejoramiento de la calidad ambiental
<i>Corto y mediano plazo</i>

**Cuadro 6:** Dimensiones y políticas públicas

**Fuente:** Elaboración propia

Estas “intenciones” descritas precedentemente responden a las posibilidades que las reconversiones portuarias ofrecen, en tanto estén sostenidas en un andamiaje de capacidades del Estado, de alcance funcional y territorial, que reúnan:

- **Articulación institucional:** coordinación, cooperación y complementación entre organismos que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial;
- **Interjurisdiccionalidad:** tratamiento entre jurisdicciones de los temas que afectan las redes, servicios y sistemas comunes;
- **Descentralización:** transferir competencias decisionales, propositivas, ejecutivas a organismos capaces de efectivizar metas, objetivos y recursos;
- **Planificación presupuestaria:** articular las inversiones anuales y plurianuales de la administración pública para la planificación territorial en general y del transporte en particular según las prioridades y haciendas del erario público;
- **Regulación de usos del suelo:** utilización de los recursos conforme al interés general y el desarrollo sostenible;
- **Desarrollo urbano y portuario equilibrado:** combinación de estrategias que promuevan un crecimiento equitativo y beneficioso para todos los sectores de la sociedad;
- **Manejo de los medios y recursos disponibles:** efficientizar la disponibilidad de recursos técnicos, humanos, financieros y herramientas para asegurar el desempeño de las capacidades estatales;
- **Evaluación y monitoreo:** aportar la información clave para ajustar o renovar las estrategias.

## CAPÍTULO 6: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El presente trabajo ha sido abordado desde la arquitectura como disciplina con el encuadre específico de la planificación territorial. El mismo ha dado cuenta de una temática concreta dentro de la planificación del transporte, las transformaciones de los territorios portuarios y su incidencia en la movilidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

### 6.1- A modo síntesis: la metrópolis, la ciudad, el puerto

El contexto regional latinoamericano y metropolitano es similar en cuanto a problemáticas, las ciudades capitales con mayor alcance económico productivo son nodos atractores de población, inversiones y actores locales y globales que intervienen en la producción socioeconómica de las mismas. Los flujos de sujetos, objetos y capitales son un potencial económico que se expresa en el territorio. En este sentido, la ciudad de Buenos Aires representa fidedignamente este paradigma. En este marco, los territorios metropolitanos con puertos en sus interiores son complejas infraestructuras que al mismo tiempo que dinamizan la economía interfieren en los desarrollos urbanos por múltiples motivos.

La ciudad, por definición la *civita*, es una comunidad que desarrolla una vida urbana, es decir que produce el espacio social y culturalmente con énfasis en las conductas ciudadanas y las relaciones entre individuos y colectivos. Sin embargo, los cambios acelerados han transformado la forma de vivir la ciudad, por tanto de interpretarlas y planificarlas, y cuestionando a la vigencia de los instrumentos actuales de planificación para nuevos retos.

El análisis de la situación actual sobre la realidad portuaria de Buenos Aires –y también de los puertos metropolitanos- pregona que existen posibilidades reconversión en tanto se afiancen las estrategias de gestión y gobernanzas de forma integrada a las intervenciones físicas y funcionales; al mismo tiempo, los impactos sobre las escalas del territorio implican reconocer que la complejidad es cambiante y la realidad es modificada permanentemente.

En cuanto a sus pares, Zárate, Campana, Dock Sud y La Plata, el distanciamiento del centro de Buenos Aires le permite desarrollarse un poco más amablemente con sus entornos urbanos, por lo que están menos comprometidos; sin embargo, en lo que refiere al tema movilidad y logística las problemáticas son similares, la carencia de sistemas multimodales, la obsolescencia de las infraestructuras e instalaciones, la falta de mantenimiento de algunas vías principales terrestres, déficit en áreas logísticas, entre otras cuestiones, establecen demandas comunes en la escala metropolitana.

Las infraestructuras requieren de la infoestructura, es decir un entramado de relaciones intangibles, tecnológicas, innovadoras que sostengan el proceso de planificación, con la flexibilidad de adaptación a los cambios endógenos y exógenos.

Se requiere un sistema de políticas públicas sostenido en el tiempo, independiente de los cambios de gobierno y de las disidencias administrativas de las instituciones. Se percibe un enorme debate en torno al tema de la movilidad, el puerto y la ciudad, incluso sobre el rol de la región metropolitana y sus puertos. No obstante, al momento de operativizar esos debates, es ardua la tarea de consensuar, por heterogéneos motivos, ya expresados.

Se advierte, que si bien es el Estado el garante de conducir la planificación, no es de subestimar la inclusión de los actores privados en la búsqueda de respuestas. Es de igual modo relevante destacar que los actores globales son los responsables en la elección de los puertos dónde posicionan las cargas; no obstante, mientras los espacios no estén aptos y el sistema no sea eficiente, no habrá oportunidad de captar clientes y aumentar la rentabilidad, especialmente en manufacturas de alto valor agregado.

Se mencionó la importancia del consenso social, la aceptación o rechazo por parte de la sociedad es irrefutable; la participación ciudadana implica informar y comunicar acerca de los problemas y posibles soluciones generando consensos; porque lo que es aceptado socialmente, es también promovido y controlado por la comunidad, comprometiendo a mayor transparencia por parte de la gestión pública.

Todas estas inferencias, constituyen, en verdad, un llamado de atención sobre la gobernanza, la cual constituye –a semejanza de cómo es utilizada en la ciencia política- una utilidad estratégica para alimentar la eficacia de la gestión, donde ya no es sólo la Autoridad Portuaria la que ejerce el poder, sino un conjunto de actores que pueden estar deslocalizados, en una nueva concepción de las relaciones de poder entre la sociedad, el Estado y el mercado.

La RMBA requiere una gestión co-gobernada, una autoridad metropolitana, que reúna problemas comunes dentro de la diversidad que posee. Las dificultades que presenta en sus disparidades son al mismo tiempo las fortalezas en la re-definición de un modelo deseado territorial sostenible.

## **6.2- Sobre los objetivos, preguntas e hipótesis**

*Objetivo “Contribuir al conocimiento general, en la comprensión del sistema multimodal de transporte a partir de enunciar y valorar las problemáticas del Puerto de Buenos Aires que intervienen en la movilidad y la logística de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que conduzcan a explorar estrategias de intervención en el marco de las políticas públicas para eficientizar las reconversiones portuarias”*

Respecto del objetivo propuesto el trabajo profundizó en las problemáticas, muchas reconocidas socialmente, desde un enfoque específico y con la complementariedad del análisis y mapeo de actores sociales, concluyendo que el entramado de vínculos amplía las dificultades al momento de concertar una agenda de planificación.

En cuanto a la movilidad y la logística, se confirmó la necesidad de planificación en la resolución de una matriz de transporte, una adecuada red de infraestructuras, una gestión eficaz de la logística y mayor innovación tecnológica. Asimismo, se desmitificó que las causas de los conflictos en torno a la movilidad son estrictamente responsabilidad de la localización del puerto, sino que alegan a la complejidad regional con déficit de planificación del transporte y movilidad, en todos sus modos y medios, que lleva larga data en discusión.

Sobre el trazado de estrategias y políticas públicas, resulta conveniente aclarar que resultó difícil aislar variables para este trabajo, en tanto se reconoce que la articulación a otras variables y dimensiones ofrecen una perspectiva más amplia; sin embargo, el procedimiento permitió revisar y establecer prioridades y cierto orden de prelación para intervenir y gestionar, considerando las escalas y etapas como parte del proceso.

*Preguntas “¿cuáles son las problemáticas de movilidad y logística que intervienen en el desarrollo de los territorios portuarios en el sistema multimodal de transporte regional metropolitano? ¿Qué herramientas de la planificación territorial en general, y de la planificación del transporte en particular se podrían aplicar en el ordenamiento de los territorios portuarios que permita su desarrollo futuro? ¿Qué estrategias de intervención y gestión se pueden definir en un marco de políticas públicas de mediano y largo plazo que integren movilidad, logística y territorio urbano-portuario para evaluar alternativas reconversión puerto-puerto?”*

En este contexto, se ha dado respuesta a los principales interrogantes que guiaron el trabajo, en tanto se plantearon las problemáticas, estableciendo un escenario reciente que permitió observar que la principal falencia está en el orden de las prioridades de gobierno por encima de las políticas de largo plazo; en tanto se atiende la contingencia y las “urgencias” de campaña con la ejecución de las obras que se pueden visibilizar rápidamente. Es decir que predomina el cortoplacismo y la visión reducida –sesgada- por parte de algunos sectores estatales encargados de planificar y gestionar.

En cuanto a los instrumentos, se pudo observar que el Plan Maestro 2030 para el Puerto de Buenos Aires, mantiene un discurso sobre la necesidad de intervenir que no está en línea con las demandas urgentes; las demandas reales se encuadran en los objetivos del plan, pero el mismo no ha dado respuestas suficientes a todos los temas planteados, en el devenir de estos 13 años transcurridos con cierta desactualización.

Una falencia de los instrumentos de intervención y gestión suele ser la rápida obsolescencia frente a las reconversiones permanentes que los territorios portuarios soportan y el avance acelerado de la tecnología a las cuales deben adaptarse constantemente.

En línea con el último interrogante presentado sobre las estrategias, las mismas no son demasiado ambiciosas, sino que están en el orden de premisas comunes que otros puertos –importantes en el mundo- han abordado para poder posicionarse, desarrollarse y competir internacionalmente, ajustadas a la realidad de las exigencias y restricciones locales.

En términos muy generales una estrategia fundamental de cara a futuros escenarios -clave de los casos exitosos- es la innovación y capacitación en tecnologías aplicadas al transporte y la movilidad. Asimismo la variable ambiental es una preocupación de los últimos años, a nivel mundial.

*Hipótesis "...se parte de un supuesto sobre la posibilidad de repensar a los puertos en un territorio amplio, regional, metropolitano, aun con las particularidades de cada unidad operativa; en este sentido, tomando como premisa las posibilidades de reconversión del puerto de Buenos Aires, se puede inferir que una visión de las problemáticas, deficiencias y oportunidades del sistema de transporte y la movilidad permitirá avanzar en la definición de estrategias -a modo de recomendaciones- para el ordenamiento territorial portuario y urbano en la escala local-metropolitana".*

Finalmente sobre la hipótesis de trabajo presentada, las posibilidades que subsisten acerca de las reconversiones puerto-puerto evidencian que hay cierta flexibilidad en las transformaciones de los territorios que se pueden emprender, tal vez los cuestionamientos deberían estar en torno a qué matriz de transporte se pretende para el país, sobre qué modelo de desarrollo económico productivo, con qué plazos y recursos disponibles se puede trabajar en lo inmediato?

De igual modo, se presentan nuevos interrogantes que merecen atención, ya no sólo desde la movilidad urbano-portuaria, sino desde las mega infraestructuras de alcance macro territorial que afectan las economías locales y nacionales, como capitales de alta rentabilidad. En este sentido, un análisis económico de la actividad portuaria ¿podría abrir

nuevas estrategias de intervención y gestión que den cuenta de las potencialidades que una reconversión puerto-puerto ofrece a la sociedad por encima de una reconversión puerto-ciudad, especialmente analizada a largo plazo?.

Se reconoce que la rentabilidad económica del puerto está en función de la gestión de las inversiones y recursos; su validez se traduce a resultados positivos para puerto, entorno local y regional; sin embargo, ¿qué variables son prioritarias para re-pensar el territorio portuario, además de la económica, para lograr un posicionamiento estratégico y sostenible?

Es válido decir que cualquier intervención en el territorio, por mínima que sea, y en la escala que sea, produce impactos negativos y positivos, ninguna intervención es inocua o indiferente; esto implica conocer para actuar (diagnosticar para intervenir) conscientemente en tanto el beneficio sea mayoritario y el perjuicio sea mitigable.

### **6.3- Sobre los aportes y contribuciones recíprocas al tema**

Para cerrar el trabajo final, es necesario destacar el aporte que la carrera ofreció en la comprensión y análisis de políticas públicas dirigidas al transporte, de manera que permitió ampliar el enfoque dentro de la disciplina; de este modo este trabajo cristaliza un aporte al conocimiento en el debate de la movilidad como concepto superador del transporte, inclusivo y extensivo al ordenamiento del territorio.

Sobre este aspecto, la carrera contribuyó a la cimentación de un marco teórico más vasto, la amplitud de disciplinas del cuerpo docente, los debates entre compañeros en diversos campos del conocimiento, incidieron positivamente en la incorporación de material bibliográfico, fuentes y documentos varios, profundizando el corpus teórico-conceptual en los temas de transporte, logística, multimodalismo, y otros, con perspectivas diversas.

De manera recíproca, la experiencia sobre la planificación territorial portuaria que es abordada en la tesis doctoral próxima a su defensa (FAU-UNLP) fue retroalimentada por la carrera de especialización; ya que contribuyó a ampliar las variables de análisis que abarcaban la movilidad, la logística, el transporte de cargas y las infraestructuras.

Del mismo modo, este trabajo pretende contribuir en la integración del objeto de estudio propuesto y ser de utilidad en la consulta de pares y futuros estudiantes que se interesen por la planificación del territorio como soporte del transporte y la movilidad; en este punto aporta bibliografía y fuentes que complementan lo antes expresado.

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Abba, p. (2010). *Metrópolis Argentinas. Agenda Política, Institucionalidad y gestión de las Aglomeraciones Urbanas Interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Abramian, J. (2013). *Visiones Estratégicas del Puerto de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos.
- Abramian, J. (2014). Puerto Buenos Aires. *Ribera Ciudad de Buenos Aires. Jornada de Evaluación y Propuestas* (págs. 1-5). Buenos Aires: Fundación Ciudad.
- Agosta, R. (2011). Problemática. (Facultad, Ed.) *Voces en el Fénix*(9), 14-26.
- AGP.S.E, A. G. (2005). *Plan Maestro Puerto de Buenos Aires 2030*. Buenos Aires.
- AGP.S.E, A. G. (2016). [www.puertobuenosaires.gov.ar](http://www.puertobuenosaires.gov.ar). Recuperado el 6 de 10 de 2016, de <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38>: <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38>
- ALADI. (2006). *Glosario de Términos Logísticos*. ALADI SEC/180.
- Alburquerque, F. (2007). Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina. *Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo*, 17.
- Anuario Portuario y Marítimo. (2016). *Anuario Portuario y Marítimo, Puertos Argentinos y del Mercosur2016*. Buenos Aires: Anuario Portuario y Marítimo.
- Aslan, L. e. (1992). *Buenos Aires. Puerto 1887-1992*. Buenos Aires: Inventario de Patrimonio Urbano.
- Aversa, M. (2011). Las Metrópolis del Mercosur (Ampliado A Chile), La Integración de Las Principales Ciudades-Puertos en la Construcción de un Sistema Macro-Regional Urbano-Portuario. *Actas de Congreso UGI* (pág. 20). Santiago de Chile: UGI Unión Geográfica Internacional.
- Barbero, J. (2010). La Logísticas de Carga en América Latina y El Caribe: una Agenda para Mejorar su Desempeño. *Nota Técnica N° IDB-TN 103*. Washington , Estados Unidos.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de Consumo*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*(4), 37-59.
- Blanco, J. (2010). Notas Sobre la Relación Transporte-Territorio: Implicancias para la Planificación y una Propuesta de Agenda. (U. d. Aires, Ed.) *Revista Transporte y Territorio N° 3*, 172-190.
- Cardena Jirón, I. A. (2005). Enfoques metodológicos de la planificación urbana y del transporte. 1980 - 1999. *Urbano, vol. 8, núm. 11, julio, 2005, pp. 4-14,, 8(11), 4-14*.
- Castell, M. (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. volumen I La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castell, M. (28 de Junio de 2013). La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. *Revista Ñ, Diario Clarin*.
- Castells, M. (1989). Nuevas Tecnologías y Desarrollo Regional. *Economía y Sociedad*, 11-22.
- CEPAL. (2017). *Ranking de Puertos 2016*. CEPAL, Perfil Marítimo y Logístico. Naciones Unidas.

- Cicolella, P. (2014). *Metrópolis Latinoamericanas*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Coraggio, J. L. (2010). Territorio y economías alternativas. *revista de ciencias sociales*, Año 2(18), 7-30.
- Cossettini, G. (2011). El Transporte de Cargas. El Caso del Ferrocarril . *Voces en el Fénix*, 65-71.
- De Langen. (2004). Policy perspective: Gouvernance in seaport clusters. *Maritime Economics and Logistics*, 141-156.
- De Mattos, C. A. (2004). De la Planificación a la Governance: Implicancias para la Gestión Territorial y Urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*(107), 9-23.
- Domínguez Roca, L. (18 de 1 de 2006). Contenedores y Turistas: Reflexiones Sobre La Relación Entre Ciudad y Puerto a Inicios del Siglo XXI. *Geografía, Espacio y Sociedad*, 1(1).
- Domínguez Roca, L., & Cicolella, P. (2002). *Puerto de Buenos Aires: Transformaciones Recientes*. Buenos Aires: Programa de Desarrollo Economico-Territorial (PRODET).
- Etulain, J. C. (2009). *Gestión Urbanística y Proyecto Urbano. Modelos y Estrategias de Intervención* . Buenos Aires: Nobuko.
- FONPLATA, F. F. (2003). *Transporte Multimodal en Sudamerica. Hacia una Articulación Normativa de Carácter Regional*. Santa Cruz de la Sierra: Fonplata.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinario*. Barcelona: Gedisa.
- González Laxe, F. (15 de Marzo de 2012). Los cambios en los modelos portuarios: el futuro. 95-115. (L. V. Galicia, Entrevistador)
- González Laxe, F., Sánchez, R., & Garcia Alonso, L. (2015). Adaptación o desadaptación en la gobernanza portuaria: casos de América Latina vs Europa meridional. *International Conference en Regional Science* (pág. 25). Tarragona: Facultad de Economía y Empresa de la Universitat Rovira i Virgili.
- Gordillo, G. (1998). Introducción. En M. d. (coordinador), *Puertos Argentinos* (págs. 21 - 46). Buenos Aires: Manrique Zago .
- Grindlay Moreno, A. L. (2008). Ciudades y Puertos. *Revista: Ciudades. Revista del Instituto de Urbanística de La Universidad de Valladolid.*, 53 - 80.
- Gudynas. (2001). Actores Sociales y Ámbitos de Construcción de Políticas Ambientales. *Ambiente & Sociedade*, 4(8), 5-19.
- Gutiérrez, A. (2010). Movilidad, Transporte y Acceso: una Renovación Aplicada al Ordenamiento Territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Gutiérrez, A. (2012). ¿Qué es la Movilidad? Elementos para (re) Construir las Definiciones básicas del campo del transporte. *Revista Bitacora*(2), 61 - 74.
- Herce Vallejos, M. y. (2013). *El Espacio de la Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Hobsbawm, E. (1995). La revolución social. En E. Hobsbawm, *El Siglo XX*. Barcelona : Crítica.

- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.gov.ar>
- Instituto del Transporte, A. d. (2011). *Autopistas y Ferrocarriles: Caminos Para el Desarrollo*. Buenos Aires: Fundación Metas Siglo XXI.
- La Nación. (7 de Diciembre de 2010). Analizan la relación puerto-tránsito. *La Nación*.
- Ley 24.093. (1992). Desregulación de la Actividad portuaria.
- Liatis, R., & Sánchez, J. (2011). Transporte Carretero de Cargas. Situación Actual y Agenda Pública Necesaria. *Voces en el Fénix*, 50-55.
- Lipietz, A. (1994). El Postfordismo y sus Espacios. Las Relaciones Capital-Trabajo en el Mundo. *Serie Seminarios Intensivos de Investigación, Documento de Trabajo N º 4*. .
- Longo, R. (2005). *Historia del Puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas de Mario Banchik.
- Martner peyrelongue, C. (1999). El puerto y la Vinculación entre lo Local y lo Global. *EURE*, XXV(75), 103-120.
- Marx, K. y. (1980). *Obras Escogidas Tomo I*. Moscú: El Progreso.
- Ministerio del Interior, O. P. (2016). *Guía de la Planificación Territorial*. Buenos Aires .
- Miralles Guasch, C., & Cebolladas, Á. (2009). Movilidad Cotidiana y Sostenibilidad, una Integración desde la Geografía Humana. *Boletín de la A.G.E. Departament de Geografia. Universitat Autònoma Barcelona*(50), 193-216.
- Mongin, O. (2015). *El Atlas de la Globalización. El mundo a través de sus grandes conglomeraciones urbanas*. París: Le Monde Diplomatique.
- Morin, E. (1996). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa.
- MPPFPyS, M. d. (2010). *Plan Estratégico Territorial*. Buenos Aires.
- Müller, A. (2011). La (no) Planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: Apuntes para una Historia y Posibles Lecciones para el Futuro. *Realidad Económica*, 24-53.
- O' Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*(42).
- Palomar, A. (2011). El Transporte por Agua en la Argentina. *Voces en el fénix*, 44-49.
- Penacchionni, F. (25 de junio de 2018). Gerente de Administración y Finanzas de TecPlata S.A. (M. Aversa, Entrevistador)
- Pirez, p. (1995). Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. *Ciudades* 28, 1 - 12.
- Santos, M. (1988). *Metamorfosis del Espacio Habitado*. San Pablo: HUCITEC.
- Sassen, S. (1995). La Ciudad Global. Una introducción a su concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
- Schwartz, R. y. (2012). Los Puertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Estudio Estratégico Preliminar. *Academia Nacional de Ingeniería. Instituto del Transporte*.

- Schwartz, R., & Escalante, R. (2012). *Los Puertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Estudio Estratégico Preliminar*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ingeniería. Instituto del Transporte.
- Sixto, C. A. (1970). *Argentina: el Reto del Puerto Profundo*. Bahía Blanca: Talleres Gráficos de la Imprenta Martínez y Rodríguez.
- Soja, E. (2008). *Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Subsecretaría de Urbanismo y vivienda, D. d. (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata : Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.
- Tesler, J. (2013). *Logística del Transporte del Área Metropolitana, en Visiones Estratégicas del Puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos.
- Tobio, O. (2011). *Territorios de la Incertidumbre. Apuntes para una Geografía Social*. San Martín : UNSAM EDITA Universidad Nacional de General San Martín.
- Varas, A. (2000). *Buenos Aires Natural + Artificial*. Buenos Aires: CP 67.
- Vasconcellos, E. (2015). *Transporte y Movilidad Urbana*. San Martín: UNSAM Edita.
- Weber, M. (2012). *El Político y el Científico* (1° edición Buenos Aires ed.). Buenos Aires: Agebe.