

**TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA
EN ÁREAS METROPOLITANAS: EL PUERTO DE BUENOS AIRES ENTRE 1990
Y 2018**

**Análisis, construcción y valoración de escenarios para las reconversiones
puerto-puerto**

Tesis doctoral presentada por
ESP. ARQ. AVERSA, MARÍA MARTA

Ante la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata

Para acceder al grado académico de
DOCTORA EN ARQUITECTURA Y URBANISMO

Dirección de tesis
Director: Dr. Arq. Juan Carlos Etulain
Co-Director: Mg. Ing. Jorge Abramian

La Plata, Argentina. Marzo de 2019

**TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y
REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA EN ÁREAS
METROPOLITANAS: EL PUERTO DE BUENOS AIRES
ENTRE 1990 Y 2018**

***Análisis, construcción y valoración de escenarios para las
reconversiones puerto-puerto***

Esp. Arq. María Aversa



Grúas en el puerto (2018), Foto de la autora

RESUMEN

La investigación concentra el interés en el estudio de las transformaciones de territorios portuarios, entendidos como infraestructuras geoestratégicas insertas en áreas metropolitanas, contemplando al puerto como unidad económica-productiva, estructura técnica y social de alcance local y regional y dinamizador del desarrollo. Por consiguiente, implica advertir las debilidades y fortalezas que atraviesa el puerto en su condición dialógica con la ciudad y sobre ello avanzar en el análisis y valoración de escenarios futuros sobre las reconversiones portuarias.

Considerando a la infraestructura portuaria un sistema complejo interdependiente con otros, como la ciudad que la contiene, el objetivo El objetivo de la investigación consiste en estudiar las posibilidades de reconversión puerto-puerto, en correlato con las transformaciones territoriales del puerto en (y con) la ciudad, contribuyendo al conocimiento en la interpretación de las transformaciones territoriales en las denominadas reestructuraciones portuarias evaluando los escenarios alternativos para el Puerto de Buenos Aires a mediano plazo.

La investigación se inscribe en el análisis de las transformaciones de territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas, cuya actividad predominante es la carga contenerizada, con las complejidades que se asocian a problemáticas territoriales propias de su operativa y las del entorno, en el período 1990 – 2018. Para abordar el escenario reciente a modo de diagnóstico se toman como variables principales de análisis los usos del suelo, la movilidad y logística, la relación puerto-ciudad y los actores sociales; las mismas conducirán al abordaje y valoración de escenarios exploratorios.

Para ello, se propone como caso de estudio el Puerto de Buenos Aires (correspondiente al área de Puerto Nuevo y Puerto Sur y las correspondientes dársenas), localizado en la trama urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) e inserto en la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA). El recorte temporal abarca la incorporación intensiva del contenedor como elemento fundamental de su operativa desde la década del '90, hasta la actualidad y en vistas de futuro; en coincidencia con la desregulación portuaria que se promovió en esa época y la sustanciación de la creación del Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur) en el proceso de integración regional.

El caso de estudio se justifica en la complejidad de la escasez y compromiso territorial que mantiene su inserción, al mismo tiempo que demuestra fortalezas significativas (justificadas en la introducción). Contexto que conduce a cubrir un vacío en el conocimiento, desde la

disciplina con el enfoque de la planificación territorial, respecto de la carencia de estudios que centren su análisis en el puerto como dinamizador económico dentro de las transformaciones que sufren los territorios urbano-metropolitanos que los contienen. En este sentido, la hipótesis de trabajo plantea que el puerto de Buenos Aires puede reconvertirse en su sitio actual, de un modo sostenible e integrado a la ciudad, en un desarrollo que suponga estrategias de ordenamiento del territorio urbano-portuario, considerando las principales problemáticas según las variables de usos del suelo, movilidad y logística, relación puerto-ciudad y actores sociales, integrando las dimensiones física-funcional y económica-productiva de la planificación territorial.

En consideración, se observa el contexto regional y nacional de modo exploratorio, fundando un diagnóstico de situación en el cual se desarrolla el actual puerto respecto de su contexto local-metropolitano. El análisis de las transformaciones territoriales urbano portuarias a través de las variables y la construcción de los escenarios alternativos permite debatir la permanencia del puerto, profundizando en las posibilidades de reconversión puerto-puerto -sea con la misma actividad, la incorporación de nuevos usos o la combinación de ambos- en la coexistencia con la ciudad, advirtiendo las problemáticas que ambos sistemas presentan en el territorio actual.

Se ha detectado una fragmentación en el análisis territorial portuario que involucre y relacione sistémicamente las múltiples variables que intervienen en ambas dimensiones en conjunción con otras. Asimismo, se reconoce que desde la disciplina (arquitectura y planificación territorial) el tema portuario ha sido abordado desde la ciudad portuaria, pero no desde el puerto como infraestructura territorial. En este sentido, el aporte de la investigación centraliza el análisis en las reconversiones del tipo puerto-puerto como oportunidad para el ordenamiento territorial urbano-portuario de modo sistémico e integrado.

La estructura metodológica consta de tres partes, la primera corresponde a un abordaje descriptivo y exploratorio del contexto nacional y macro regional, la segunda de abordaje analítico de variables en la escala local-metropolitana, para plantear en la tercera parte los escenarios alternativos bajo el método prospectivo aplicado al ordenamiento territorial con la técnica de escenarios; el método permite construir alternativas y prefigurar imágenes ofreciendo una perspectiva de valoración y anticipación para corroborar la hipótesis planteada; aun con cierto grado de incertidumbre es una herramienta de planificación válida para anticipar impactos o direccionar objetivos dentro del ámbito de políticas de Estado.

Conceptos Claves: Transformaciones Territoriales - Reestructuración Portuaria - Reconversión Puerto-puerto - Territorio Metropolitano.

ABSTRACT

The research concentrates the interest in the study of the transformations of port territories, understood as geostrategic infrastructures inserted in metropolitan areas, contemplating the port as an economic-productive unit, technical and social structure of local and regional scope and dynamizer of development. Therefore, it implies to warn the weaknesses and strengths that the port crosses in its dialogical condition with the city and on that, advance in the analysis and valuation of future scenarios on port reconversions.

Considering the port infrastructure a complex interdependent system with others, such as the city that contains it, the objective The objective of the research is to study the possibilities of port-port conversion, in correlation with the territorial transformations of the port in (and with) the city, contributing to the knowledge in the interpretation of the territorial transformations in the so-called port restructuring, evaluating the alternative scenarios for the Port of Buenos Aires in the medium term.

The investigation is inscribed in the analysis of the transformations of port territories inserted in metropolitan areas, whose predominant activity is the containerized cargo, with the complexities that are associated with territorial problems typical of its operations and those of the environment, in the period 1990 - 2018 To approach the recent scenario as a diagnosis, the main variables of analysis are land use, mobility and logistics, the port-city relationship and social actors; they will lead to the approach and assessment of exploratory scenarios.

For this purpose, the Port of Buenos Aires (corresponding to the area of Puerto Nuevo and Puerto Sur and the corresponding docks) is proposed as a case study, located in the urban area of the Autonomous City of Buenos Aires (hereinafter CABA) and inserted in the Metropolitan Region of Buenos Aires (hereinafter RMBA). The temporary cut includes the intensive incorporation of the container as a fundamental element of its operation since the 90s, to the present and in the future; in coincidence with the port deregulation that was promoted at that time and the substantiation of the creation of the Common Market of the South (hereinafter Mercosur) in the process of regional integration.

The case study is justified in the complexity of the scarcity and territorial commitment that maintains its insertion, at the same time as it demonstrates significant strengths (justified in the introduction). Context that leads to cover a gap in knowledge, from the discipline with the focus of territorial planning, regarding the lack of studies that focus its analysis on the port as an economic driver within the transformations suffered by urban-metropolitan territories that they contain them. In this sense, the working hypothesis proposes that the port of Buenos Aires can be reconverted into its current site, in a sustainable and integrated way to the city, in a development that supposes urban-port territory planning strategies, considering the main problems according to the variables of land use, mobility and logistics, port-city relationship and social actors, integrating the physical-functional and economic-productive dimensions of territorial planning.

In consideration, the regional and national context is observed in an exploratory way, founding a diagnosis of the situation in which the current port develops in relation to its local-metropolitan context. The analysis of the port urban territorial transformations through the variables and the construction of the alternative scenarios allows to debate the permanence of the port, deepening in the port-port conversion possibilities -be it with the same activity, the incorporation of new uses or the combination of both- in the coexistence with the city, noting the problems that both systems present in the current territory.

A fragmentation has been detected in port territorial analysis that systematically involves and relates the multiple variables that intervene in both dimensions in conjunction with others. Likewise, it is recognized that from the discipline (architecture and territorial planning) the port issue has been approached from the port city, but not from the port as territorial infrastructure. In this sense, the contribution of the research centralizes the analysis in port-

port type reconversions as an opportunity for urban-port territorial ordering in a systemic and integrated manner.

The methodological structure consists of three parts, the first one corresponds to a descriptive and exploratory approach of the national and macro regional context, the second one of analytical approach of variables in the local-metropolitan scale, to propose in the third part the alternative scenarios under the method prospective applied to the territorial ordering with the technique of scenarios; the method allows to construct alternatives and prefigure images offering a perspective of evaluation and anticipation to corroborate the hypothesis proposed; Even with a certain degree of uncertainty, it is a valid planning tool to anticipate impacts or direct objectives within the scope of State policies.

Key Concepts: *Territorial Transformations - Port Restructuring - Port-Port Reconversion - Metropolitan Territory.*

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	2
ÍNDICE DE FIGURAS.....	13
ÍNDICE DE CUADROS.....	18
AGRADECIMIENTOS.....	20
INTRODUCCIÓN.....	21
ESTRUCTURA DE LA TESIS	37
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	42
CIUDAD Y PUERTO COMO SISTEMA COMPLEJO	42
I- Aproximación a los sistemas complejos	42
II- Transformaciones territoriales: ciudad global y puertos en áreas metropolitanas.....	45
II.1- De la ciudad a la metrópolis.....	49
II.2- Ciudad y metrópolis en América Latina en el siglo XX	53
II.3- Procesos de consolidación en la Región Metropolitana de Buenos Aires	56
III- Los puertos en la génesis de las relaciones socioeconómicas	58
III.1- El puerto como infraestructura geoestratégica y económica productiva	61
III.2- El puerto en la escala local y global	62
IV- Cambio de modelo y reestructuración territorial.....	64
IV.1- Cambios tecnológicos y ordenamiento del territorio. El contenedor en escena	67
IV.2- Transformaciones territoriales portuarias: reestructuración y reconversión	69
V- A modo de recapitulación de contenidos	74
I- PRIMERA PARTE: SURGIMIENTO E INSERCIÓN DEL PUERTO DE BUENOS AIRES (SIGLOS XVI-XX); INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL (1990-2018).....	76
Introducción a la primera parte	76
CAPITULO 1: PUERTO EN LA MULTIESCALA: INSERCIÓN LOCAL, CONFIGURACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL HASTA 1990	77
1.1- La navegación y los puertos en la historia	77
1.1.1- Contexto histórico portuario en América del Sur. Siglo XVI-XX. La conquista.....	78
1.2- El Río de La Plata y la ciudad de Buenos Aires	80

1.2.1- Puerto de Buenos Aires: Primeras transformaciones del territorio (1500-1900).....	82
1.2.2- Puerto de Buenos Aires, antecedentes de obras.....	83
1.3- Puerto de Buenos Aires a escala Nacional	86
1.3.1- El proyecto de Eduardo Madero: Puerto Madero, 1881 - 1897	87
1.3.2- El proyecto de Luis Huergo: Puerto Nuevo, 1911-1928.....	88
1.4- Puerto y Ciudad: los usos del suelo a principios del siglo XX.....	89
1.5- Dinámicas económicas productivas, repercusiones en el territorio. 1930-1990	91
CAPITULO 2: CONTEXTO SITUACIONAL E INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR.....	96
2.1- Contexto regional y global a partir de la década del '90	96
2.1.1- Los puertos en la escala global	97
2.1.2- Antecedentes de las ideas políticas para la integración económica regional	99
2.2- Integración física-funcional.....	103
2.2.1- Los ejes de integración y desarrollo: Hidrovías y Corredores Bioceánicos.....	104
2.2.1.1- Corredor Bioceánico Central (CBC), eje Mercosur – Chile	105
2.2.1.2- Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP).....	107
2.2.2- Infraestructuras para la integración en la región Mercosur	110
2.3- Políticas económicas regionales, inversiones en infraestructuras	113
2.3.1- Descripción de la cartera de proyectos IIRSA y agenda prioritaria:.....	114
2.3.1.1- Descripción de proyectos en el eje Mercosur-Chile (MCC)	115
2.3.1.2- Descripción del eje Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP)	116
2.4- Los puertos en el Mercosur y América Latina.....	117
2.4.1- Los Puertos del Mercosur: Santos, Valparaíso, Montevideo y Asunción.....	119
II- SEGUNDA PARTE: BUENOS AIRES: EL PUERTO [EN] Y [CON] LA CIUDAD. ESTRUCTURAS TÉCNICAS Y SOCIALES DE ESCALA METROPOLITANA (1990-2018)123	
Introducción a la segunda parte	123
CAPITULO 3: EL PUERTO EN LA ESCALA METROPOLITANA ENTRE 1990 y 2018.....	126
3.1- El territorio metropolitano: procesos y transformaciones	126
3.1.1- Repercusiones del puerto en la región metropolitana	128
3.2- La década del '90: período desencadenante multidimensional.....	130

3.2.1- Reformas del Estado: desregulación, descentralización y privatización. El transporte en general y el puerto en particular.....	132
3.2.2- Reestructuración y políticas portuarias desde la década del '90	134
3.3- Repercusiones de las políticas en el territorio portuario entre 1990 y 2018	143
3.3.1- Pre-diagnóstico y valoración del Puerto de Buenos Aires para el análisis de variables	145
3.3.1.1- Potencialidades:	145
3.3.1.2- Conflictos	146
3.3.1.3- Tendencias en la escala metropolitana.....	148
3.4- Reconocimiento de variables en los instrumentos de planificación portuaria.....	149
CAPÍTULO 4: USOS DEL SUELO: ESPACIALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRODUCTIVAS	
151	
4.1- Dimensión física-funcional y económica-productiva	151
4.1.1- La seguridad en el uso del territorio portuario	152
4.2- Actividades económicas, usos del suelo y productividad	153
4.2.1- Identificación de los usos del suelo	157
4.2.2- Espacialización económica de las actividades portuarias	164
4.2.3- Reconversiones portuarias y usos del suelo: la oportunidad para el cambio	167
4.3- Oportunidades para la coexistencia en la ciudad. Contenedores y cruceros.....	168
4.3.1- Posible afinidad de contenedores y cruceros en el Puerto de Buenos Aires?.....	170
4.3.2- Nueva actividad económica, nuevos usos: turismo a través del puerto.....	171
4.4- Usos no portuarios, intersticios entre el puerto y la ciudad.....	173
4.4.1- Fragmentación socio territorial urbano-portuaria: Villa 31 y 31 Bis.....	174
4.4.2- Villa Rodrigo Bueno	179
4.4.3- Renovación de usos del suelo: Puerto Madero.....	182
4.4.4- Reserva Ecológica Costanera Sur	185
4.5- Consecuencias de las actividades portuarias en el ambiente.....	186
CAPITULO 5: MOVILIDAD Y LOGÍSTICA: EL PUERTO EN EL SISTEMA MULTIMODAL DE TRANSPORTE METROPOLITANO.....	
190	
5.1- Incidencia de la actividad portuaria en la movilidad	190
5.1.1- Planificación de la movilidad en el puerto y la ciudad.....	192

5.1.2-	Relaciones y alcances acerca del sistema multimodal de transporte.....	196
5.2-	Infraestructuras para el transporte de carga e integración a las áreas logísticas	201
5.2.1-	Logística y multimodalismo	205
5.2.1.1-	Logística tradicional y logística moderna en el transporte de cargas	209
5.2.1.2-	Logística urbana	211
5.2.2.3-	Usos del suelo logístico	212
5.2.2-	La movilidad urbano portuaria: transporte de cargas en la ciudad.....	214
5.3-	Infraestructuras para el Puerto de Buenos Aires.....	219
5.3.1-	Proyectos de infraestructura	221
5.3.2-	Impactos de las infraestructuras en el puerto y la ciudad	222
CAPITULO 6: RELACIÓN PUERTO – CIUDAD: INFRAESTRUCTURA SOCIO-TÉCNICA		225
6.1-	Relación puerto y ciudad	225
6.1.1-	Comienzos de la relación puerto-ciudad: etapas.....	226
6.1.2-	Evolución del modelo de puerto y relación puerto - ciudad.....	228
6.2-	Cambios en los usos del suelo.....	231
6.2.1-	La reconversión Puerto Madero, una nueva relación puerto-ciudad.....	233
6.2.2-	Fragmentación e integración	235
6.3-	La movilidad en la relación entre el puerto y la ciudad	238
6.3.1-	Congestión y conflictos de tránsito en los accesos terrestres	240
6.3.2-	Capacidades de las áreas operativas en el entorno céntrico.....	242
6.3.3-	Efectos sobre el ambiente urbano-portuario	243
6.4-	El paisaje portuario en la construcción de la relación puerto-ciudad	246
CAPÍTULO 7: ACTORES SOCIALES: TRAMA DE VÍNCULOS		249
7.1-	Actores y relaciones socio-territoriales.	249
7.2-	Identificación de actores sociales en la dinámica territorial portuaria	251
7.2.1-	Actores globales – redes globales.....	252
7.3-	Actores involucrados en la cadena de transporte	254
7.3.1-	Operadores del transporte marítimo.....	255
7.3.2-	Actores intervinientes en el transporte terrestre.....	255

7.4- Actores locales en el Puerto de Buenos Aires.....	257
7.4.1- La complejidad en el entramado de relaciones entre actores sociales.....	262
7.4.2- Relaciones de poder y afinidad.....	265
7.5- Integración de actores: el fin de las categorías binarias.....	267
7.5.1- Actores locales para la construcción de escenarios.....	269
III- TERCERA PARTE: RECONVERSIONES COMO OPORTUNIDAD.....	270
Introducción a la tercera parte.....	270
CAPITULO 8: ANÁLISIS DE CASOS: ALTERNATIVAS PARA LA RECONVERSIÓN EN LOS PRINCIPALES PUERTOS MUNDIALES.....	271
8.1- Problemas comunes en las transformaciones territoriales portuarias.....	271
8.1.1- Puertos de gran escala en áreas metropolitanas.....	272
8.1.2- Tránsito mundial de ultramar (cargas y pasajeros).....	273
8.2- Puerto de Shanghái, China. Reconversión y planetarización.....	275
8.2.1- Usos del Suelo.....	275
8.2.2- Movilidad y logística.....	277
8.2.3- Relación puerto-ciudad Mundo.....	279
8.3- Puerto de Singapur, Singapur. El gigante asiático.....	280
8.3.1- Usos del suelo.....	281
8.3.2- Movilidad: Transporte y logística eficientes.....	282
8.3.3- Relación puerto-ciudad.....	283
8.4- Puerto de Rotterdam, Holanda. De epicentro a enclave estratégico.....	284
8.4.1- Usos del suelo y ambiente.....	285
8.4.2- Movilidad, logística y transporte en el área City ports.....	287
8.4.3- Relación Puerto – ciudad: el puerto como laboratorio de innovación.....	288
8.5- Puertos de Long Beach y Los Ángeles. Estados Unidos. Un nodo común.....	289
8.5.1- Usos del suelo.....	291
8.5.2- Movilidad y logística.....	291
8.5.3- Relación Puerto – Ciudad con integración social.....	293
8.6- Puerto de Cartagena de Indias, Colombia. Una oportunidad en Latinoamérica.....	295

8.6.1- Usos del suelo	296
8.6.2- Movilidad y logística.....	297
8.6.3- Relación puerto-ciudad.....	299
8.7- Síntesis del análisis de casos	301
CAPITULO 9: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS	302
9.1- Aproximaciones teóricas para la construcción de escenarios	302
9.2- Procedimiento metodológico adoptado para construir los escenarios.....	303
9.3- Construcción de escenarios alternativos	304
9.3.1- Diagnóstico estratégico: síntesis FODA.....	305
9.3.2- Análisis estructural e influencia entre ejes críticos: método MIC MAC.....	311
9.3.3- Análisis de actores entrevistados y objetivos: método MACTOR.....	316
9.3.4- Planteo de hipótesis y construcción de escenarios: método SCENARING TOOLS	321
9.3.4.1- Escenarios parciales	326
9.3.4.2- Definición de escenarios globales	330
9.3.5- Análisis de estrategias: método multicriterio y políticas - MULTIPOL	340
9.4- Recomendaciones para el ordenamiento territorial urbano-portuario	343
9.4.1- Políticas públicas orientadas a líneas estratégicas	345
9.4.1.1- Políticas de ordenamiento territorial.....	346
9.4.1.2- Políticas de gestión territorial.....	347
9.4.1.3- Políticas de desarrollo productivo	348
CONCLUSIONES	350
I- Sobre los aportes teóricos, preguntas, objetivos e hipótesis	350
II- Aportes de la tesis al conocimiento en los aspectos temáticos, conceptuales y metodológicos.....	360
III- Nuevos interrogantes y líneas de investigación.....	363
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES (tematizada por orden alfabético y cronológico).....	368
Marco teórico conceptual.....	368
Integración y desarrollo en el Mercosur y América Latina	370
Ordenamiento urbano, territorial y portuario, planificación del transporte y logística	372
Teorías políticas y económicas en general, y aplicadas al transporte y al territorio en particular.	378

Puerto de Buenos Aires, contexto histórico, datos y análisis	379
Entrevistas	381
Documentos normativos	382
Fuentes de Internet	382
EPILOGO	385
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	386
GLOSARIO	388
CONVERSIÓN DE MEDIDAS	392

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Puerto de Buenos Aires: área de inserción y análisis	28
Figura 2: Síntesis de la estructura según escalas espaciales y metodología	30
Figura 3: Estructura de la tesis	37
Figura 4: Esquema metodológico de la estructura de la tesis	41
Figura 5: La ciudad como sistema	49
Figura 6: Proceso de urbanización en la segunda mitad del Siglo XX	56
Figura 7: Esquema de asentamiento y consolidación de la RMBA	57
Figura 8: Tipos de puertos. Destinos, usos y características	59
Figura 9: Evolución de los territorios portuarios	61
Figura 10: Proceso de transformación portuaria: reestructuración y reconversión	71
Figura 11: Principales reconversiones puerto-ciudad.....	72
Figura 12: Síntesis teórico conceptual, principales temas y autores.....	75
Figura 13: Esquema de articulación entre puertos, ciudades, regiones, nodos y redes	77
Figura 14: Carta del Brasil y del Río de La Plata, 1540. Ilustración Juan Fontana, 1999	80
Figura 15: Fundación de Buenos Aires 1580, Oleo de Leonis Matthis. Primera representación de Buenos Aires, Aguada de Fernando Brambilla 1794.....	81
Figura 16: Plano del riachuelo y puerto de Buenos Aires (1729). Planta de la ciudad de Buenos Aires (1713).....	81
Figura 17: Proyecto Ing. Bevans N°1 y proyecto Ing. Bevans aprobado por Rivadavia.....	83
Figura 18: Propuesta de Micklejohn, 1824. Proyecto de Coghlan, 1859.....	84
Figura 19: Aduana de Taylor y muelle de pasajeros	85
Figura 20: Vista de la costa de la ciudad de Buenos Aires, previa iniciación de construcción de Puerto Madero	86
Figura 21: Proyecto de Eduardo Madero.....	87
Figura 22: Plano Puerto Nuevo, proyecto Luis Huergo (1911-1919). Vista 1939.....	89
Figura 23: Ubicación de puerto Madero (i), y puerto Nuevo (ii). Contexto e imágenes 1910 y 1927	91
Figura 24: Evolución del modelo de desarrollo territorial.....	95
Figura 25: Evolución mundial en movimiento de contenedores 2000-2016; movimiento en el año 2016.....	99

Figura 26: Síntesis de los antecedentes de integración en América Latina	103
Figura 27: Síntesis de IIRSA y COSIPLAN	104
Figura 28: Carteras de proyecto COSIPLAN. Ejes de integración	105
Figura 29: Área de influencia eje Mercosur – Chile. Proyectos por sector.....	106
Figura 30: Equivalentes de volumen de carga transportada según medio de transporte ..	108
Figura 31: Inserción, tramos y área de influencia de la HPP. Proyectos por sector.....	110
Figura 32: Población América latina. Incremento de población urbana por país del Mercosur	112
Figura 33: Mapa de ejes de integración y desarrollo y agenda prioritaria 2022	114
Figura 34: Proyectos para el eje MCC. Descripción de las obras que vinculan PBA con Puerto Valparaíso.....	115
Figura 35: Cartera de proyectos para el eje HPP.....	116
Figura 36: Movimiento de contenedores en países seleccionados del Mercosur y Chile 2000-2010 en TEUs/año.....	118
Figura 37: Síntesis ranking movimiento portuario contenerizado de América Latina y el Caribe - 2008 y 2016	119
Figura 38: Síntesis de la parte 2.....	125
Figura 39: Inserción multiescalar	125
Figura 40: Inserción regional del Puerto de Buenos Aires en el Río de La Plata y Río Paraná	130
Figura 41: Administración portuaria en el siglo XX.....	135
Figura 42: Sectorización del puerto de Buenos Aires.....	136
Figura 43: Evolución de la carga contenerizada en Puerto Nuevo y Puerto Dock Sud 2000-2016. Evolución de la carga contenerizada en Puerto de Buenos Aires (sin Dock Sud) 2001-2016 en TEUs/año.....	142
Figura 44: Puerto y ciudad: administraciones e inserción	143
Figura 45: Pre-diagnóstico y valoración del Puerto de Buenos Aires.....	148
Figura 46: Identificación y relación entre variables.....	150
Figura 47: Distinción por área de los usos urbanos y portuarios.....	154
Figura 48: Clasificación de usos del suelo en jurisdicción portuaria y entorno	160
Figura 49: Infraestructuras y componentes portuarios	161
Figura 50: Plano usos del suelo jurisdicción portuaria y área urbano portuaria	163
Figura 52: Requerimientos básicos para la planificación de los espacios portuarios.....	168

Figura 53: Terminal Río de La Plata con ambas actividades	170
Figura 54: Terminales de contenedores en Puerto de Buenos Aires	173
Figura 55: Inserción y evolución de las Villas 31 y 31 Bis, Barrio Retiro, CABA.	178
Figura 56: Inserción y evolución Villa Rodrigo Bueno	181
Figura 57: Villa Rodrigo Bueno.....	182
Figura 58: Distribución de ocupación y usos del suelo.....	184
Figura 59: Inserción Puerto Madero	185
Figura 60: “Elevadores a Pleno Sol” (1945) Quinquela Martin; terminales de contenedores en Puerto Nuevo.....	189
Figura 61: Cadenas de transporte según modos	196
Figura 62: Conectividad en escala nacional, RMBA y CABA, respecto del Puerto de Buenos Aires.....	197
Figura 63: Ramales del ferrocarril en la RMBA y CABA, playas de carga y concesiones.	198
Figura 64: Sistemas de transporte en CABA.....	199
Figura 65: imagen de las infraestructuras del puerto de Buenos Aires	202
Figura 66: Inserción nodos portuarios en la escala nacional, Mercosur e Hidrovía.	204
Figura 67: Distribución modal para cargas de cabotaje en porcentajes de toneladas/kilómetros transportadas.....	207
Figura 68: Parques y zonas de actividades logísticas, Mercado Central, Tigre y Pacheco (RMBA).....	212
Figura 69: Redes de infraestructura y conectividad Argentina	215
Figura 70: Especialización de las cargas en las últimas dos décadas	216
Figura 71: Medios de Transporte en CABA.....	217
Figura 72: Plano con conflictos y proyectos que impactan sobre la movilidad.....	219
Figura 73: Mapa de rutas comerciales mundiales, trayectorias y volumen del movimiento de cargas.....	220
Figura 74: Movimiento de carga general/año, en miles de tonelada; contenedores/año, en miles de TEUs.	222
Figura 75: Etapas y modelos de la relación puerto ciudad.....	229
Figura 76: Síntesis de etapas, evolución y modelos	230
Figura 77: Dock y Molinos Harineros (actual Hotel Faena) antes de la reconversión.....	233
Figura 78: localización del Paseo del Bajo	240

Figura 79: Plano del Paseo del Bajo	241
Figura 80: Emisiones de contaminantes de GEI por modo y medio de transporte	245
Figura 81: Emisiones de CO ₂ por modo y medio. Emisiones de CO ₂ en transporte de cargas	245
Figura 82: Concentraciones de CO diarias, año testigo 2014 en CABA	245
Figura 83: Sección de planos con proyecto Puerto Madero (1896) y con proyecto Puerto Nuevo (1924): transformaciones en el territorio costero.....	248
Figura 84: Organización de los actores	250
Figura 85: Síntesis de dependencias estatales en transporte Estado Nacional.....	258
Figura 86: Síntesis de organismos estatales y concesionados CABA	259
Figura 87: Posibles relaciones de afinidad, indiferencia, rechazo.....	266
Figura 88: Referentes entrevistados.....	269
Figura 89: ubicación geográfica de los casos seleccionados.....	272
Figura 90: Movimientos a escala planetaria en tiempo real	274
Figura 91: Puerto y ciudad de Shanghai	280
Figura 92: Puerto de Singapur.....	284
Figura 93: Puerto de Rotterdam	289
Figura 94: Puertos de Long Beach y Los Ángeles	295
Figura 95: Puerto de Cartagena	300
Figura 96: Mapa y gráfico (25% de vínculos) de influencia/dependencias directas (MID) .	313
Figura 97: Mapa y gráfico (25% de vínculos) de influencia/dependencia indirecta (MII) ...	314
Figura 98: Mapa de desplazamientos directos e indirectos.....	315
Figura 99: Plano de influencias y dependencias directas e indirectas (MIDI) entre actores	317
Figura 100: Plano y gráfico de convergencias simples entre actores de orden 1	318
Figura 101: Plano y gráfico de divergencias simples de objetivos de orden 1	318
Figura 102: Plano y gráfico de distancia entre objetivos	320
Figura 103: Plano y gráfico de distancia entre actores.....	320
Figura 104: Histograma y gráfico de correspondencia entre actores según objetivos	321
Figura 105: Síntesis de los escenarios globales como los organiza el programa	332
Figura 106: Clasificaciones y proximidades entre acciones y políticas	342

Figura 107: Proximidad entre políticas y escenarios	343
Figura 108: Pintura “Día de Niebla” Benito Quinquela Martín (1958). Perfil desde el río (1998)	367

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Atributos positivos del Puerto de Buenos Aires, por escala territorial	27
Cuadro 2: Atributos negativos del Puerto de Buenos Aires, por escala territorial	27
Cuadro 3: Inclusión de los puertos en la ciudad global.	48
Cuadro 4: Tipos de reestructuración del territorio portuario	70
Cuadro 5: Comparación de cargas contenerizadas medidas en TEUs, entre 2000 y 2017 en Uruguay* y Argentina*	122
Cuadro 6: Evolución de cargas contenerizadas, en TEUs, en Puerto de Buenos Aires (1990-2000)	131
Cuadro 7: Objetivos de la desregulación portuaria	137
Cuadro 8: Ciclo de las políticas públicas aplicadas al sistema portuario e incidencia en Puerto de Buenos Aires	139
Cuadro 9: Indicadores comparativos en el año 1991 y 1998 para el Puerto de Buenos Aires y Gráficos de los indicadores más representativos	140
Cuadro 10: Organización de los espacios portuarios, urbanos y urbano-portuarios	153
Cuadro 11: Clasificación de los usos y actividades urbanas y portuarias	159
Cuadro 12: Pasajeros en la terminal de crucero Benito Quinquela Martín	172
Cuadro 13: Datos sobre la actividad de los cruceristas	173
Cuadro 14: Rasgos de los proyectos urbanos	183
Cuadro 15: Objetivos de la renovación	184
Cuadro 16: Especialización y espacialización de las cargas	203
Cuadro 17: Confrontación logística tradicional y logística moderna	210
Cuadro 18: Objetivos y requisitos de la planificación en logística	214
Cuadro 19: Evaluación de impacto de las infraestructuras de escala macro y micro territorial	224
Cuadro 20: Aportes del transporte principales emisiones de GEI	244
Cuadro 21: Cuadro actores locales que intervienen en el Puerto de Buenos Aires	260
Cuadro 22: Incidencia de los actores en las transformaciones territoriales portuarias y urbano-portuarias	264
Cuadro 23: Confrontación de puertos, superficies, habitantes y movimiento TEUs 2017 ..	272
Cuadro 24: Ranking por continente de los principales puertos en movimiento de contenedores	273

Cuadro 25: Evolución en millones de toneladas métricas (mtm) movidas en las últimas décadas	276
Cuadro 26: Componentes de la matriz FODA.....	306
Cuadro 27: Matriz FODA para la variable usos del suelo, determinación de ejes críticos .	307
Cuadro 28: Matriz FODA para la variable movilidad y logística, determinación de ejes críticos	308
Cuadro 29: Matriz FODA para la variable relación puerto-ciudad, determinación de ejes críticos	309
Cuadro 30: Matriz FODA para la variable actores sociales, determinación de ejes críticos	310
Cuadro 31: Ejes críticos obtenidos de las matrices FODA ingresados al programa MIC MAC para la evaluación de influencias y dependencias	312
Cuadro 32: Ranking de proporción de influencias y dependencias directas e indirectas (sin considerar las influencias y dependencias potenciales directas e indirectas).....	316
Cuadro 33: Actores entrevistados, nombre completo y sintetizado según el programa.....	316
Cuadro 34: Lista de objetivos	319
Cuadro 35: Síntesis niveles, variables y ejes críticos.....	322
Cuadro 36: Variables e hipótesis de transformación con probabilidades de ocurrencia	325
Cuadro 37: Escenarios por variables, más probable y propuestos ordenados por probabilidad	330
Cuadro 38: Escenario alternativo 1: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	334
Cuadro 39: Escenario alternativo 2: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	335
Cuadro 40: Escenario alternativo 3: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	336
Cuadro 41: Escenario alternativo 4: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	337
Cuadro 42: Escenario alternativo 5: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	338
Cuadro 43: Escenario alternativo 6: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación	339
Cuadro 44: Lista de criterios, acciones, políticas y escenarios para la evaluación de estrategias	342
Cuadro 45: Políticas y estrategias	349

AGRADECIMIENTOS

Dedico esta tesis...

A mis padres, porque todo lo que soy se los debo a ellos; la pasión, la energía, la responsabilidad y la honestidad son valores que me han impregnado desde siempre... a mi madre a quien admiro por su valentía y fuerza; a mi padre -que se fue hace un tiempo- que estaría orgulloso porque seguí su consejo antes de elegir esta profesión que amo, “*lo importante es hacer lo que te guste, lo que quieras...*” me dijo.

Agradezco

A la **educación pública**, donde transité la totalidad de mi formación; a la Universidad Nacional de La Plata, donde me sigo formando; a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo donde me desempeñé como estudiante, docente e investigadora en formación.

A mis **directores de tesis**, al Doctor Arq. Juan Carlos Etulain, por confiar y comprender mis tiempos y demandas, por su esfuerzo en este último año y acompañamiento; al Magister Ing. Jorge Abramian, quien sin conocerme me ofreció su apoyo, colaboración y amplio conocimiento, por su generosidad y cariño.

A mi directora de becas y reciente ex directora de trabajo **Arq. Cristina Vitalone**, quien me guió en este proceso lento de aprendizaje en el mundo de la investigación; quien, además, sembró en mí la curiosidad por los puertos; al **LEMIT-CIC** y a su director Ing. Luis Traversa, donde transcurrí varios años desempeñándome con temas afines, por darme el espacio y la posibilidad de continuidad.

A mi reciente director de trabajo **Arq. Alfredo Conti**, por aceptarme, darme el espacio y tiempo para culminar esta etapa, por su generosidad y amabilidad; a mis compañeros del **LINTA-CIC**, especialmente a Juan Pablo Del Río por confiar en mí y ofrecer su colaboración, su empatía y sobre todo darme el tiempo necesario para cerrar este ciclo, y a Gastón Cirio, por su tiempo, consejos, charlas metodológicas, su generosidad para leer, escuchar e intercambiar opiniones, por ayudarme con la etapa de entrevistas; a ambos, por la consideración y aportes.

A mis **compañeras y amigas de la cátedra, del proyecto y del CIUT**; a Daniela Rotger y Estefanía Jáuregui por escuchar, leer y opinar; a Licia Ríos por aquel café que sirvió para avanzar; a la Arq. Isabel López por su generosidad, templanza, tiempo y apoyo en el transcurso de mi paso por el CIUT.

A las/os **entrevistadas/os** por el tiempo y la predisposición: Luis Domínguez Roca; Jorge Metz; Gonzalo Mortola; Flavio Galanis; Facundo Penachionni; Gustavo Figuerola; Rodolfo Fiadone; Referente HPP; Pablo Vitale; Raúl Cáceres; Rodolfo García Piñeiro; Carmen Polo; Miriam Rodulfo; Martín Orduna; Fernando Galetto y mis directores. A las/os profesionales que **acompañaron**: Lic. Federico Frascheri; Ab. Fernando Cabrera; Arq. Antonela Schiavi; Arq. Sebastian Vazilotta. A las **secretarias** que facilitaron los encuentros: Ángeles Cornejo; Anabela Cussini; Florencia Casaux Alsina; Florencia Santos. A Rodolfo Alarcón responsable de seguridad de la terminal Tec Plata y a Oscar que me asistió en el recorrido por la misma. A quienes **hicieron posible** contactar a las/os referentes entrevistadas/os: Cecilia Lanfranco; Graciela Griscia; Nicky Caamaño; Rodolfo Rocca; Juan Pablo Del Río; Daniel Oteiza.

A mis **compañeras/os del LINTA**, especialmente a Ale y Grace que me escucharon y dieron afecto en este año; A Nico Bailleres, por la información solicitada; a Kuanip Sanz Ressel por cederme el grabador durante meses.

A mis **amigas-hermanas**: Vero, Vito, Vani; a **amigas/os de la vida** por interesarse y estar presentes: Luly, Roberto, Talía, Naty, Nicky, Marce, Mariano, Pol, Toto, Lucas, Fer.

A la **familia**, por el escaso tiempo dedicado en estos meses, mi mamá Marta, mi tía Susi, mi sobri Marco y mi hermano Luis.

...Gracias

Mary | 08 de marzo de 2019

INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

“...La época actual sería quizá más bien la época del espacio. Nos hallamos en la época de lo simultáneo, nos hallamos en la época de la yuxtaposición, en la época de lo cercano y lo lejano, del lado a lado, de lo disperso. Nos hallamos en un momento en el que el mundo se experimenta, creo no tanto como una gran vida que se desarrollaría a través del tiempo sino como una red que relaciona puntos y que entrecruza su madeja”
(Michel Foucault, 1966. El Cuerpo Utópico)



“Pequeño Puerto” (1914) Paul Klee

Conceptos claves: Transformaciones Territoriales - Reestructuración Portuaria - Reconversión Puerto-puerto - Territorio Metropolitano

INTRODUCCIÓN

Los puertos han conformado históricamente el germen de las civilizaciones, geoestratégicos para el desarrollo del comercio, la comunicación y el ejército, donde el sitio de emplazamiento es el vínculo entre vías terrestres y navegables. Ese paradigma se fue modificando en el tiempo a través de los diversos procesos (económicos, políticos, sociales, tecnológicos), junto a ello el territorio fue absorbiendo las necesidades de la industria naviera y de las instalaciones, adaptando así las capacidades del suelo a nuevas demandas. Por consiguiente corresponde abordarlas como sistemas complejos, tal como entiende García (2006:21) *“un sistema complejo es una representación de un recorte de esa realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (sistema), en la cual los elementos no son “separables” y, por lo tanto, no pueden ser estudiados aisladamente (interdefinibilidad)”*.

El puerto es en sí mismo un sistema complejo en el sentido que lo define Morin (2001), es *“aquello que se impone de entrada como la imposibilidad de simplificar [...] donde los desórdenes y las incertidumbres perturban los fenómenos”*; simultáneamente es parte de otro sistema complejo que es la ciudad; se desprende la necesidad de comprender las transformaciones territoriales del puerto en el contexto urbano–metropolitano en que se inserta. El puerto y la ciudad definen la complejidad dada por la heterogeneidad y por la *“interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total”* tal cual lo expresa García (2006:87).

Más allá de los cambios en los procesos –y consecuentemente en los territorios- los puertos siguen manteniendo el objetivo de su existencia, esencialmente son espacios de convergencia y transferencia de objetos, sujetos y servicios. Son infraestructuras con significativo impacto económico espacializadas en el territorio. De acuerdo con Schwarz y Escalante (2012:8) *“los puertos comerciales constituyen en el ámbito planetario los nodos fijos de redes de transporte multimodales al servicio de las demandas del comercio internacional. [...] Las redes en agua se despliegan con diferentes jerarquías y constituyen el soporte de los flujos comerciales, productos y mercaderías, y están sujetas a procesos muy dinámicos con permanentes modificaciones de trayectorias y caudales [...]. En esta actividad, desde un punto de vista físico o territorial, los puertos están inmovilizados, en tanto que las trayectorias por donde circulan los buques gozan de una mayor libertad de elección”*.

La espacialización de las economías no obedece solamente a condiciones topográficas según el punto geográfico en que se desarrollan, cada vez más integran la convergencia de

procesos heterogéneos y múltiples que deslocalizan actividades productivas y las reterritorializan a favor de beneficios y potencialidades emergentes en disímiles puntos del planeta; cambiando el paradigma actual de concepción de las infraestructuras portuarias. El mercado, las tecnologías y las demandas obedecen a otros patrones, los puertos conforman redes, sistemas, clúster, que comparten con ciudades, empresas y Estados que trascienden el territorio local-regional en una articulación que abarca el ambiente, la sociedad, la política y la gestión multiescalar.

En este sentido, en la escala local la mayor transformación reside en la capacidad de adaptación que los territorios portuarios deben innovar, en tanto los procesos se suceden aceleradamente y eso repercute en las instalaciones, demandas, usos e impactos. Estas transformaciones precipitadas son reconocibles a nivel mundial en los últimos cincuenta años, en tanto en la región (América del Sur) y en la Argentina es un proceso de considerada magnitud identificable que apenas supera las últimas dos décadas.

A partir de la década del '50 la incorporación del contenedor, como “envase” de las mercancías a transportar, cambió el concepto de intercambio comercial¹. Este nuevo contexto de “unitización” significó para los puertos un nuevo paradigma en la organización de sus territorios, manifiesta en promover el intercambio de mercancías a escala planetaria sin precedentes, redefiniendo el modelo portuario. Un informe del FONPLATA² (2003: pág. 11) advierte que *“el fin de la segunda guerra y el cierre del canal de Suez (1967) condujeron a utilizar sistemas de traslados unificados (paletas y contenedores) transformando el sistema de unitarización y transporte tradicional”* esto significó universalizar la cadena y simplificar la utilización de dos o más modos de transporte, amoldado a la nueva tecnología del contenedor.

Esta realidad, común a múltiples puertos, conduce a reestructuraciones permanentes. En América del Sur, Santos y Paranaguá (Brasil), Valparaíso y San Antonio (Chile), Montevideo (Uruguay), Buenos Aires y Dock Sud (Argentina), entre otros, debieron adecuar capacidades –con los rasgos propios que les conciernen- para continuar en el sistema portuario.

En la región en general y en Argentina en particular los principales puertos en movimiento de carga contenerizadas –Buenos Aires y Dock Sud- comparten dos problemáticas comunes centrales, de las que se desprenden debilidades asociadas, por un lado la escasez territorial para asentar terminales de contenedores e instalaciones pertinentes que efectivicen el

1 El contenedor permite la mecanización de las tareas de carga y descarga; evita el daño de cargas; admite diversas mercancías; facilita la estandarización y la homogeneización normativa y física (estandariza diseños y equipamientos).

2 FONPLATA – Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata- es un organismo multilateral conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuya principal misión es apoyar la integración de los países miembros para lograr un desarrollo armónico e inclusivo.

desarrollo logístico en el entorno metropolitano en los que se hallan y, por otro lado, un deficitario sistema de movilidad y logística que -entre otras cosas- involucra el transporte carretero y ferroviario que entorpece la movilidad urbana y portuaria, acarreando nuevos conflictos subyacentes de índole social, ambiental y económico en la relación puerto-ciudad. Sobre el primer punto Abramian (2014: pág. 2) sostiene que *“se producen avances de la ciudad a veces incompatibles y que no tienen en cuenta el plan del puerto, que lo condicionan y condenan a la desactualización”*; y sobre el segundo punto el autor asiente que Argentina carece de una discusión respecto al paradigma del sistema logístico y de la movilidad urbana.

En la década del '90 el marco institucional asistió los cambios en la administración portuaria (dentro de la denominada reforma del Estado) mediante procesos de desregulación, descentralización y privatización del sector a través de venta y/o concesión, fue en este período que se produjeron los cambios significativos dentro del marco jurídico y administrativo a través de la Ley de Puertos 24.093³ y consecuentemente la transformación física y funcional de sus áreas operativas. Argentina –y esencialmente Puerto Nuevo y Dock Sud- lo evidenciaron con la incorporación masiva del contenedor como componente clave en su organización territorial, gestionada por las terminales concesionadas según licitaciones establecidas en esa etapa.

En el Puerto de Buenos Aires la influencia directa e indirecta de las políticas públicas, significó una reestructuración en tres dimensiones: física-funcional, económica-productiva y política-administrativa; por un lado el desmembramiento de Puerto Madero (con la creación de la Corporación Puerto Madero) desafectándolo del territorio de Puerto Nuevo y Puerto Sur; por otro, el traspaso de Puerto Dock Sud (localizado en el Partido de Avellaneda) en el año 1993 a Jurisdicción de la provincia de Buenos Aires y finalmente la desregulación del sector, incorporando actores relevantes: terminales de contenedores, operadores logísticos, empresas navieras y transportistas, por mencionar algunos.

Hasta el año 1989 estas “cuatro partes” (Puerto Nuevo, Puerto Sur y sus respectivas Dársenas, Puerto Madero y Puerto Dock Sud) conformaban una unidad física, económica y administrativa, gestionada por el Estado Nacional a través de la Administración General de Puertos. Posteriormente en el año 1992 se creó la Ley de puertos (24.093) que habilitó a terminales privadas –mediante un proceso de concesión- a instalarse, al mismo tiempo que los puertos fueron transferidos a las provincias⁴; mientras el Puerto de Buenos Aires (Puerto

³ Ley 24.093 Desregulación de actividades portuarias. Decreto Reglamentario Decreto Nacional 769/93

⁴ En 1992 la Ley de Puertos (24.093) permitió transferir el dominio y la administración de los puertos estatales a las provincias respectivas. Si bien la norma preveía la posibilidad de transferir el Puerto de Buenos Aires a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, fue vetado por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1029/92). La Ley 24.093 desregula las actividades portuarias con el Decreto Reglamentario Nacional 769/93

Nuevo, Dársena Norte, Puerto Sur y Dársena Sur) permaneció en manos del Estado Nacional bajo la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en adelante AGP.S.E); un decreto impidió la transferencia a la jurisdicción de la Capital Federal⁵ como aquella ley preveía, situación que aun genera reclamos en materia jurídica-administrativa por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA).

El problema del conocimiento que se aborda, introduce un enfoque desde las transformaciones territoriales de puertos inmersos en áreas urbanas densamente pobladas. Desde la arquitectura como disciplina y específicamente desde el campo de la planificación territorial –línea en que se inserta esta tesis en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata (en adelante FAU-UNLP)- se reconocen antecedentes en el tema pero con inquietudes muy diversas y ajenas al campo problemático que aquí se plantea, con el puerto como centro del objeto de estudio en el contexto del ordenamiento urbano y territorial.

La investigación observa y analiza el objeto de estudio que conforma el puerto en su inserción local-metropolitana -dependiente de escalas regionales y globales- poniendo el énfasis en las transformaciones que soportan las ciudades, retomando el modelo que plantea Sassen (1999) sobre la ciudad global, en el cual la espacialización de las actividades económicas-productivas emergen y se consolidan, marco en el cual la actividad portuaria cobra relevancia.

En este sentido, centra el análisis en territorios portuarios metropolitanos cuya actividad principal es la carga contenerizada, siendo unas de las que más uso del suelo requieren para el desempeño operativo. Situación que involucra una reestructuración como consecuencia natural de la reorganización económica, política y física para modernizar áreas e incorporar instalaciones frente a la necesidad de estibar mayor cantidad de contenedores, asistido por cambios en el uso del suelo, las actividades y los procesos tecnológicos, generando asimismo -tal cual lo expresa Castells (1997)- nuevos patrones de aglomeración y localización de actividades económicas que modifican la configuración de las áreas metropolitanas.

Estos procesos –en simultáneo con otros- desde la década del '90 en la República Argentina condujeron a una reestructuración en todos los niveles y escalas. Abramian y Sgut (2001: pág. 6), sostienen que *“el aumento de la participación de la inversión privada fue uno de los principales objetivos buscados por las reformas portuarias de los distintos países,*

⁵ La ciudad de Buenos Aires, en ese período era municipio, la denominación jurídica de Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue a partir del año 1996. Con anterioridad a 1996, la ciudad de Buenos Aires era un municipio gobernado por un funcionario con el título de 'Intendente', elegido por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado y un Concejo Deliberante elegido por voto popular. Denominándose como Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA).

incentivando la inversión privada por tres razones: reducción o eliminación de subsidios, reducción de la participación estatal en la administración de puertos y autonomía de la operación portuaria". Las consecuencias territoriales de estas políticas de Estado son evidentes en la transformación física y funcional de sus áreas operativas.

Las transformaciones definidas como reestructuraciones portuarias, están inducidas por variados procesos, modificaciones funcionales, cambios tecnológicos presurosos, complejidad de flujos, dificultades de gestión, conjunto de actores e intereses y procesos ambientales con transcurso de acciones antrópicas sobre él, entre otras causas. Las mismas implican una adaptación del espacio en los usos y explotación del suelo, adecuación de actividades en el proceso productivo, reformas normativas y de gestión que intervienen en las reestructuraciones portuarias definidas en el territorio a través de las reconversiones.

Las reconversiones, tal cual lo concibe Domínguez Roca (2006, pág. 6), consisten en un *"conjunto de acciones, actividades y procesos que tienen como resultado un cambio significativo en la estructura física, funcional y/o social de un puerto. Estos procesos se desencadenan como consecuencia directa e indirecta de transformaciones tecnológicas, económicas e institucionales y pueden incluir cambios en la configuración territorial del puerto, en el uso de los espacios e infraestructuras portuarias y en las formas de propiedad, tenencia, explotación, gestión y administración de esos espacios e infraestructuras"*.

Existen dos categorías de reconversiones: las del tipo puerto-ciudad y las del tipo puerto-puerto; la principal diferencia entre ambas es que en la primera el puerto cede su condición operativa y en la segunda las mantiene. En este sentido interesan para esta investigación las reconversiones puerto-puerto que implican que *"el puerto sigue siendo un lugar de desplazamientos"* (Domínguez Roca. 2006, pág. 6), mientras las reconversiones puerto-ciudad representan el abandono de las actividades portuarias para recuperar el área con uso urbano.

En estos términos se presentan las dos categorías, tal cual las explica Domínguez Roca (2006, pág. 6): 1- Reconversión puerto-ciudad; 2- Reconversión puerto-puerto:

1- Refiere a una reestructuración en que la actividad portuaria es reemplazada por otros usos (generalmente terciarios y/o residenciales). *"Denominadas `reciclaje`, `reconversión urbanística` o `refuncionalización` de espacios portuarios. De este modo el puerto pierde una parte de sus funciones en relación a los "desplazamientos" (en especial de cargas) pero aumenta su rol como lugar de "contactos" (sociales, culturales o empresariales), lo cual genera a su vez nuevos tipos de desplazamientos.*

2- Implica que *“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”*.

En ambos casos se trata de tomar decisiones respecto de usos, actividades y actores en un territorio determinado. Sin embargo, cada una involucra dos iniciativas urbanísticas, ambientales y socioeconómicas extremadamente diversas. Sobre la primera se ha discutido ampliamente y hay variedad de posturas y propuestas; no obstante, la segunda ha sido abordada parcialmente o sesgada por la condición disciplinar o interés particular, como ya de adelantó y se profundizará en adelante, lo cual motiva y justifica el enfoque de esta investigación.

La investigación plantea el abordaje del problema desde el estudio de caso, como metodología que puede explicar y valorar fenómenos o procesos desde un caso instrumental. *“El cometido real del estudio de casos es la particularización, no la generalización. Se toma un caso particular y se llega a conocerlo bien, y no principalmente para ver en qué se diferencia de los otros, sino para ver qué es, qué hace. Se destaca la unicidad, y esto implica el conocimiento de los otros casos de los que el caso en cuestión se diferencia pero la finalidad primera es la comprensión de este último”* (Stake, 1998, pág. 20).

El caso de estudio analizado en profundidad se complementa con cinco ejemplos que se analizan en la tercera parte con una metodología exploratoria y descriptiva con fuentes secundarias para precisar y contrastar las estrategias que otros puertos –que ocupan los primeros puestos de los *rankings* mundiales- emplearon para fortalecer su desarrollo en las reconversiones que adoptaron, al mismo tiempo que permite indagar en las entrevistas a referentes claves sobre esas posibles estrategias.

El caso de estudio es el puerto de Buenos Aires, conformado por las áreas de Puerto Nuevo, Dársena Norte, Puerto Sur y Dársena Sur. El mismo posee atributos considerables que lo sitúan como ejemplo pertinente para ser el caso de estudio representativo de las transformaciones territoriales emergentes en la reestructuración portuaria de una ciudad metropolitana, en el marco de integración regional. Se presenta la justificación del caso de estudio, por escala de análisis, de lo general a lo particular:

ESCALA MACRO- REGIONAL:	
a-	Se posicionó en Latinoamérica en carga contenerizada ocupando el 9° lugar (CEPAL, 2015);
b-	Ocupó el 2° lugar en carga contenerizada en Mercosur en 2015, detrás de Santos, Brasil (CEPAL, 2015);
c-	Forma parte de un enclave geográfico estratégico en la vinculación interoceánica Atlántico- Pacífico

dentro del Corredor Bioceánico Central (CBC) y eje Mercosur-Chile (MCC);
d- Conforman –junto a Montevideo- el ingreso a la Hidrovía Paraná-Paraguay y se relaciona con diversos puertos en la interacción con la región;
ESCALA NACIONAL:
e- Principal puerto de la Rep. Argentina en movimiento de carga contenerizada, junto a Puerto Dock Sud;
f- Comparte la red de vías navegables más importante en el eje Paraná-Río de La Plata, que reúne el sistema portuario fluvial de mayor solidez en el comercio exterior (nodo Rosario-Santa Fe y nodo metropolitano);
g- Pertenece a la red fluvial del Río de la Plata con rápida salida al mar argentino, que lo convierte en un puerto fluvial marítimo;
h- Integra y representa un clúster portuario conjuntamente al sistema portuario granelero Santa Fe-Rosario
i- Genera empleos directos e indirectos en 18000 puestos aproximadamente;
ESCALA LOCAL-METROPOLITANA (MICROREGIONAL):
j- Es parte de la red de infraestructura de transporte metropolitana, presenta cercanía con otros puertos subsidiarios y complementarios para descentralizar cargas (La Plata, Dock Sud, Zarate y Campana);
k- Pertenece a la RMBA, principal centro urbano, económico, financiero y cultural del país;
l- Se generó una evolución de arribo de cruceros a partir del '95, coincidente con el despegue del turismo de cruceros en el mundo y la instalación de Fast ferrys a Uruguay que reemplazaron los alíscafos a Colonia; en la escala local, favoreció el turismo en la última década;
m- Es un referente histórico en el proceso de organización nacional y regional;
n- Configura la imagen del paisaje porteño desde sus orígenes en el reconocimiento del río de La Plata, manifiesto en la memoria e identidad.
o- Repercute en la economía de la CABA en turismo, industria, comercio y actividades conexas.

Cuadro 1: Atributos positivos del Puerto de Buenos Aires, por escala territorial

Fuente: Elaboración propia

Del mismo modo se reconocen debilidades, que se pueden visualizar en muchas otras infraestructuras de similar envergadura en cualquier región metropolitana:

ESCALA MACRO - REGIONAL:
a- Desprovisto de infraestructura para la integración territorial en la escala macro regional;
b- Carencia de políticas intrarregionales en integración y cooperación;
c- Falta de incentivo al turismo internacional;
ESCALA NACIONAL:
d- Ausencia de logística y multimodalidad;
e- Ausencia de políticas públicas para el sector portuario en general, y del transporte en particular;
f- Problemas de gestión, administración e intervención en los diferentes niveles del Estado (Nación – Provincia – CABA);
ESCALA LOCAL- METROPOLITANA:
g- Escasez de territorio para expandir las áreas destinadas a estiba de contenedores;
h- Incompatibilidad de usos entre cargas contenerizadas y áreas urbanas;
i- Contaminación y degradación ambiental de suelo, aire y agua en forma directa e indirecta;
j- Condición de localización central, limitado por un perímetro urbano denso y “desordenado”;
k- Dificultad en los accesos portuarios, deficientes e inexistentes;
l- Áreas portuarias destinadas a usos no portuarios (arrendamientos, usurpación, otros);
m- Falta de integración de infraestructuras de transporte (Aeropuerto Newbery, Estación Retiro, Autopistas);
n- Caos de tránsito vial, cargas y pasajeros sobre la misma vía de circulación;
o- Escasez de estacionamiento para camiones en áreas intra portuarias, colapsando avenidas urbanas;
p- Convergencia de barrios informales en crecimiento (Villa 31 y 31 bis);
q- Fragmentación territorial intra portuaria (Puerto Nuevo y Puerto Sur);
r- Instalaciones y equipamientos obsoletos;
s- El desvanecimiento de la identidad en el paisaje actual no reconocible por el ciudadano porteño;
t- La interjurisdiccionalidad, su inserción en CABA, entorno RMBA y administración nacional;

Cuadro 2: Atributos negativos del Puerto de Buenos Aires, por escala territorial

Fuente: Elaboración propia

Por estas y otras consideraciones el caso de estudio es pertinente, y constituye un ejemplo particular, pero universalizable en cuanto a problemáticas, complejidades y virtudes.

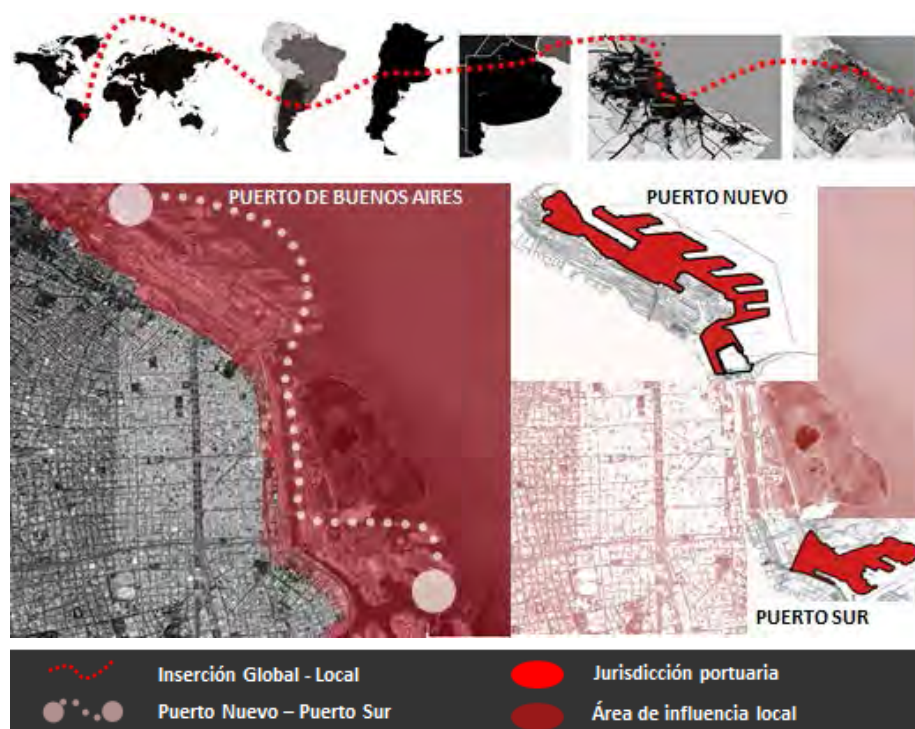


Figura 1: Puerto de Buenos Aires: área de inserción y análisis

Fuente: Elaboración propia

El Puerto de Buenos Aires enfrenta la dificultad, en la actualidad, en la posibilidad de un crecimiento sostenible en los sitios originales, que observe la convivencia con la ciudad y pueda ordenar física y funcionalmente sin perder competitividad económica; encuentra sus limitaciones territoriales –como la mayoría de los puertos en el mundo- en cuatro principales variables interrelacionadas: 1- los usos del suelo: en la ocupación y espacialización de las actividades económicas; 2- la movilidad y la logística: el déficit de infraestructuras e inexistentes sistemas multimodales de transporte y sistemas logísticos inadecuados; 3- la relación puerto-ciudad: incluye las variables anteriores en la configuración del territorio, el paisaje y el ambiente; 4: los actores sociales: actores locales y globales, públicos y privados, urbanos y portuarios. Asimismo, se añade una carencia de políticas públicas que incorpore al puerto en una red de infraestructuras articuladas y complementarias de un sistema multimodal de transporte en la conformación de un hinterland común metropolitano, bajo un modelo de desarrollo nacional.

Por otro lado, el fenómeno global de metropolización vertiginoso, sumado a los procesos de degradación ambiental en el consecuente deterioro de la calidad de vida urbana, encuentra en ese contexto, el desafío doble de ordenar y compatibilizar áreas urbanas con áreas portuarias. Al respecto Schwarz y Escalante (2012, pág. 56) coinciden que *“en todos los puertos de la región el entorno urbano es causa de conflictos en mayor o menor grado,*

manifestados en forma más o menos abierta. La franja costera [...] es demandada por numerosas actividades no portuarias, algunas sin ninguna o de muy baja disposición para aceptar la coexistencia con un Puerto”.

El fenómeno de las ciudades globalizadas y de la urbanización contemporánea, con los acontecimientos que transcurren, es abordado transdisciplinariamente desde diferentes campos del conocimiento. La complejidad de la ciudad admite nuevas conceptualizaciones que precisan y distinguen tipos de urbanizaciones con apelativos que las identifican. Qué tipo de ciudad contiene al puerto? la ciudad global de Sassen, la ciudad dual de Muxí, la ciudad informacional de Castells, la posmetrópolis de Soja?, o todas esas capas emergiendo al mismo tiempo?

Actualmente la relación puerto-ciudad es de extrema complejidad, en este recorte de ciudad convergen dualidades en medio de dos realidades habitacionales contradictorias; conformada por contraposiciones socio territoriales con barrios de altos ingresos (Puerto Madero) y asentamientos informales de alta densidad (Villa 31. 31 bis y Rodrigo Bueno) en la fragmentaria contigüidad puerto-ciudad. Representa, asimismo, un sector de la ciudad que constituye y simboliza el centro histórico de la misma, acentuado a partir del proyecto de reconversión de Puerto Madero (Etulain. 2009). Además, es nodo estratégico de conectividad multimodal –no integrado- de transportes (aeropuerto metropolitano; estación de ómnibus y trenes Retiro; Autopista Illia; puerto de cabotaje y cruceros) generador de desplazamientos de locales y foráneos a diario. Estos –y otros- advenimientos componen una relación simbiótica, contradictoria y necesaria, que reconstruyen la heterogeneidad en la complejidad territorial.

Para analizar el alcance del puerto, como infraestructura económica productiva, geoestratégica, regional y metropolitana dentro del sistema de transporte, se plantea un marco teórico conceptual transversal y una estructura que involucra tres partes, con tres escalas territoriales (macro regional, nacional, y micro regional o local-metropolitana⁶) y, de algún modo, temporales (pasado reciente, presente y futuro), con diferentes abordajes y niveles de profundidad; como se explicita en la estructura de la tesis, se compone de tres partes: la primera -de contexto y diagnóstico- contiene las primeras dos escalas sobre la integración macro regional e inserción nacional; la segunda incorpora el análisis de las variables en escala micro regional (local-metropolitana), aplicada al puerto urbano –metropolitano, dando lugar a la tercera que involucra un análisis exploratorio de casos seleccionados y la construcción y valoración de escenarios alternativos.

⁶ La distinción entre uno y otro concepto refiere al enfoque escalar según corresponda el análisis y/o abordaje; en este sentido se considera escala micro regional al nodo que conforma la Región Metropolitana de Buenos Aires y su entorno más allá de los 40 municipios como totalidad (micro región); mientras que la escala local-metropolitana considera el nodo central de CABA (local) inserto en la RMBA (metropolitana).

- Primera parte: “Surgimiento e inserción del Puerto de Buenos Aires (Siglos XVI-XX). Integración y Desarrollo Regional (1990-2018)”
- Segunda parte: “Buenos Aires: el puerto [en] y [con] la ciudad. Estructuras técnicas y sociales de escala metropolitana (1990-2018)”
- Tercera parte: “Reconversiones como oportunidad”



Figura 2: Síntesis de la estructura según escalas espaciales y metodología

Fuente: Elaboración propia

En este contexto se plantea un primer grupo de preguntas de orden general, que apuntan a indagar sobre los elementos o las causas que conllevan a éste tipo de reestructuraciones: *¿por qué y cómo se transforman, qué factores y procesos influyen?; ¿cuáles son las necesidades de reestructuración física y funcional para no volverse obsoletos y que impactos económicos aparece?; ¿qué variables, plazos y etapas deben considerar las reestructuraciones?; ¿Cuál es el rol del Estado en el ordenamiento de territorios portuarios metropolitanos?*

Estos interrogantes representan consignas universales, que involucran las transformaciones territoriales en términos del sistema portuario mundial que podrían ser generalizables a otros casos. Respecto del caso de estudio, las preguntas adquieren más especificidad intencionando el proceso de investigación, siendo la pregunta principal: *¿Desde la modalidad de reconversión puerto-puerto, de qué forma se puede evaluar la posibilidad de crecimiento y expansión del puerto de Buenos Aires que contemple la escala local y regional a mediano plazo en el territorio actual en armonía con la ciudad homónima? Y, en línea con esto ¿Cuáles son los escenarios alternativos que integren la calidad espacial del entorno y augure el desarrollo económico? Conjuntamente a otras preguntas conductoras: ¿Puede perdurar el puerto en una ciudad metropolitana?, en los ejemplos de análisis seleccionados ¿cuáles son las principales problemáticas y estrategias que permitieron a puertos metropolitanos seguir siendo competitivos? ¿Cuáles son las estrategias de intervención y gestión territorial posibles?*

Las cuales, deberían complementarse con: *¿cuáles son las demandas del territorio portuario, en relación a las instancias conflictivas del entorno local y de sus interfases puerto-ciudad?*; en caso de reconversión *¿qué otras estrategias debieran considerarse prioritarias para atender el destino portuario, contemplando todas las variables, en coincidencia con las dificultades y demandas urbanas?*; estas preguntas son conductoras de la exploración teórica y empírica.

Para responder estos –y otros- interrogantes se proponen los siguientes objetivos:

Objetivo general: Estudiar las posibilidades de reconversión puerto-puerto, en correlato con las transformaciones territoriales del puerto en (y con) la ciudad, contribuyendo al conocimiento en la interpretación de las transformaciones territoriales en las denominadas reestructuraciones portuarias evaluando los escenarios alternativos para el Puerto de Buenos Aires a mediano plazo.

Objetivos específicos:

- 1- Explorar y describir el contexto regional y nacional de inserción del Puerto de Buenos Aires;
- 2- Identificar y analizar las problemáticas principales en torno a las variables de análisis: usos de suelo, movilidad y logística y relación puerto-ciudad en el proceso de las reestructuraciones portuarias desarrolladas a partir de la década del '90, como escenario reciente a modo de diagnóstico en la escala local-metropolitana;
- 3- Distinguir los actores que intervienen y el rol que ejercen conjuntamente en el uso, apropiación y explotación portuaria, determinar la acción y gestión que influyen en las variables anteriores;
- 4- Examinar las estrategias que han aplicado en sus reconversiones los principales puertos del mundo para continuar operativos, analizados como ejemplos para complementar el caso de estudio como fenómeno amplio;
- 5- Abordar la construcción de escenarios a través del método prospectivo, para evaluar la reconversión puerto-puerto a mediano plazo, resultante del estudio de caso en profundidad.

El argumento central que guía la investigación reside en la necesidad de la reestructuración que el Puerto de Buenos Aires y su entorno urbano metropolitano complejo requiere para seguir siendo operativo y competente. Su restrictivo espacio físico y los conflictos que se evidencian en sus áreas de interfase puerto-ciudad, son traducibles a limitaciones o impericias en escalas micro y macro territoriales en la interrelación de las variables ya mencionadas. No obstante, podría transformarse, mantener y extender su competencia y desarrollo, considerando su posicionamiento central histórico y articulado a otros puertos e

infraestructuras, donde asuma un nuevo rol en ese enclave estratégico; integrando escalas, actores, gestión y plazos, como organismo vivo, complejo e imperfecto que se construye diariamente.

En este marco se plantea una **hipótesis principal de trabajo** (a modo de supuesto), para avanzar en la investigación, que permite asumir como premisa cierta que el puerto de Buenos Aires puede reconvertirse en su sitio actual, de un modo sostenible e integrado a la ciudad, en un desarrollo que suponga estrategias de ordenamiento del territorio urbano-portuario, considerando las principales problemáticas según las variables de usos del suelo, movilidad y logística, relación puerto-ciudad y actores sociales. El análisis de las variables, la confrontación de ejemplos y las entrevistas a referentes claves contribuyen a construir y valorar los escenarios alternativos que permiten verificar el potencial crecimiento y desarrollo en el territorio actual, según se den determinadas condiciones.

Para conducir la investigación, en términos metodológicos –como se ha expresado- se parte del análisis de caso como método principal de una investigación cualitativa, que asimismo permite y requiere trabajar con la incorporación de datos cuantitativos. La experiencia previa⁷ permitió analizar algunos puertos que atraviesan complejidades similares (Valparaíso, Santos y Buenos Aires) que condujeron a seleccionar el Puerto de Buenos Aires –justificado previamente-; de igual modo el caso es apropiado, tanto por la inserción multiescalar como por la posibilidad de cumplir la observación de campo e interpelar actores vinculados, además de la observación facilitada por su cercanía.

Se entiende que por la naturaleza de la investigación en ciencias sociales el método seleccionado está bajo el paradigma constructivista ya que 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. Para Samaja (1994, pág. 17) el constructivismo toma como punto de partida la ‘acción’, como matriz desde donde se exportan las premisas teóricas y los esquemas de observación⁸.

El análisis de caso permite revisar problemáticas que experimentan muchos puertos y de modo particular la situación comprometida del Puerto de Buenos Aires; como parte de la metodología es preciso incluir el análisis de otros casos con problemáticas similares y

⁷ Previamente a la formulación del plan de tesis, se trabajaron temas afines en las becas de estudio y perfeccionamiento y en la maestría cursada en la FAU-UNLP. estas actividades permitieron acceder a un conocimiento sobre la temática y replantear el corpus teórico-conceptual. Asimismo la Especialización en Políticas y planificación del transporte (IT-UNSAM) ofreció un enfoque amplió para vincular variables.

⁸ El autor refiere a la epistemología dialéctica de Hegel, al estructural constructivismo de Piaget, a la epistemología dialectico-estructural de Goldman y a la epistemología sistémica de R. García, ampliando que “*tosas comparten el rechazo del dilema ‘deducción-inducción’ y proponen como salida el paso a un proceso constructivista*” (Samaja, 1994, pág.17).

verificar las resoluciones estratégicas de intervención que beneficiaron su desarrollo. La evaluación de escenarios, como técnica, permite orientar decisiones futuras frente a impactos en el ordenamiento del territorio.

Bajo este marco para conducir el proceso de la investigación, el estudio de caso como método adoptado cumple con las tres etapas según lo explicita Ruth Sautu (2004, pág. 81):

1- Definición conceptual, espacial y temporal en que se inserta el caso: el Puerto de Buenos Aires como unidad de análisis, su inserción y vínculos en la ciudad, el país y la región Mercosur.

2- Criterios para incluir el caso de estudio en base a una problemática concreta: su localización y atributos propios y las relaciones que establece con el entorno en la escala local y global.

3- Selección intencional del análisis de caso: que tendrá una validez prospectiva a través de la técnica de construcción de escenarios (explicado posteriormente).

El estudio de caso adquiere validez y factibilidad en la construcción de una interpretación cualitativa (que incorpora datos cuantitativos) desde la dimensión física-funcional y económica-productiva y sus variables de análisis:

- Usos del suelo: registra la espacialización de las actividades en el territorio intra y extra portuario (usos portuarios, urbanos y de interfases);
- Movilidad y logística: incluye el transporte, tránsito, infraestructuras y sistema logístico;
- Relación puerto- ciudad: integra variables anteriores en la relación que existe entre actividades portuarias y actividades urbanas, las restricciones que presentan las reconversiones en cuanto a los bordes e intersticios del puerto y la ciudad.
- Actores sociales: identifica los disimiles actores que intervienen en las variables anteriores, y plantea la trama de relaciones que se establecen.

Estas variables ofrecen validez interna porque explican causas y fenómenos bajo ciertas condiciones en un determinado tiempo y espacio, en que se analizan actores, datos, estadísticas, documentos, entrevistas, entre otros; y validez externa porque el caso de estudio podría replicarse metodológicamente a otros casos, aun con diferencias en los usos, gestión o función.

El estudio de caso como metodología es apropiado porque permite examinar un fenómeno contemporáneo en su entorno real; las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes; se utilizan múltiples fuentes de datos, y puede estudiarse tanto un caso único como múltiples casos (Stake, 1998, pág. 174), el caso de estudio instrumental

es adecuado para dar respuesta a cómo y por qué ocurren determinados fenómenos y/o procesos dentro de un tema determinado que es influido por multidimensiones y variables, *“permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen”* (Stake, 1998, pág. 175).

El caso de estudio presenta un análisis principal en profundidad, desarrollado en las primeras dos partes de la investigación, y se complementa con cinco casos representativos a nivel mundial, subordinados al caso principal, con un nivel de análisis superficial, con una metodología exploratoria y descriptiva que contribuye a identificar estrategias de intervención sobre las variables de análisis planteadas, sintetizados en la tercera parte.

El caso es factible por la información documental y bibliográfica disponible, y por los aportes realizados por los referentes claves en las entrevistas; además, por ser de alcance local y poder ser observado al igual que su entorno como objeto de estudio sistémico. Asimismo, es un tema discutido en seminarios y congresos, lo que permite ampliar el conocimiento con otras disciplinas; se advierte la limitación para ingresar a recorrer las instalaciones, por las pautas de seguridad que los puertos adoptaron con un acceso extremadamente restringido.

El análisis en general y de las variables en particular requiere del análisis de contenido de las entrevistas, obtenidas desde informantes claves que contribuyen a una mirada crítica respecto del tema propuesto; se formalizaron entrevistas semi estructuradas a actores del sector privado (terminal de contenedores, empresas navieras), actores del sector público (Estado y AGP.S.E.), actores del ámbito técnico-académico y a expertos en temas específicos (ver anexo 7). Tal como observan Marradi, Archenti, & Piovani (2007, pág. 221) la cantidad de entrevistas suele ser escasa, incluso menor a lo necesario o planificado previamente. Las mismas contribuyen a revisar perspectivas, intereses y debates en torno al territorio del Puerto de Buenos Aires y conforman el insumo necesario para la construcción de los escenarios, siendo uno de los principales aportes de esta investigación.

Desde el método prospectivo, se propone la construcción de escenarios como herramienta de síntesis que permite construir imágenes del territorio a futuro, facilita la anticipación a los procesos y mejora la toma de decisiones como parte de la planificación estratégica que se aplica al ordenamiento del territorio. No se trata de predecir ni adivinar el futuro, sino construir hipótesis de transformación según el pasado reciente y las tendencias identificadas dentro de un pensamiento estratégico, integrando variables en cuanto a lo sucedido, lo que podría suceder y lo que se pretende que suceda. En palabras de Godet (2000, pág. 38) un escenario es *“un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la*

trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación origen a una situación futura". De forma exploratoria el planteo de escenarios permitirá observar y evaluar alternativas que a los efectos de la investigación servirá para verificar el supuesto que guía la misma, asimismo ofrecer algunas líneas de acción futura en el orden de las políticas públicas para la planificación territorial.

Sintetizando lo antes explicitado, el problema del conocimiento que la investigación expone, reside en saldar la insolvencia en estudios que integran la dimensión física-funcional y económica-productiva respecto de la problemática de territorios portuarios metropolitanos y la emergencia de reconversión puerto-puerto. Los aportes provenientes de diversas disciplinas (arquitectura, ingeniería, geografía, economía, política) ofrecen un anclaje teórico conceptual y marco de referencia que respalda y sustenta este propósito.

Desde la formación disciplinar del arquitecto -en la planificación territorial- existe suficiente debate en temas vinculados a la reconversión puerto-ciudad (Alemany, 2015), habitualmente solo desde la visión urbana a partir de la recuperación de espacios para la ciudad (Brutomesso, 2016); pese a ello resulta difícil hallar material que aborde la problemática desde los puertos asumiendo que el impacto en el territorio (negativo y positivo) es conjuntamente económico, obviando –en algunos casos- que es posible la convivencia del puerto en la ciudad, como lo evidencian ejemplos de puertos con movimientos de cargas superiores en áreas de alta densidad poblacional (Shanghái, Singapur, Róterdam, entre otros), con similares demandas críticas, y con estrategias en correspondencia con sus entornos urbanos.

Las reconversiones puerto-puerto pueden analizarse desde las disciplinas de la ingeniería (Schwarz & Escalante, 2012) y la economía (Camagni, 2005), ya que desde el punto de vista técnico es viable su desarrollo, y desde la perspectiva económica es sustancial hacerlo. Sin embargo, no consideran al puerto como parte del entorno urbano con las relaciones que establece con la movilidad, los usos del suelo, la ciudad en conjunto y los actores involucrados.

El aporte original reside en posicionarse desde el análisis del territorio portuario frente a la inserción urbana y metropolitana (Domínguez Roca, 2006), y su correspondencia regional, con un enfoque sistémico y holístico que involucra dos dimensiones de la planificación del territorio intrínsecamente relacionadas -física-funcional y económica-productiva- en tanto la ciudad organiza las actividades económicas y -recíprocamente- el puerto es un revitalizador de la localización espacial de las actividades económica-productivas ligadas a él (Ciccolella, 2014). Ratificando que la postura de la autora está en coincidencia con la posibilidad de

reconversión puerto-puerto, en la que el puerto podría crecer en el territorio actual, de forma planificada y gestionada en relación al entorno urbano en que se halla y del cual se beneficia, siendo económicamente viable y territorialmente sostenible, vinculando la escala local y regional.

Los escenarios plantean diversas alternativas de reconversión como potencialidad; esto requiere el análisis del objeto de estudio centrado en el puerto y no a la inversa –un entorno urbano con puertos- como ha sido observado desde la disciplina (Converti, 2002).

Las transformaciones portuarias en lo concerniente a la reconversión puerto-puerto, desde la necesidad de mantener un puerto operativo emplazado en un área metropolitana compleja, vulnerable y caótica, requiere un abordaje que posicione al puerto como un recurso geopolítico y estratégico en términos económicos, sociales y ambientales, es decir un territorio portuario sostenible como unidad económica-productiva vital para el Estado que lo administre (Abramian, 2014). Debatir el futuro del puerto es enfrentar la ciudad, el proceso de expansión territorial continuo de las áreas metropolitanas en simultáneo que se amplían las desigualdades y se propaga la segmentación y fragmentación socioterritorial para algunos sectores marginados de la sociedad (Cuenya, 2011). En este contexto los bordes urbanos y portuarios, mantienen una interacción que a veces es solidaria, complementaria o incompatible, pero sin dudas nunca es indiferente.

Este enfoque encuentra antecedentes dentro de áreas de investigación en múltiples disciplinas con la especificidad propia; sin embargo, desde la profesión del arquitecto-urbanista en el marco de la FAU-UNLP los referentes son escasos y bien orientados según demandas de los centros de investigación. Se destacan, en el área de historia (Silvestri), de sociología (Ursino), de geografía (Adriani y Donato Laborde) y arquitectura (Carriquiriborde); los mismos son de interés general cuyos enfoques y análisis pueden complementar algunas variables, no obstante, sus aportes revisten intereses diferentes que no están en línea con el propósito de esta tesis.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

A continuación se presenta la estructura general de la tesis en la que se inscribe el caso de estudio: Puerto de Buenos Aires.

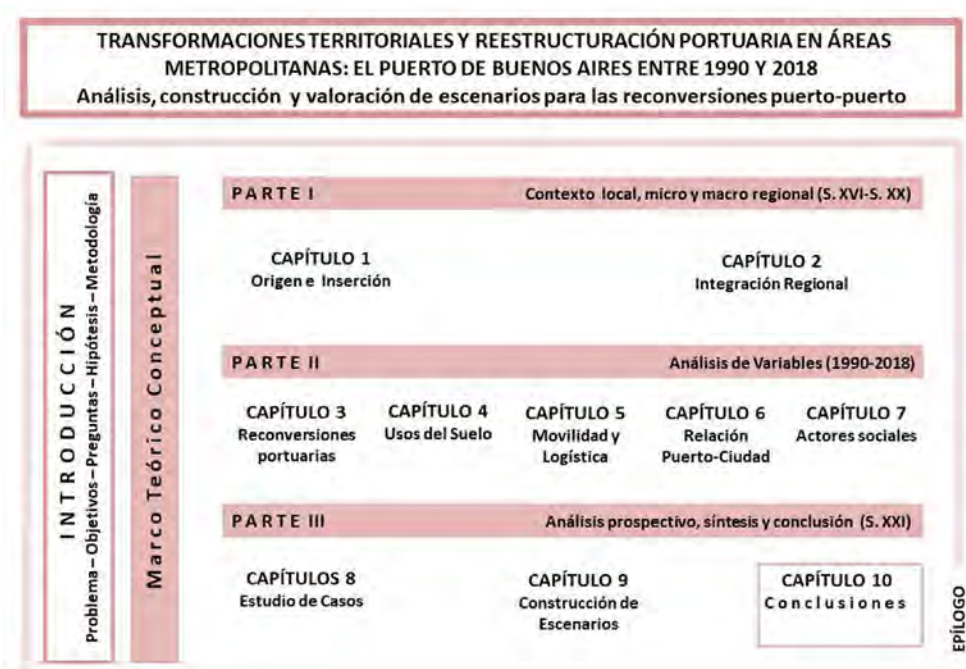


Figura 3: Estructura de la tesis

Fuente: Elaboración propia

La tesis consta de un capítulo inicial transversal a la totalidad de la tesis, y de tres partes que se completan con nueve capítulos, siendo diez capítulos en total. La primera parte es descriptiva y de contexto, la segunda parte de análisis de variables y la tercera parte de prospectiva, síntesis y conclusiones.

El capítulo inicial –transversal a la totalidad de la tesis- define el marco teórico conceptual, **“Ciudad y puerto como sistema complejo”**, allí se describen los principales referentes teóricos en relación a los temas que ordenan la totalidad de la tesis. En base al problema de investigación propuesto este apartado se presenta desde los sistemas complejos (Morin, 1996) como paradigma para entender las transformaciones territoriales como el resultado de procesos continuos y simultáneos en que puerto y ciudad funcionan sistémicamente. El capítulo amplía y centraliza conceptualmente teorías sobre la ciudad, la metrópolis y el puerto como actividad económica-productiva, profundiza y centra el anclaje del corpus teórico en el concepto de la ciudad global (Sassen, 1999), permitiendo vincular los efectos de la globalización, el crecimiento urbano y la espacialización y especialización de las actividades económico-productivas a las dinámicas portuarias.

En este capítulo se exponen conceptos asociados a las transformaciones territoriales y a los procesos locales y globales (Castells, 1996) que afectan las infraestructuras portuarias de inserción metropolitana, organizando y configurando territorios que adquieren nuevas significaciones (Soja, 2008). A su vez, se vinculan a la situación actual de las metrópolis en América Latina en general (De Mattos, 2010) y a la Región Metropolitana de Buenos Aires en particular (Ciccolella, 2014), en la que se inserta el caso de estudio.

Se sintetizan los conceptos propios de la dinámica portuaria como infraestructura local, regional y global (Martner Peyrelongue, 1999), las principales etapas que afectaron la actividad, con la incorporación del contenedor como hito en la navegación y circulación de mercancías (González Laxe, 2012). Se presentan la reestructuración y reconversión (Dominguez Roca, 2006) como forma de adaptación a las transformaciones territoriales.

La primera parte (parte I), **“Surgimiento e inserción del Puerto de Buenos Aires (Siglos XVI-XX); integración y desarrollo regional (1990-2018)”**, se compone de dos capítulos que abordan dos escalas espaciales y temporales diferentes. El capítulo 1, **“El puerto en la multiescala: inserción local, configuración y organización territorial hasta 1990”**, describe el surgimiento e inserción local y nacional (Pinasco, 1942), explica la interacción de procesos que permite analizar el escenario heredado en que las transformaciones territoriales emergieron y dieron lugar al sistema portuario nacional (Madero, 1902), con la centralidad del Puerto de Buenos Aires en sus principales cortes temporales (Abramian, 2013).

El capítulo 2, **“Contexto situacional e integración en el Mercosur”**, aborda los antecedentes de integración en América Latina -esbozados desde el siglo XIX- consolidados a fines del siglo XX en la creación del Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur) en el año 1991⁹ (Porta, 2008); marco que incluye los puertos como parte de la infraestructura en los proyectos de integración y desarrollo regional (IIRSA, 2009) (Bono, 2014) y permite comprender la inclusión de los puertos como infraestructuras de escala global.

Este apartado reúne el marco de la situación política y económica en la década del '90 con la integración regional en América Latina en general y del Mercosur en particular, como oportunidad de integración física con los puertos conformando enclaves estratégicos. Asimismo, indaga el contexto neoliberal y la correspondencia con la incorporación intensiva del contenedor. Se profundiza en el reconocimiento de la actividad portuaria como origen y evolución, para insertar la problemática en el contexto de reestructuración económica, política

⁹ Consolidando la macro región, con la Unión de Naciones Suramericana (Unasur) -vigente desde el año 2011- reforzando la integración territorial regional desde estos dos bloques económicos.

y territorial que llevan a los puertos a reconvertirse; profundizando en el análisis crítico del actual Puerto de Buenos Aires.

Mientras la primera parte contribuye a comprender el tema, plantear el problema y contextualizar espacial y temporalmente la situación del puerto, la segunda parte (parte II), **“Buenos Aires: el puerto [en] y [con] la ciudad. Estructuras técnicas y sociales de escala metropolitana (1990-2018)”**, avanza y profundiza en el análisis del problema de conocimiento propuesto para esta investigación, a partir de las variables seleccionadas, donde se establece el nexo entre la identificación de problemas, la explicación de procesos y la interpretación de datos cuali-cuantitativos, que permite describir, analizar y explicar las transformaciones en función de las dimensiones adoptadas (física-funcional y económica-productiva); transversalmente las entrevistas a referentes claves refuerza la fase diagnóstica, y da lugar a la construcción de escenarios alternativos.

Esta parte abarca la escala urbana local y metropolitana (micro regional) –inescindible de la escala macro regional y global- que corresponde al puerto en y con la ciudad y entiende al puerto como estructura técnica y social (Dominguez Roca, 2006), transversal a múltiples procesos dialógicos y simultáneos, de reciprocidad e interdefinibilidad, en la dependencia que coexiste entre puerto y ciudad (García, 2006). Esta parte cuenta con cinco capítulos, el primero (capítulo 3) introduce y analiza el contexto desde la década del '90 hasta la actualidad, reconociendo y analizando las políticas públicas aplicadas, y los siguientes corresponden al análisis de las variables: i) usos del suelo, ii) movilidad y logística iii) relación puerto ciudad, iv) actores sociales (capítulos 4, 5, 6, y 7).

El capítulo 3, **“El puerto de Buenos Aires en la escala metropolitana entre 1990-2018”**, analiza la situación desde la década del '90 con el auge del Puerto y con la incorporación intensiva del contenedor a su operativa; focaliza en la situación económica, política e institucional –en el marco de las reformas del Estado- como escenario reciente; se integran conceptos de las teorías políticas aplicadas en la Argentina (O´ Donnell, 2008) a partir de dos eventos “simultáneos”, de escala local y regional, en la década del '90: la desregulación del sector aplicadas al Puerto de Buenos Aires (Oszlak, 2003), y la creación del Mercosur en el marco de integración macro regional (Bono, 2014).

El capítulo 4, **“Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas”**, registra los procesos de asentamiento y apropiación del territorio, con la espacialización de la actividades económicas-productivas (Camagni, 2005), con las implicancias que tiene el consumo de suelo urbano para actividades portuarias y logísticas en un entorno metropolitano (Abramian, 2010). Esta variable contiene la convergencia de los

usos portuarios, urbanos y de interfases; asimismo registra las problemáticas ambientales que condicionan a los puertos a la adaptación (Schwarz & Escalante, 2012).

El capítulo 5, “**Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano**”, examina la movilidad en relación al área urbana y los movimientos portuarios, el transporte de cargas (pasajeros, público y privado) en un territorio de coincidencias, fronteras y pasos entre provincia y CABA, e interior del país (Blanco, 2010), constituido como nodo multimodal de transporte, que incluye la movilidad (Gutiérrez, 2012) a los usos del suelo y a la conectividad de bienes, personas y servicios (Herce Vallejos, 2013).

La variable concentra el análisis en el sistema multimodal de transporte metropolitano –no integrado– con las problemáticas que enfrentan estos territorios en torno a las infraestructuras, el ordenamiento del tránsito, las políticas públicas en relación a la planificación del transporte y el desarrollo logístico (Barbero, 2009).

El capítulo 6, “**Relación puerto – ciudad: infraestructura socio-técnica**”, recupera el rol del puerto en la ciudad como una infraestructura social (Dominguez Roca, 2006), que confiere identidad al colectivo local, resignifica el paisaje, la cultura y el vínculo social. La evolución entre puerto y ciudad de acercamiento-distanciamiento (Bird, 1971), propia de los cambios sufridos por la actividad portuaria, es afectada por el resto de las variables que al mismo tiempo la integran, reuniendo a los actores que intervienen en el entramado de las relaciones (Alemany Lloveras, 2001); plantea, asimismo, el interrogante sobre el desarrollo de los puertos urbanos versus su desafectación (Brutomesso, 2016).

El capítulo 7, “**Actores sociales: trama de vínculos**”, analiza y demuestra los vínculos entre el puerto y la ciudad, con todos los actores locales y globales, públicos y privados, urbanos y portuarios que intervienen en el debate, decisiones, gestión e impactos (Pirez, 1995). En este sentido las entrevistas permiten establecer confrontaciones entre los actores intervinientes. Se reconocen y mapean los actores para establecer el entramado de relaciones, los pactos, las alianzas y los enfrentamientos que determinan en qué marco de gobernanza y gestión están insertos los territorios portuarios. La variable permite mapear la trama de actores, revisar las estrategias y líneas directrices según los escenarios construidos en la parte III, con la gestión como componente del ordenamiento territorial y de las políticas públicas.

La tercera parte (parte III), “**Las reconversiones como oportunidad**”, cuenta con tres capítulos, de contrastación, valoración y predicción, centrado en la confrontación de casos, la construcción de escenarios alternativos y el último capítulo de síntesis y conclusiones.

El capítulo 8, “**Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales**”, permite revisar habilidades comunes frente a problemáticas similares en puertos que conforman grandes infraestructuras con cargas contenerizadas –en algunos casos con cargas multipropósito- insertos en áreas metropolitanas. La selección de casos registra los principales puertos, reconociendo las estrategias que los posicionaron a nivel global, como potencial para desarrollarse y crecer de una forma compatible con el entorno.

La selección de cinco casos “representativos” corresponden a los primeros puestos en el mundo (Banco Mundial, 2016); por Asia –principal en el movimiento de contenedores- Shanghái y Singapur; por Europa, el puerto de Rotterdam; por América del Norte Los Ángeles y Long Beach; por América del sur se tomó Cartagena como ejemplo latinoamericano con potencial crecimiento en los últimos años y su visión a futuro.

El capítulo 9, “**Construcción de escenarios: análisis y evaluación de alternativas**” es el capítulo final que presenta de forma prospectiva las posibilidades de transformación para construir los escenarios futuros Godet (2000), planteando los nodos estratégicos de la reconversión portuaria como oportunidad de desarrollo del Puerto de Buenos Aires en armonía con la ciudad, evaluando las problemáticas y posibles lineamientos que deberán interpretarse como aportes a políticas públicas.

El capítulo final. “**Conclusiones**”. cierra la parte tres y toda la investigación con los principales hallazgos, verificación-refutación de las hipótesis y plantea los aportes metodológicos, conceptuales y temáticos que la investigación hace al conocimiento, presentando nuevos interrogantes y líneas de investigación futuras.

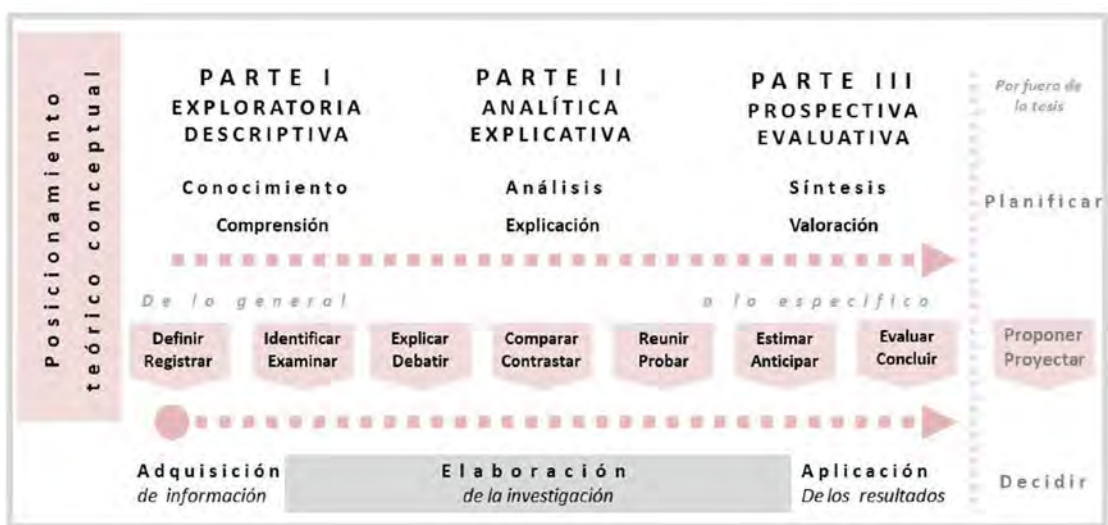


Figura 4: Esquema metodológico de la estructura de la tesis

Fuente: Elaboración propia

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

CIUDAD Y PUERTO COMO SISTEMA COMPLEJO

“... ¿No es a través de sus variaciones que el sentido de una noción se construye?”

(Frédéric Pousin, 2001)



“Junto al Mystic River” (1925-1927) Edward Henry Potthast

Conceptos claves: Complejidad- Ciudad – Puerto – Transformaciones – Reconversiones

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

CIUDAD Y PUERTO COMO SISTEMA COMPLEJO

I- Aproximación a los sistemas complejos

Esta investigación parte del concepto de ciudad y las transformaciones territoriales que afectan las mismas, considerando el fenómeno urbano como parte esencial de la tesis. En este marco los puertos se insertan como sistemas complejos contenidos por la ciudad pero interactuando necesariamente con ellas. Impera comprender el fenómeno portuario actual en sus demandas, observando la ciudad-metrópolis de la que forma parte, en la convergencia de todos sus procesos continuos y simultáneos, y sus consecuencias.

En palabras de Foucault *“la semejanza no permanece jamás estable en sí misma, solo se la fija cuando se la remite a otra similitud, que a su vez, llama a otras nuevas; de suerte que cada semejanza no vale sino por la acumulación de todas las demás y debe recorrerse el mundo entero para que la menor de las analogías quede justificada y aparezca al fin como cierta. Es pues un saber que podrá, que deberá, proceder por acumulación infinita de confirmaciones que se llaman unas a otras [...] La única forma posible de enlace entre los elementos del saber es la suma”* (Foucault, 2008, pág. 48). La suma como acumulación e interdependencia de procesos determinan al puerto y la ciudad como sistemas complejos.

El abordaje de la complejidad, en principio, conduce a considerar el enfoque del filósofo francés Edgar Morin (1921) quien define que la complejidad *“es un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre...”* (Morin, 1996, pág. 32). El territorio es un sistema complejo en el sentido que lo define Morin, es *“aquello que se impone de entrada como la imposibilidad de simplificar [...] donde los desórdenes y las incertidumbres perturban los fenómenos”* (Morin, 1996, pág. 32).

El territorio se presenta como un conjunto de elementos que tiene su propia entidad y características; sin embargo, cuando funcionan de forma articulada y simultáneamente, los componentes individuales adquieren particularidades diversas del conjunto, donde algunas entidades se virtualizan y otras se inhiben, expresándose en el territorio de manera imprevista, combinando procesos y situaciones que son inseparables. *“La complejidad no es una receta para conocer lo inesperado. Pero nos vuelve prudentes, atentos [...] nos muestra que no debemos encerrarnos en el contemporaneísmo, es decir, en la creencia de que lo que sucede ahora va a continuar indefinidamente”* (Morin, 1996, pág. 117).

Ciudad y puerto como sistema complejo

En línea con la expresión del párrafo anterior, el conocimiento de un territorio por componentes individuales no determina un conocimiento de esa totalidad, la simplificación para observar partes del territorio es *a priori* la forma de acercarse a un problema complejo. El tejido de relaciones que se modifican permanentemente hace a los territorios ininteligibles, este desorden en términos de complejidad es lo que vuelve a los territorios difíciles de interpretar para posteriormente intervenir.

Esta investigación concibe la complejidad como paradigma, porque permite observar la unidad de análisis y el contexto como un sistema, donde ese desorden y mutua dependencia respaldan el propósito de la misma, en tanto dan sentido al caso de estudio, al recorte espacio-temporal, al posicionamiento teórico y al cumplimiento del objetivo. Analizar las transformaciones territoriales implica afrontar una realidad recortada, como define García (2006, pág. 21) *“un sistema complejo es una representación de un recorte de esa realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (sistema), en la cual los elementos no son “separables” y, por lo tanto, no pueden ser estudiados aisladamente (interdefinibilidad)”*.

Se adopta este posicionamiento teórico y conceptual como punto de partida para el desarrollo de las transformaciones de los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas, donde 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).

Los sistemas complejos, están definidos por tres elementos i: los límites que se imponen a la investigación no deben ser arbitrarios y requieren que lo que queda “afuera” interactúe con lo que queda “adentro” de ellos (unidad de análisis y contexto); ii: los elementos del sistema a su vez conforman subsistemas complejos, por esto se dice que son interdefinibles, se determinan mutuamente (puerto en y con la ciudad); iii: las estructuras de los sistemas complejos son *“el conjunto de relaciones dentro de un sistema organizado que se mantiene en condiciones estacionarias (para ciertas escalas de fenómenos y escalas de tiempo), mediante procesos dinámicos de regulación”* (García, 2006).

Puerto y ciudad –sistemas complejos, dinámicos, abiertos, interdefinibles y en mutua dependencia- mantienen las características y procesos de cada uno, en conjunto manifiestan una doble realidad, por un lado la del puerto con sus especificidades, y por otro la de la ciudad con sus multiplicidades; en esa conjunción en un territorio común, se produce la fragmentación (socioterritorial), el desconcierto (entre orden y desorden) y la anarquía

“controlada” de las transformaciones. Esta situación es la de la postmetrópolis¹⁰, tal como la plantea Soja (2008), en tanto en la complejidad formal convergen procesos simultáneos de desterritorialización y reterritorialización, es decir las realidades preexistentes del territorio urbano son desmontadas y vueltas a colonizar con otras nuevas realidades.

En este entramado de relaciones sistémicas, el puerto simultáneamente conforma parte de otro sistema complejo que es la ciudad, la transformación del territorio incluye todos los subsistemas que intervienen, los que quedan dentro de los límites del recorte de la unidad de análisis y los del contexto –que quedan fuera- pero sin los cuales sería imposible analizar la totalidad de ese recorte. Las condiciones que se imponen en el territorio están en constante transformación; se asiste, desde la mitad del siglo XX, a un proceso vertiginoso de cambios económicos, socioculturales y tecnológicos que tienen como escenario el territorio de una sociedad urbanizada: la ciudad global, la metrópolis, la metápolis y la megápolis.

Estas conceptualizaciones relacionadas a los asentamientos urbanos interesan al tema de tesis en tanto se modifican las relaciones al interior de los núcleos urbanos y de sus entornos cada vez más extendidos; la condición urbana es caracterizarla y conceptualizarla desde diversos enfoques. La ciudad global (Sassen, 1999) es la que analiza esta investigación respecto del puerto como infraestructura económica-productiva (como se explicita en el ítem siguiente). La metápolis (Ascher, 2004) es un fenómeno urbano abastecido por redes de interconexión que sobrepasa la idea de metrópolis y de fronteras locales-regionales. La megápolis (o megaciudad) refiere a la concentración de áreas urbanas de diferentes escalas en una extensa red física y virtual. Todas contribuyen a la comprensión de la complejidad de una sociedad cada vez más urbana¹¹.

El análisis de las transformaciones territoriales, en efecto, es abordado de manera transdisciplinar, y como fuera advertido previamente, todas contribuyen y se complementan; el interés de esta tesis -desde la profesión (arquitectura-Planificación territorial)- por rastrear referentes en las diversas disciplinas, reside en el aporte al tema que ampliará ese recorte en la articulación de autores, debates y perspectivas divergentes sobre un tema común. Sin embargo, la exigencia de analizar los temas desde otras disciplinas (economía, ingeniería, geografía) puede tornarse superficial e inabarcable, lo que no impide –por el contrario- la indagación que completa ese recorte, pero observado desde la propia condición disciplinar de la arquitectura en la especificidad de la planificación urbana y territorial.

¹⁰ Postmetrópolis es un término ambicioso que podría resumirse como la "metrópolis postmoderna". Edward W. Soja define la ciudad globalizada, a la que supone envuelta en un radical proceso de transición que comenzó en la ciudad moderna, fruto de la tercera revolución urbana, y conduce a la Postmetrópolis, fruto de la reestructuración económica tardocapitalista y su cuarta revolución urbana.

¹¹ El debate del marco teórico se centra en la ciudad global, no pretende profundizar en las conceptualizaciones acerca de lo urbano, en tanto desviaría la atención del mismo, sino reflexionar acerca de la necesidad de comprender los procesos urbanos en la reciprocidad con otros procesos, tal como se menciona en toda la investigación.

II- Transformaciones territoriales: ciudad global y puertos en áreas metropolitanas

La noción de ciudad se expresa en la necesidad de organización para subsistir y convivir en un espacio físico, en un modo de apropiación territorial. *“La ciudad puede ser descrita como una estructura equipada especialmente para almacenar y transmitir los bienes de la civilización, suficientemente condensada para proporcionar la cantidad máxima de facilidades en un espacio mínimo, pero capaz también de un ensanche estructural que le permita encontrar lugar para las nuevas necesidades y las formas más complejas de una sociedad en crecimiento y su legado social acumulativo”* (Mumford, 1966, pág. 25).

Ascher (2004, págs. 19-20) define la ciudad como *“agrupaciones de población que no producen por si mismas los medios para su subsistencia [...] supone la división técnica, social y espacial de la producción e implica intercambios [...]; la historia de la ciudad ha estado marcada por la técnica de transporte y almacenamiento de los bienes, la información y las personas”*. En el sentido que lo plantea el autor, la ciudad es un conjunto de procesos mediados por el trabajo, la disponibilidad de los bienes y su traslado, es además una convención social, con acuerdos entre sus ciudadanos que incorpora la gestión como regla.

La transversalidad de los diversos procesos históricos, hace a la ciudad un espacio modelado por y para el hombre, un hecho para satisfacer sus necesidades. Tras la revolución industrial las ciudades se han transformado como nunca antes, incluyendo los entornos rurales; el territorio en su totalidad se vio afectado por los procesos políticos, sociales, económicos, tecnológicos y ambientales.

Las transformaciones territoriales son, en consecuencia, una manifestación acelerada post era industrial, influenciada por disímiles factores y procesos. En la escala mundial tras la crisis del '30 las ciudades comenzaron a crecer; en América Latina, tras la posguerra, los flujos migratorios densificaron las principales ciudades, posteriormente el crecimiento se dio por extensión, asistido por la red de autopistas y vías principales.

Esta configuración territorial es propia de regiones metropolitanas con fuertes disparidades en su organización; en palabras de De Mattos (1990), son caracterizadas por desigualdades en la distribución de las fuerzas productivas, que implican el desarrollo en enclaves estratégicos, con ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo que no satisfacen las necesidades básicas de esa población; contradictoriamente a la clase de sociedad urbana que postulaba Mumford, el modelo que impera es el que Massey define

Ciudad y puerto como sistema complejo

como “*desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva*” (en De Mattos, 1990, pág. 5).

La aceleración de los procesos –desde aquel momento- tuvo efectos que el ser humano no pudo absorber con tal velocidad. Los territorios que no lograron adaptarse quedaron sumidos en la incertidumbre del futuro. Más allá del tamaño de la ciudad, las transformaciones espaciales son además un acontecimiento mental, la adaptación del individuo y la sociedad a los cambios es un proceso lento y con ciertas resistencias; en la primera mitad del siglo XX Simmel escribió sobre la relación entre metrópolis y vida mental, como una nueva forma de socialización de la vida moderna, una actitud *blasée* (*de reserva*), donde el hombre perdió su condición subjetiva y se volvió objetiva, en una nueva forma de vida: la metropolitana. “*La característica de la metrópoli es la extensión de sus funciones más allá de sus fronteras físicas*” (Simmel, 1977, pág. 8).

De cierto modo, las transformaciones en el territorio urbano-metropolitano tienen una etapa de concepción poco perceptible por el común de la ciudadanía, una etapa de desarrollo y una etapa de adaptación, estas dos últimas casi simultáneas en un ciclo recurrente ininterrumpido. Es decir, que las transformaciones en el espacio -tal cual la entiende la arquitectura y la planificación- contienen una dimensión ineludible: el tiempo; al espacio físico de los sujetos y de los objetos se le añade el tiempo, como condición para el cambio.

Por definición la *civita* es una comunidad que desarrolla una vida urbana, 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 planificarlas. Al respecto Soja (2008, pág. 35) menciona que “*a comienzos del siglo XXI, asistimos así una renovada conciencia acerca de la simultaneidad y la compleja interrelación de las dimensiones social, histórica y espacial de nuestras vidas, su inseparabilidad y su interdependencia con frecuencia problemática*”.

La ciudad es –al mismo tiempo- un instrumento de producción, en palabras de Marx (1980, pág. 28) “*la ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y de las necesidades*”. La interrelación que se genera entre ciudades a partir del intercambio (comercial, cultural, económico) local, nacional e internacional, ha tenido y mantiene al puerto como infraestructura de articulación entre las formas de producción en todos los tiempos.

En este siglo la ciudad adquiere infinitos adjetivos para “cualificar” su condición. Soja denomina posmetrópolis al resultado de una combinación entre la reestructuración

Ciudad y puerto como sistema complejo

económica tardocapitalista y la cuarta revolución urbana, donde el espacio urbano es heterogéneo, dinámico, polarizado, fragmentado; *“la postmetrópolis puede ser representada como un producto de la intensificación de los procesos de globalización, a través de los cuales y de forma simultánea, lo global se está volviendo local y lo local se está volviendo global”* (Soja, 2008, pág. 224).

La complejidad de la ciudad admite nuevas conceptualizaciones que precisan y distinguen los modos y tipos de urbanizaciones, con apelativos que las identifican (global, dual, informacional, postmetrópolis). El fenómeno de las ciudades globalizadas y de la urbanización contemporánea, a partir de los diferentes acontecimientos que en él se suscitan, es abordado transdisciplinariamente desde diferentes campos del conocimiento.

Más allá de las designaciones que se le otorga en la actualidad a las ciudades, interesa para esta investigación la ciudad global a la que refiere Sassen, quien observa una reorganización de los territorios estratégicos, a partir de los cambios en la década del '90 en el sistema político y económico.

La autora advierte que hubo procesos económicos transfronterizos: flujos de capital, mano de obra, bienes, materias primas, turistas que se producían en el marco de un sistema interestatal, con los estados nacionales como actores principales. *“El sistema económico internacional estaba básicamente articulado en torno a este sistema interestatal. Situación que cambió drásticamente durante la última década como resultado de la privatización, la desregulación, la apertura de las economías nacionales a empresas extranjeras y la creciente participación de los agentes económicos nacionales en los mercados globales”* (Sassen, 2014, pág. 1).

Este contexto crea –según Sassen- nuevas unidades y dimensiones, las subnacionales (ciudades, regiones), las transnacionales (que abarcan dos o más subnacionales) y supranacionales (mercados digitalizados, bloques económicos) causadas por aquella desregulación y privatización favoreciendo la disgregación parcial, el debilitamiento de los estados nacionales y el fortalecimiento de las economías globalizadas. *“Los procesos y las dinámicas que se territorializan a estas diversas escalas pueden ser, en principio, regionales, nacionales o globales”* (Sassen, 2014, pág. 1).

El modelo de ciudad global que presenta Sassen incorpora en su teoría siete hipótesis que pueden vincularse a la ciudad y al puerto como unidad de análisis (cuadro 3).

CIUDAD GLOBAL	INSERCIÓN DEL PUERTO EN LA CIUDAD GLOBAL
<p>1- La dispersión geográfica de las actividades económicas, implica al mismo tiempo volver a integrarlas simultáneamente. La dispersión de las operaciones de las empresas en diferentes países las vuelve más complejas y más estratégicas, en tanto generan una red para su gestión, coordinación y financiamiento de las funciones centrales.</p>	<p>Esto es lo que define la función de los puertos en la actualidad, la de aglutinar, organizar y transformar en un espacio determinado –terminales- los objetos que provienen de cualquier parte del planeta - espacialización de actividades- para distribuirlos. Los puertos como espacios concentradores tienen como desafío mover la mayor cantidad de cargas posibles en un espacio y tiempo limitado.</p>
<p>2- Estas funciones centrales requieren servicios altamente especializados, por lo que surgen empresas para tales demandas, como segundas bases de operaciones contratadas externamente.</p>	<p>La especialización de actividades incorpora la deslocalización de las mismas, determina nuevas territorialidades; en palabras de Soja la <i>desterritorialidad y reterritorialidad</i>, dejando fuera a los puertos que no se adapten (reconviertan).</p>
<p>3- La especialización de las actividades está anclada a economías de aglomeración, las transacciones requieren de un entorno urbano que funcione como centro de información</p>	<p>La ciudad es un ensamblaje de transacciones e información, el puerto funciona como nexo de objetos, sujetos y acciones cada vez más interconectadas, aquí la logística se vuelve estratégica.</p>
<p>4- La selección de la localización se vuelve también estratégica, el emplazamiento es un eslabón vulnerable para las sedes centrales, la localización de las actividades persigue la conexión al sector de servicios, requiere de infraestructuras bien desarrolladas</p>	<p>La conexión y la localización están estrechamente vinculadas a las infraestructuras, el rol del puerto ha cambiado, hoy es una interfaz de conectividad e información, es una plataforma para el agregado de valor.</p>
<p>5- Las redes globales, requieren asociaciones; las transacciones se fortalecen en redes transfronterizas o interurbanas, esto indica que las trayectorias económicas están cada vez más desconectadas de sus áreas de influencias.</p>	<p>Nuevas conexiones, nuevos socios en la esfera económica implican nuevas dinámicas de los flujos, los puertos son anclajes que tienen un forerland cambiante.</p>
<p>6- La desigualdad espacial y socioeconómica deviene de lo antes expuesto, la competencia por el talento se volvió vital, la sobrecalificación es un valor añadido, quienes queden fuera de esa lógica, estarán fuera del sistema.</p>	<p>Los puertos deben reestructurarse en función de las tecnologías de información y comunicación (<i>TICs</i>), el modelo que algunos ya están experimentando es el de puertos inteligentes</p>
<p>7- Los recursos humanos se están informatizando en las actividades de producción y distribución de los bienes, para subsistir a las demandas de la especialización imperante.</p>	<p>El planteo pasa a ser ético y moral, ¿qué pasará en el futuro con la mano de obra, con el recurso humano, cómo se transformarán los puertos? El planteo de la incertidumbre forma parte de las transformaciones territoriales de las ciudades y los puertos. Esa es la complejidad.</p>

Cuadro 3: Inclusión de los puertos en la ciudad global.

Fuente: Elaboración propia en base a (Sassen, 2014)

Ciudad y puerto como sistema complejo

Este análisis permite observar la complejidad en la que se ven sumidos los territorios portuarios, como unidades productivas, infraestructuras con inserción metropolitana y eslabones de las economías locales y globales. Este objeto de estudio, para poder ser interpretado, requiere una comprensión holística de dimensiones que exceden la escala local y nacional del período de análisis, incluso excede la disciplina y el marco teórico propuesto. Sin embargo, a razón de esta investigación el recorte que aquí se expone, advierte lo que la misma deja fuera por cuestiones propias del abordaje adoptado.

II.1- De la ciudad a la metrópolis

La ciudad, conceptualmente, tiene múltiples acepciones como se viene describiendo, constituye, además, un conjunto de interrelaciones que se originan en un determinado espacio –un territorio- y en un momento específico –un tiempo- en la dimensión física: la *urbs*. Se ha expresado anteriormente la noción de ciudad como concepto central de este apartado teórico conceptual y su vínculo a las actividades económico-productivas, su especialización y especialización; en este marco la ciudad se re-define como global, compleja, desigual y estratégica, pero al mismo tiempo la que ofrece oportunidades laborales, vida social, distracciones y consumo: la *civita* y la *polis*.



Figura 5: La ciudad como sistema

Fuente: Elaboración propia

Aymonino (1983) planteaba, décadas atrás, que la ciudad es resultado de la concentración del consumo por parte del hombre privado. Su trazado y su estructura interna respondían a procesos económicos de des-urbanización basados en las especulaciones sobre la inversión del capital, el plusvalor del suelo, y el valor de cambio en general. Procesos que provocaban una ideología antiurbana tendiente a la degradación y a la obsolescencia en el uso de la ciudad, aún más cuando se entretajan usos mixtos –a priori- incompatibles.

Ciudad y puerto como sistema complejo

La ciudad, tal cual fue concebida hasta el siglo XX, se ha ido transformando a la par de procesos de la sociedad actual, desde los avances científicos e informáticos, las nuevas relaciones sociales mediadas por la tecnología, los avances en las infraestructuras de telecomunicaciones, la incertidumbre frente a los riesgos por desastres naturales, el individualismo humano, los sistemas de redes, los cambios en la economía urbana, entre otras consideraciones conducen a lo que Ascher (2004) denomina “tercera modernidad” que se traduce en la “tercera revolución urbana moderna”¹².

En coincidencia con Ascher, esta tercera revolución urbana comenzó hace bastante tiempo. *“En treinta años la evolución en las costumbres de los ciudadanos, en las formas de las ciudades, en los medios, motivos, lugares y horarios de los desplazamientos, de las comunicaciones y de los intercambios, en los equipamientos y servicios públicos, en las tipologías de las zonas urbanas, en las actitudes hacia la naturaleza y el patrimonio, etc., ha sido considerable”* (Ascher, 2004, pág. 56). El autor sostiene que estos avances recién comienzan y que no se trata de adivinar el futuro sino de identificar las tendencias (escenarios) para evaluar los impactos y generar instrumentos *“susceptibles de ayudar a gestionar del mejor modo posible dichos cambios estructurales”*.

Interesa el concepto de tercera revolución urbana para insertar la noción de metrópolis como articulación en el cambio de las formas y estructuras urbanas, en tanto reconoce un cúmulo de procesos que condujeron a otra forma de comprender las transformaciones de los territorios urbanos: la metropolización, que Ascher define como *“el intento de concentración de las riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones más importantes [...] es principalmente el resultado de la globalización y de la profundización de la división del trabajo, que hacen cada vez más necesarias y competitivas las aglomeraciones urbanas capaces de ofrecer un mercado de trabajo amplio y diversificado [...] se apoya en el desarrollo de los medios de transporte y del almacenamiento de bienes, información y personas y en las tecnologías que mejoran sus rendimientos”* (Ascher, 2004, págs. 56-57).

El autor añade, a este proceso de cambios del siglo XX, un concepto que revela el crecimiento y la urbanización: la metápolis, definida *“como el proceso de doble metropolización y de formación de nuevos tipos de territorios urbanos”* (Ascher, 2004, pág. 56). En coincidencia con el autor se advierte que los territorios urbanos que crecen por extensión y se densifican por fuera de sus límites, absorbiendo en ese proceso a pueblos y

¹² El autor muestra los cinco cambios estructurales que caracterizan la tercera revolución urbana. Primero hace referencia a la metapolización, la cual consiste en un proceso de metropolización particular, que a su vez es producto de la globalización y la división del trabajo a escala mundial; en la que se configuran nuevos tipos de territorios urbanos: las metápolis; que son “grandes conurbaciones, extensas y discontinuas, heterogéneas y multipolarizadas” (Ascher, 2004, pág. 57).

Ciudad y puerto como sistema complejo

ciudades que funcionan cada vez más alejados, generan, a su vez, mayores desplazamientos diluyendo límites y diferencias entre campo y ciudad.

Para Soja (2008), sin embargo, la tercera revolución urbana está asociada a un momento anterior, el de la fase de la industria y el capitalismo, que definirían un modo de producción esencialmente urbano, en la disociación ciudad-campo y urbano-rural; *“A un nivel muy básico, la revolucionaria reorganización del espacio urbano requería no sólo hacer sitio para los millones de nuevos emigrantes y para las infraestructuras de producción industrial, sino también para el desarrollo de nuevos modos de mantener unida esta economía espacial emergente de la ciudad, para administrar y reproducir las relaciones sociales y espaciales del capitalismo a escala estatal global, nacional, regional y local”* (Soja, 2008, pág. 125).

El autor sostiene que, desde principios del siglo XIX a la actualidad, existe otra noción de metrópolis -o postmetrópolis- *“La transición postmetropolitana también puede ser descrita como una implosión y una explosión en la escala de las ciudades, una extraordinaria transformación de gran alcance del espacio urbano que es al mismo tiempo tanto de dentro hacia fuera como de fuera hacia dentro”* (Soja, 2008, pág. 224). Actualmente se asiste a una urbanización planetaria, *“cada centro urbano individual, desde el más grande hasta el más pequeño, parece contener, de forma creciente, el mundo entero dentro de sí, creando los espacios urbanos más culturalmente heterogéneos que jamás se hayan visto”*.

Las transformaciones urbanas cambian las maneras de observar, analizar y planificar el territorio, volviéndose anacrónicas. Soja advierte que *“la transición de la metrópolis moderna a la metrópolis postmoderna, que aún se encuentra en curso, pueda conducirnos eventualmente hacia la Cuarta Revolución Urbana”* (Soja, 2008, pág. 220), la cual admite múltiples y heterogéneos procesos de urbanización, formas urbanas y prácticas espaciales, que constituyen la metrópolis postmoderna, postfordista; es la posmetrópolis la que alberga muchas estructuras urbanas y maneras de conceptualizarlas¹³.

Para Castells, en el siglo XX surgió una nueva economía mundial que denominó *“informativa, global y conectada en redes”*, ligada a la tecnología de la información. *“Es informativa porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) dependen fundamentalmente de su*

¹³ Múltiples conceptualizaciones para las formas que adopta la ciudad: la cosmópolis, es la ciudad globalizada y culturalmente heterogénea; la exópolis, es la ciudad que crece fuera de la ciudad con fuerzas exógenas; la ciudad fractal, representado por un mosaico social diferenciado que contiene en sus partes imágenes similares a sí mismo; la ciudad archipiélago (carcelario), es la ciudad amurallada, vallada, privatizada, con control y regulación socio-espacial; y la simcities, que reconstruye los imaginarios urbanos y los convierte en hiperrealidad. Los conceptos que Soja incorporó a la comprensión de esta cuarta revolución urbana, pueden revisarse en las páginas 275 a 415. En esta investigación contribuyen al marco teórico para referenciar la multiplicidad de conceptos que intervienen en la comprensión de la ciudad, no es objeto de este análisis profundizar en ellos.

Ciudad y puerto como sistema complejo

capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento; es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, [...]. Está conectada en red porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competencia se desarrolla en una red global de interacción entre redes empresariales” (Castells, 1997, pág. 120).

Esta conjunción entre producción, competencia, información y tecnología ha transformado la economía y sus impactos en el territorio. La conectividad a través de las redes virtuales y físicas ha transformado el comercio internacional, amplificando su crecimiento en la última mitad del siglo XX (en volumen y en el Producto Bruto Interno) en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Según Castells esto se debe a cuatro tendencias principales: *“su transformación sectorial; su diversificación relativa, en la que una creciente proporción del comercio se desplazó a países en vías de desarrollo [...]; la interacción entre la liberalización del comercio global y la regionalización de la economía mundial; y la formación de una red de relaciones comerciales entre firmas que trascendía regiones y países”* (Castells, 1997, pág. 146), tendencias que, conjuntamente, dirigen la dimensión comercial de la economía global.

La economía global, funciona de forma unitaria y a escala planetaria, *“incluye los mercados financieros, el comercio internacional, la producción transnacional y, hasta cierto punto, la ciencia y la tecnología y el trabajo especializado”*, a la par cuenta con una economía local-regional, *“la mayor parte de la producción, el empleo y las empresas son y seguirán siendo locales y regionales”* (Castells, 1997, pág. 141). A los nodos centrales se añaden centros regionales con mercados emergentes en esa extensa red, *“a medida que la economía global se expande e incorpora nuevos mercados, también organiza la producción de los servicios avanzados requeridos para gestionar las nuevas unidades que se unen al sistema y las condiciones de sus conexiones, siempre cambiantes”* (Castells, 1997, pág. 458).

En este marco se insertan los territorios portuarios metropolitanos, tejiendo una compleja red de relaciones locales, regionales y globales. La producción, el almacenamiento, el agregado de valor, la distribución, la especialización laboral, se organizan en una red global con repercusión física-funcional de impacto local. *“Dentro de cada país, la arquitectura de redes se reproduce en los centros regionales y locales, de tal modo que el conjunto del sistema queda interconectado a escala global. Los territorios que rodean estos nodos desempeñan una función cada vez más subordinada: a veces llegan a perder toda su importancia o incluso se vuelven disfuncionales”* (Castells, 1997, pág. 459).

Ciudad y puerto como sistema complejo

Este espacio de flujos¹⁴, como denominó Castells, no configura una forma urbana sino un proceso dominado por el espacio de esos flujos, *“el soporte material de los procesos dominantes de nuestras sociedades será el conjunto de elementos que sostengan esos flujos y hagan materialmente posible su articulación en un tiempo simultáneo”*. Ese espacio de flujo se compone de tres capas, i: La primera es el primer soporte material del espacio de los flujos, ii: La segunda capa del espacio de los flujos la constituyen sus nodos y ejes, iii: la tercera capa importante hace referencia a la organización espacial de las elites gestoras dominantes (Castells, 1997, págs. 488-492).

Esta visión teórica de ciudad red y espacio de flujos es traducible a las transformaciones territoriales portuarias y urbanas en tanto conforman el soporte físico donde emergen las actividades económicas productivas, con los puertos como nodos y los desplazamientos como trayectorias de los intercambios que se organizan alrededor de ellos. Los procesos que suceden, como parte de la economía global, alteran la organización y la configuración de los territorios, reconvirtiéndolos permanentemente.

El proceso de metropolización en América Latina en general y en Buenos Aires en particular reconoce patrones comunes en las transformaciones territoriales. Las tendencias identificables y significativas se describen brevemente a continuación para observar la realidad local-regional en la que se inserta el marco teórico conceptual.

II.2- Ciudad y metrópolis en América Latina en el siglo XX

Post décadas del '60 y '70 la metrópolis fue influida por la economía –por encima de otras dimensiones-, de modo intensivo, el capital incidió en la estructuración del territorio, comenzó el surgimiento de los mercados comunes, las uniones aduaneras, los bloques regionales; situación que en la región se consolidó en décadas posteriores (Mercosur en la década del '90). A partir de la década del '80 se evidenció un proceso expansivo de las áreas metropolitanas, de forma dispersa en América Latina, a modo de islas, conectadas por extensas autopistas, “interconectando” lo urbano y rural.

Este período emergió con coincidencias en Latinoamérica, con efectos similares en el modelo económico, político y social. *“En los años '90, en el marco de los procesos de privatización, desregulación y apertura económica, la reestructuración de dichos espacios constituye un fenómeno donde los factores externos a la metrópolis y al país en que ésta se*

¹⁴ Castells definió flujos a *“las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad”* (Castells, 1997, pág. 488). En esta investigación el concepto flujo se asocia a los intercambios que se dan en escala local, regional o global de bienes, sujetos y servicios e involucran al territorio urbano y portuario.

Ciudad y puerto como sistema complejo

asienta, tienden a avanzar sobre los factores internos, pudiendo ocasionar una considerable pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales que se desenvuelven en esos espacios urbanos” (Ciccolella, 2014, pág. 133).

Estos procesos tuvieron éxitos en las regiones metropolitanas centrales, Caracas, San Pablo, Santiago y Buenos Aires son ejemplo de ello, los nuevos flujos de capital fueron destinados principalmente a inversiones en el mercado inmobiliario, equipamientos de ocio y espectáculo, nuevas lógicas industriales, distritos empresariales y a la red de transporte metropolitano; este último, soporte para la expansión de las áreas metropolitanas.

A la par de estos procesos, se profundizaron las desigualdades territoriales -situación común a todos los países de América Latina- si bien con divergencias, las características que se acentuaron en las principales ciudades de esta región fueron equivalentes; desplazamientos, migraciones, tugurización, gentrificación y extensas áreas degradadas física, social y ambientalmente, por solo mencionar algunos procesos comunes de los territorios dispares, fragmentados y vulnerables; asimismo, se añaden otros cambios metropolitanos: *“la base económica, los mercados de trabajo, el paisaje urbano, los agentes decisivos de estructuración del espacio urbano, los rasgos morfológicos, las formas de expansión y crecimiento, las relaciones sociales, las formas de gestión urbana, los hábitos culturales, etc.”* (Ciccolella, 2014, pág. 85). Al mismo tiempo, se reconoce la falta de intervención estatal frente a los procesos de transformaciones urbanas y territoriales.

Asimismo, el autor plantea que hay singularidades en las ciudades latinoamericanas que coexisten con los procesos de transformación mencionados, y que eso convierte los territorios en escenarios urbanos híbridos, en metrópolis mestizas (Ciccolella, 2014); esto es reconocible en Argentina en las principales áreas metropolitanas –Buenos Aires, Córdoba, Rosario- aunque con especificidades que las distinguen, la escala por ejemplo.

Las tendencias reconocibles en las metrópolis, han desvanecido los rasgos identitarios de algunas ciudades y han encontrado comunes patrones de urbanización; sin embargo, la “distintividad” ha emergido como una marca registrada para porciones de ellas; *“muchas administraciones urbanas han otorgado especial importancia a las políticas y proyectos orientados a fortalecer o a generar algún elemento o atributo que permita individualizar a esa área urbana entre las que están en competencia”* (De Mattos, 2010, pág. 89).

En este marco, las áreas metropolitanas mantienen dinámicas que podrían ser analizadas por rasgos comunes y otras por distinciones, tal como sucede con las actividades económico-productivas; en coincidencia con De Mattos (2010), la adscripción a la

Ciudad y puerto como sistema complejo

globalización fue inevitable para subsistir, arrastrando a descomponer internacionalmente sus procesos productivos, incrementando filiales o subprocesos externalizados, ubicándose fuera de sus ámbitos nacionales originarios, en general estos nodos se localizaron en grandes áreas urbanas de otros países, intensificando la interconexión; el autor esgrime que *“pasaron a formar parte, con desigual presencia, de la red global de ciudades. Así, desde el momento en que un área urbana logró articularse a la dinámica global y, por tanto, a esta red global, con ello comenzó a aumentar el número de redes productivas (de bienes y de servicios) o de consumo que localizaron en ella sus nodos”* (De Mattos, 2010, pág. 90).

Esta organización global, determina redes y lugares, desestructurando y reestructurando territorios, modificando las tradicionales relaciones en el espacio de los desplazamientos y la movilidad en un territorio urbano cada vez más extenso, pasando de la concentración de actividades productivas y de población a una dispersión en red, con externalidades en red; *“aquella forma comienza a ser reemplazada por un patrón de urbanización que se expresa como un área metropolitana expandida, en la que coexisten diversas subcentralidades articuladas por nuevas modalidades de conectividad y movilidad en un territorio predominantemente urbano de dimensión regional”* (De Mattos, 2010, pág. 92).

En términos de crecimiento y desarrollo territorial en América Latina, Boisier (2006, pág. 160) sostiene que ambos conceptos son “emergencias sistémicas”, el primero, deriva *“de la intensa interacción del sistema con su propio entorno (con los decisores a cargo de la acumulación de capital, de progreso técnico, de capital humano, de la demanda externa, de la formulación y puesta en ejecución de la política económica, y del diseño del «proyecto país», si existiese)”* y el segundo, deriva *“de la intensa interacción entre los subsistemas del sistema (los subsistemas axiológico, de acumulación, organizacional, procedimental, decisorio, y subliminal), subsistemas de cuya interacción (sinapsis) depende la complejidad evolutiva. Este razonamiento permite sostener la tesis del crecimiento exógeno al mismo tiempo que la tesis del desarrollo endógeno”*.

Es sabido que crecimiento territorial no implica desarrollo territorial, se han mencionado las disparidades que existen en las regiones metropolitanas en torno a diversos procesos y dinámicas. Así, se pueden tomar como equivalentes ciertos procesos en América Latina, como han sido las migraciones que han estado asociadas a las condiciones de desarrollo económico y social, y recíprocamente éste ha dado lugar a desplazamientos interregionales incrementando las áreas metropolitanas, despoblando los países en su interior.

Esta condición urbana -común a otras regiones metropolitanas- con fuertes desigualdades socio territoriales, afectada por contextos globales y particularidades locales, introduce el

tema de los territorios portuarios urbano-metropolitanos, para comprender el contexto espacial y temporal, el marco conceptual y los principales referentes teóricos.

En este sentido la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA) puede ser explicada alrededor del par conceptual crecimiento-desarrollo desde un aspecto teórico, según diversas etapas de las transformaciones territoriales que acompañan un crecimiento en extensión y están asociadas a modelos de desarrollo, además de las políticas de intervención aplicadas en el territorio.

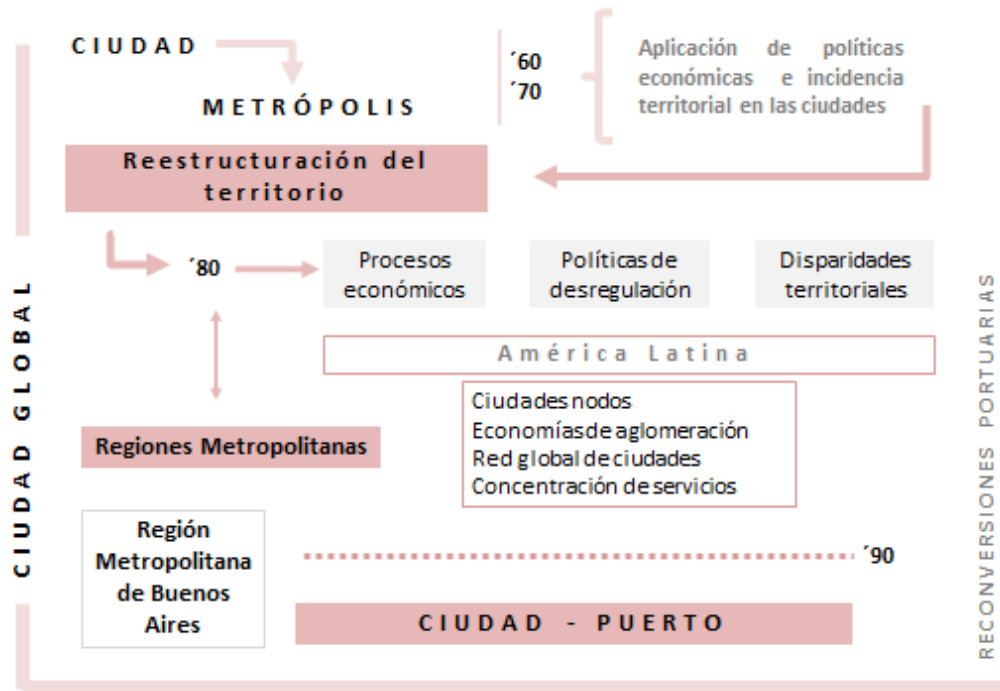


Figura 6: Proceso de urbanización en la segunda mitad del Siglo XX

Fuente: Elaboración propia

II.3- Procesos de consolidación en la Región Metropolitana de Buenos Aires

En la RMBA el proceso de consolidación comenzó a fines del siglo XIX, un primer momento de formación entre 1870-1930 determinado por una estructura de crecimiento monocéntrica y radial, en torno a Buenos Aires y su puerto; bajo el modelo agroexportador, el ferrocarril fue soporte de las infraestructuras para el desarrollo industrial y portuario. Un segundo momento de densificación entre 1930-1970 definido por el modelo sustitutivo de importaciones, con crecimiento en altura de las áreas centrales y la aparición de las “villas miserias” en las periferias y promoción de la ampliación de infraestructuras carreteras; en este período se reconocen la consolidación y extensión de la 1° y 2° corona de la RMBA¹⁵.

¹⁵ La RMBA está integrada, en la actualidad, por la totalidad de los asentamientos urbanos, y sus respectivas áreas de influencia. Comprende una regionalización operativa y funcional que abarca a la Ciudad de Buenos Aires y 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Se extiende geográficamente en una unidad metropolitana delimitada, aproximadamente, por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta provincial N° 6.

Ciudad y puerto como sistema complejo

Posterior a esta etapa de formación y consolidación, continuó un proceso de crisis entre 1970-1990 (período que comprende el gobierno de facto entre los años 1976-83), caracterizado por un modelo de desindustrialización, con efectos en la decadencia de los centros y la precarización de las periferias, con nuevos patrones de asentamiento: segmentación socioespacial, aumento de asentamientos informales, aparición de barrios cerrados, fragmentación territorial, nuevos centros comerciales y parques industriales, consolidaron la 3° corona sobre el soporte físico de autopistas, en un territorio archipiélago.

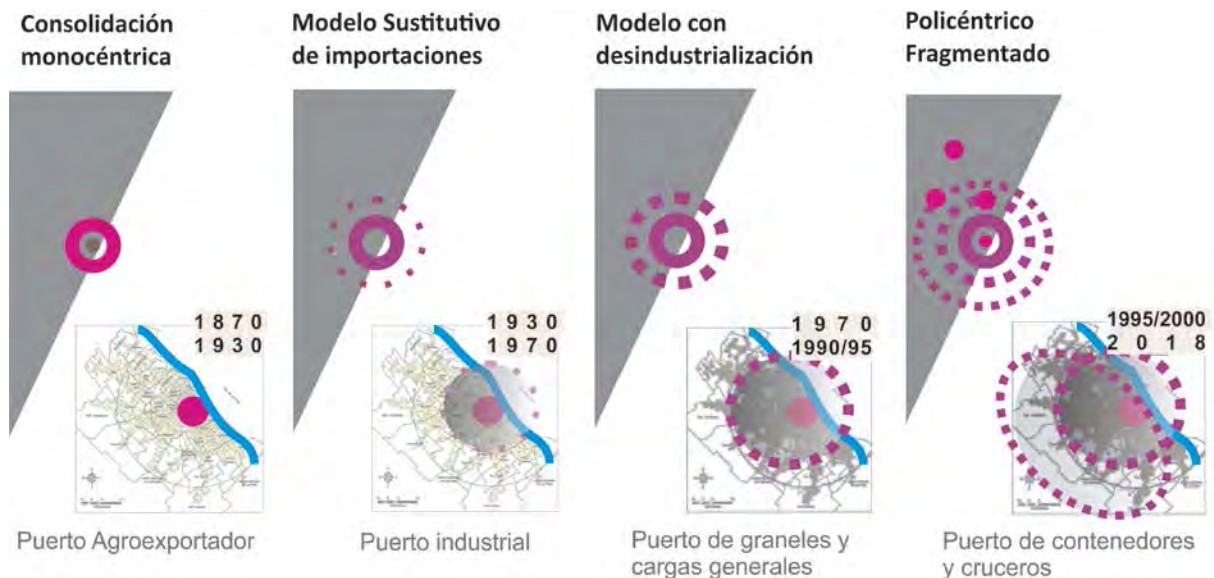


Figura 7: Esquema de asentamiento y consolidación de la RMBA

Fuente: Elaboración propia

Varios autores coinciden en que el punto de inflexión de la estructura metropolitana se concreta a partir de la década del '90, como se viene anticipando en párrafos precedentes. Abba (2010, pág. 62) sostiene que es a partir de este momento que *“la estructura tendencial de nuevas centralidades que se manifiesta es policéntrica, organizada como una retícula de hiper-redes y nodos de hiper-efectores de servicios”*.

Ciccolella (2014, pág. 135) añade que los cambios estructurales están en vinculación con las tendencias de reestructuración económica global; la reforma del Estado, la desregulación y privatización, las concesiones de empresas y servicios públicos forman parte del escenario heredado y actual -como se analizará en el capítulo 3-.

La RMBA (integrada por 40 partidos) cuenta con un total de 14.839.746 habitantes en una extensión de 13.947 km², con una densidad de 6.105 hab/km² (INDEC, 2010); esto infiere que la tercera parte de la República Argentina está asentada sobre el 0,5% del territorio nacional, acrecentado las complejidades territoriales; la ciudad de Buenos Aires es referente

Ciudad y puerto como sistema complejo

de esa escala, del contexto complejo y de sus problemáticas, además de ser Capital Federal, lo que le imprime una representación suprema de centralidad y poder nacional.

En este soporte territorial se inserta el Puerto de Buenos Aires, signo y significativo de la sociedad porteña, de la identidad nacional y de los modelos de desarrollo, que será analizado en capítulos siguientes. Los puertos que se insertan en áreas metropolitanas mantienen iguales déficit y demandas en la dependencia de su desarrollo. El sentido de su existencia, permanencia y evolución continúa siendo el mismo: las actividades económico-productivas, lugar de encuentro, espacio de convergencia entre el agua y el continente, sitio de identidad, área de operaciones y desplazamientos y relación con la ciudad.

III- Los puertos en la génesis de las relaciones socioeconómicas

La primera aproximación a una definición de *Portus* (Del latín) es “*lugar en la costa, o en la orilla de un río, defendido de los vientos y dispuesto para la seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico de mercancías y de pasajeros*” (GEU, 2005, pág. 9682). Se entiende el puerto como conjunto de componentes, infraestructuras, equipamientos e instalaciones que pueden ser exteriores o interiores, que posibilitan los flujos de mercancías y personas y la estancia de los buques y pasajeros en las mismas.

Un puerto es, ante todo, un lugar preparado para cierta clase de desplazamientos. “*Es un punto de contacto entre la tierra y el agua, entre una red de circulación terrestre y una red de circulación marítima o fluvial; también es un lugar de contacto entre personas, entre grupos sociales y entre culturas*” (Domínguez Roca, 2006, pág. 1). Las infraestructuras portuarias son dispositivos económicos y políticos, además de sustento de relaciones socioculturales.

Con la primera idea de globalidad, germinada en 1492, con el mundo completo y con una “nueva” forma de comercio, se sentaron las bases del principio del capitalismo y el escenario próspero para el desarrollo de la posterior revolución industrial en el siglo XVIII. “*América estaba allí, adivinada desde sus costas infinitas*” (Galeano, 1971, pág. 32), la inmensa tierra rica en recursos y los extensos ríos y mares fortalecieron las ciudades, los puertos y la articulación entre sí. “*La manufactura y, en general, el movimiento de la producción experimentaron un auge enorme gracias a la expansión del trato como consecuencia del descubrimiento de América y de la ruta marítima hacia las Indias orientales*” (Marx & Engels, 1980, pág. 32). Esto coercitivamente signó el futuro, visible en el puerto, la ciudad y el país.

Los puertos existen desde el origen de las civilizaciones (Tebas en Egipto, Ostia en Roma, Mileto en Grecia), dependientes de los cursos de agua para su subsistencia; sin embargo, la

Ciudad y puerto como sistema complejo

idea de mundo global, iniciada en este período, cambió las transacciones, los intercambios y el comercio. Los inventos de la época moderna, como la brújula y más tarde el cronómetro marino, cambiaron el rol de la navegación y la expedición, al igual que la irrupción de la cartografía náutica para este fin.

Los puertos son –desde su origen– geoestratégicos para el desarrollo del comercio, la comunicación y el desempeño del ejército; el sitio, por su parte, constituyó el vínculo físico y funcional entre vías terrestres y navegables para efectivizar la consolidación de aquellos propósitos. Modelo que fue modificándose según el avance de los procesos y nuevas demandas por parte de la industria, las sociedades y los Estados que los usufructúan.

Los puertos responden a dos tipologías: naturales y artificiales, los primeros son aquellos que encuentran en la geomorfología las condiciones para el atraque y protección de buques; las ensenadas, bahías y desembocaduras podían conformar puertos de este tipo. Los segundos requieren la acción antrópica sobre los primeros o en nuevos sitios que permitan tal condición, involucran la configuración del territorio a un proyecto adaptado para recibir buques y realizar las operaciones pertinentes según el tipo de cargas, incorporar instalaciones y equipamientos, a esta transformación se la define construcción científica.

Asimismo, los puertos se distinguen por el tipo de geografía en las que se insertan, pudiendo ser fluviales, marítimos (ultramar) o lacustres, de cargas y/o pasajeros; y dentro de esta categoría se clasifican según el tipo de operaciones que realicen.

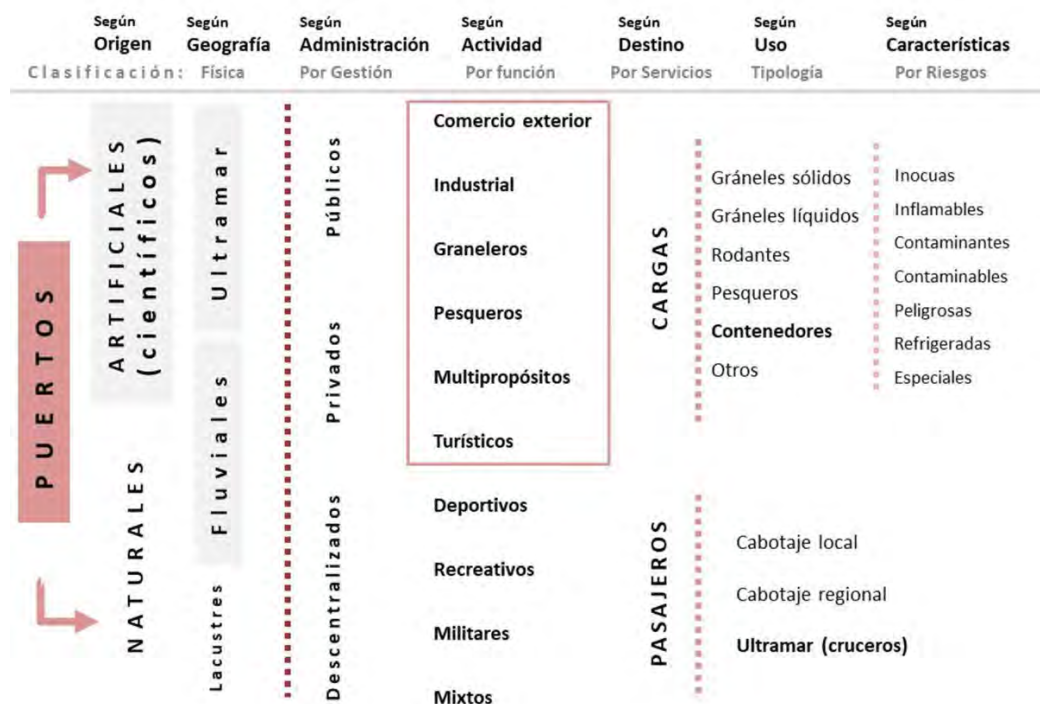


Figura 8: Tipos de puertos. Destinos, usos y características

Fuente: Elaboración propia.

Ciudad y puerto como sistema complejo

Así como el puerto conformó la primera infraestructura que ofreciera el vínculo entre las comunidades y el intercambio y comercialización de los productos, en la medida en que estas evolucionaron, es que las demandas también lo hicieron, reflejándose en las transformaciones sobre estos dispositivos y sus entornos. Existe una clasificación según la evolución de los mismos definida como “generación”:

- Puertos de primera generación: corresponde a los puertos anteriores a 1960. Refiere al puerto como punto de conexión de modos de transporte aislados, carga y descarga, almacenamiento tradicional, y entrega de la mercancía y servicios a la navegación.
- Puertos de segunda generación: posterior al año 1960, comienzan a considerarse como centros industriales y comerciales. Los servicios continúan limitados a los barcos y a las mercancías, aunque en sus proximidades se instalan industrias. Son los denominados puertos industriales.
- Puertos de tercera generación: aparecen en el año 1980, caracterizada por la estructuración de la comunidad portuaria, la relación puerto - ciudad y puerto – usuario, la integración del puerto a las cadenas logísticas, el puerto en la incorporación de valor añadido, la importancia en el sistema de tecnologías de información denominadas *infoestructuras*, y la sensibilidad por el cliente (UNCTAD¹⁶ 1992).
- Puertos de cuarta generación: a partir de 1999 la UNCTAD asumió la categoría de la 4° generación, como aquel que esta físicamente separado pero vinculado a través de operadores comunes o a través de una administración común (UNCTAD. 1999).
- Puertos inteligentes o *Smart Port*: la principal preocupación es la eficiencia del transporte marítimo y su gestión, (marina mercante, aduanas, fronteras, industria, sanidad, seguridad pública, protección civil, trabajo, urbanismo, ordenación del territorio, carreteras, ferrocarriles, medio ambiente, costas, pesca y cultura). La Transformación tecnológica, básicamente la transformación digital en aquello que afecta a todas las operaciones que se desarrollan en el mismo: carga, descarga, almacenamiento, optimización de tráfico, eficiencia energética, drones marinos, tecnologías virtuales para detección y evaluación de riesgos en el transporte marítimo.
- Puertos verdes o *Green ports*: son la nueva generación de cara al futuro, con una fuerte gestión sobre el ambiente y la gestión de los recursos. Persiguen la eficiencia energética, el menor impacto ambiental, utilización de energías limpias. La tecnología está en relación al modelo de desarrollo sostenible.

¹⁶ UNCTAD (siglas en inglés) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Corte temporal	1952	... 1960	1960-80	1980-95	1999...	2010...	2015...
Denominación		1ª Generación	2ª Generación	3ª Generación	4ª Generación	5ª Smart Port	6ª Green Port
Descripción		puertos anteriores a 1960. Política conservadora	Recae sobre puertos industriales y comerciales	Incorporación de valor añadido, sensibilidad por el cliente	Físicamente separado, vinculado a través de operadores comunes	Uso de servicios informáticos para eficientizar servicios	Políticas de reducción de emisiones, costos e impactos
Propósito		Conexión de modos de transporte aislados	Carga, descarga, almacenamiento, transformación de las cargas	Comunidad portuaria, relación puerto-ciudad, incorporación tecnológica	Plataforma logística, estrategia digital	Gestión operativa eficiente, con TICs, innovación	Sustentabilidad ambiental-económica-operativa
Exigencias del sistema portuario		Escasos requerimientos de mano de obra especializada	Expansión del puerto, servicios a industrias y comercios	Conexiones intermodales. Sistema multimodal de transporte	Centro intermodal, infraestructura integrada, innovación tecnológica	Corredores logísticos, clústeres tecnológicos, sistemas en red, informatización, robotización, transportes eficientes, gestión de los recursos.	
Demandas del territorio		Espacios reducidos. Hinterland local. Obras de abrigo	Industrial en cercanías, nodo de transporte industrial-comercial, mayor espacio para transformación de cargas	Mayores superficies para almacenamiento, equipamientos y logística	Requerimientos para mayor infraestructuras, mayor espacio físico, equipamientos especiales, planificación integral puerto y ciudad, ordenamiento ambiental del territorio, gestión y gobernanza local, regional, global.		
Evolución tecnológica		131-200 eslora, 9° calado, 500-800 TEUs	215-250 eslora, 10 y 12° calado, 1000-2500 TEUs	250-300 eslora, 13° calado, 3000-4000 TEUs	300-345 eslora, 14 y 15° calado, 5000-8000 TEUs	360-400 eslora, 14 y 15° calado, 11000-14000 TEUs	400 eslora, 15 y 16° calado, 16000-18000 TEUs
Infografía							

Figura 9: Evolución de los territorios portuarios

Fuente: Elaboración propia

Esta evolución territorial portuaria -resultado de procesos directos e indirectos- simultáneamente fue absorbiendo las necesidades de la industria naviera y de las instalaciones, debiendo adaptar así las capacidades del territorio para fortalecer la actividad, haciendo de las relaciones entre los puertos y sus entornos de localización una cuestión relevante históricamente, pero en los últimos cincuenta años se han transformado en objeto de análisis, por parte de diferentes disciplinas, por la propia complejidad que existe entre el desarrollo de la infraestructura portuaria y el crecimiento urbano.

III.1- El puerto como infraestructura geoestratégica y económica productiva

El puerto es una infraestructura de localización productiva, en todos los tiempos la necesidad del puerto se ligó a una cuestión de producción, consumo y transporte. Las sociedades primitivas emergieron en torno a los enclaves portuarios naturales. En la concepción de Marx, el puerto -como recurso natural- sería el instrumento natural de producción, ya que existe una condición originaria para que así sea.

El puerto es lugar de convergencia de personas y mercancías, más allá de su destino (industrial, turístico, agroexportador, etc.) simboliza una estructura sociotécnica, con un fuerte vínculo en el hecho productivo, es un nodo estratégicamente económico para

Ciudad y puerto como sistema complejo

cualquier territorio. La ciudad y el puerto constituyen una manifestación del comercio, del consumo y de las relaciones sociales, condición que se mantiene *per se*.

Como se dijo los puertos siguen manteniendo el objetivo de su existencia, cada época se vio signada por algunas condiciones locales-regionales de convergencia y transferencia con significativo impacto social, económico, político, ambiental y cultural; el puerto que movilizó granos simboliza un momento de explotación productiva vinculada al agro. Hoy, el contenedor es el objeto símbolo de las transacciones comerciales y el consumo de bienes a escala mundial; la revolución del contenedor trasciende la dimensión económica-productiva, cambiando las formas de producir, almacenar y distribuir; también otorga nuevos significados; *“lo que distingue a las épocas económicas unas de otras no es lo que se hace, sino cómo se hace, con qué instrumentos de trabajo se hace”* (Marx, 2010 [1859], pág. 132).

La conceptualización de la infraestructura portuaria ha ido variando en el tiempo, consecuencia de los procesos ya expresados, pero además por las formas de producir las mercancías, las relaciones internacionales en el comercio exterior, los tiempos y costos de la distribución, la competitividad empresarial, la necesidad de añadir valor, la informatización y las tecnologías (TICs), entre otros factores que se irán desarrollando posteriormente.

Estas variaciones en el tiempo han impactado en los territorios de diferentes formas, en cada ciudad, país, región han tenido repercusiones disímiles, con reestructuraciones y adaptaciones en algunos casos, y con obsolescencia y abandono en otros. Las transformaciones no solo recaen en los territorios, sino también en las formas de administración y gestión, en las regulaciones y normativas, en las políticas de control y seguridad, en las medidas de protección ambiental, entre otras; aunque estas cuestiones no sean observadas en el territorio tienen incidencia en la organización y transformación de los espacios y de las actividades que se desarrollan.

La globalización les llegó a los puertos más velozmente de lo que estos pudieron advertir, las nuevas tecnologías aplicadas a la construcción de buques cada vez más grandes para obtener mejores costos al transportar mayor volumen de cargas, generó disfuncionalidad en instalaciones, infraestructuras y equipos, en los recintos portuarios y sus entornos, rasgos que dieron lugar a los cambios funcionales, con las reconversiones como única opción.

III.2- El puerto en la escala local y global

El puerto es local y global, el territorio es local y la contenerización como fenómeno técnico es global, entiende los intereses privados de empresas diseminadas por el mundo que

Ciudad y puerto como sistema complejo

operan localmente bajo lógicas globales. La concentración de actividades vinculadas no necesariamente responde a las demandas locales, los puertos aglutinan actividades y actores que operan internacionalmente; navieras, operadores logísticos, terminales, mantienen una localización en el puerto pero las operaciones responden a convenios globales, en un mercado hegemónico e híper concentrado, como se verá en la parte II.

La concentración de una actividad especializada en un área geográfica es lo que Lipietz (1994, pág. 38) denomina *“área productiva especializada”*; es asimismo una forma de socialización, en un territorio que es espacio de poder, de competencia, de cooperación entre lógicas locales y globales, con sectores que ganan y otros que pierden.

Se evidencia en la actualidad que los puertos no conforman islas en el territorio, su análisis no puede excluirse y separarse del contexto (sociedades, ciudades, mercados, Estados), en tanto aparecen como plataformas logísticas de intercambio modal, cuya complejidad creciente poco o nada tiene que ver con los tradicionales enclaves de ruptura de carga ceñidos a hinterland limitados como fuera décadas atrás. *“Los puertos han modificado sus antiguas funciones y, aparte de ocupar posiciones estratégicas en el tráfico de mercancías, se convierten en núcleos donde convergen diversos medios de transporte, vinculados estrechamente no sólo con la concentración de tráficos, sino también con el espacio geográfico en el que tienen su origen los flujos mercantiles”* (Segrelles, 2000, pág. 120).

El puerto como infraestructura local promueve las intervenciones en el territorio local, el mercado que es una unidad global se pronuncia en múltiples escenarios tangibles e intangibles, en el territorio local, regional e internacional para el cual existe. La interdefinibilidad y dependencia entre el puerto y sus contextos es -en coincidencia con Santos- resultado del encuentro entre la necesidad del hombre por realizar la materialización del objeto y el cumplir con la función requerida; *“un objeto técnico nace porque una serie de operaciones, intelectuales, técnicas, sociales y políticas, convergen para su producción”* (Santos, 2000, pág. 181).

En este sentido, el puerto es un servicio en sí mismo, y simultáneamente está al servicio de múltiples procesos. *“El desarrollo de un puerto está asociado a mecanismos muy complejos que se inscriben, a la vez, en un sistema integral de transporte y en una red de intercambios vinculados a áreas de desarrollo económico. En el primer supuesto, se centra en la red articulada de los flujos de circulación de mercancías en torno a la economía globalizada; en tanto que el segundo supuesto, se fundamenta en lógicas que incluyen los aspectos relacionados con las economías locales y los parámetros económicos, sociales, medio-ambientales, políticos y culturales”* (González Laxe, 2008, pág. 54).

En línea con lo antes dicho, el transporte marítimo y los puertos acompañan los patrones del contexto socio-económico global. En una economía globalizada, el comercio internacional se torna cada vez más competitivo; marco en que las principales navieras mundiales –actores oligopólicos- son las que imponen las estrategias del mercado, son las que definen las inversiones y la selección de la escala de los buques, definen a qué puertos beneficiar y a cuáles declinar. *“Es evidente que las distintas direcciones del capital, y las decisiones económico-políticas que las orientan, no sólo impulsan ciertos puertos, mientras que otras instalaciones se deprimen, sino que los antagonismos y desequilibrios también afectan a los territorios donde están enclavados los diferentes recintos portuarios y a la actividad económica que en ellos se desarrolla.”* (Segrelles, 2000, pág. 121).

IV- Cambio de modelo y reestructuración territorial

La espacialización de las actividades económico-productivas es determinada –y determina cada vez más- por la centralidad de una ciudad en los contextos supralocales e internacionales, independientemente de su tamaño y densidad poblacional. Es igualmente sustancial la especialización de las actividades, cada vez más los territorios compiten en sus especificidades económica-productivas. Al respecto Mongin (2015, pág. 64) agrega *“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. Esa interpretación se acompaña con la idea que la ciudad globalizada se adecua a otras ciudades globalizadas, que están más conectadas cuanto se mantienen a mayor distancia, y aislada de su emplazamiento original, la globalización urbana va a acompañada de una descontextualización”*.

Según el concepto de Mongin, Buenos Aires podría representar una ciudad global (aunque forme parte de un país en vías de desarrollo) por las condiciones que se vienen describiendo y se analizarán en el avance de esta investigación. En este sentido la ciudad global, a la que refiere Sassen, observa las ciudades que se insertaron en las décadas del '80 y '90 (Nueva York, Tokio y Londres) como tal, bajo los argumentos que sustentaron su teoría (1991) sobre la globalización de la economía como inductor del proceso de concentración del poder económico en unas cuantas áreas metropolitanas desde las que se ejerce el control y la dirección de la economía mundial.

Ciudad y puerto como sistema complejo

Sin embargo la autora advierte que *“el progreso de la economía global ha producido una nueva geografía de la centralidad (y de la periferia)”* (Sassen, 1995, pág. 31), e identifica cuatro formas para (re)definirla:

1- *“La centralidad puede emplazarse en diversos espacios físicos, el centro de negocios se mantiene como un lugar estratégico para las empresas”*.

2- *“El centro debe verse como una zona metropolitana que cubre una red de actividades comerciales intensas”*. Esto configura otra forma de centralidad, que incluye la dispersión, la extensión de la periferia, la disgregación del centro sobre la periferia.

3- *“Un ‘centro’ transterritorial constituido en parte por el espacio digital, a través de las intensas transacciones económicas de la red de ciudades globales”*. En estas se incluyen las principales ciudades del mundo, pero según la autora es necesario incluir ciudades como *“Bangkok, Seúl, Taipei, Sao Paulo, Méjico o Bombay. La intensidad de las transacciones entre estas ciudades, así como su volumen, en particular a través de los mercados financieros, de la oferta de servicios y de las inversiones, aumenta considerablemente”*.

4- *“Los espacios generados electrónicamente. Como por ejemplo las componentes estratégicas en las finanzas”*. Donde las actividades comparten en el ciberespacio puntos de coordinación y centralización.

Bajo este análisis, Buenos Aires es parte de una red de ciudades globales, y en coincidencia con la *“descontextualización”* para el fenómeno urbano, que plantea Mongin, existen muchas formas de ciudades globales. El autor añade que las variantes del fenómeno son numerosas: *“las ciudades emergentes insulares de la primera generación asiática (generalmente los puertos, a imagen de Singapur y Hong Kong, que inauguraron la mundialización urbana desde finales de los años 70); las ciudades globales (una expresión de Saskia Sassen), que son ciudades mundo, históricas como Londres o Tokio; las microciudades globales insertadas dentro de megaciudades (la ciudad portuaria de Montreal, las dársenas de Puerto Madero en Buenos Aires); las ciudades de excepción; las ciberciudades; las ciudades escaparates o las ciudades de los Emiratos del Golfo (Abu Dabi, Dubái), que se las ingenian para disociar lo local de lo global”* (Mongin, 2015, pág. 64).

Estos procesos, en el que el fenómeno urbano se consolidó en las últimas décadas del siglo XX, arrastraron a sus componentes a evolucionar conjuntamente. El puerto es parte de las redes que hacen global a una ciudad, región o territorio que participa de las actividades planetarias, sean económicas, financieras, tecnológicas o culturales.

Las transformaciones territoriales de los puertos son consecuencias de variables económicas, políticas y socioculturales, aunque connaturalmente de la tecnología, como se

fue advirtiéndolo en este capítulo. La circulación de mercancías alrededor del planeta asociado al consumo global de cualquier tipo de producto, ha conducido a los barcos portacontenedores a acarrear cada vez más cantidad de “TEUs” (*Twenty-foot Equivalent Unit* -Unidad Equivalente a Veinte Pies); en ese sentido, la tecnología naviera aporta barcos de dimensiones que exceden la capacidad de los territorios portuarios. Los canales de acceso, las dársenas de atraque, las áreas de las terminales y las vías de tránsito terrestres demuestran las complejidades del territorio para adaptarse con éxito en tiempo y forma.

Las funciones típicas que desarrolla un puerto incluyen, además de la carga y descarga de la mercancía de los buques y el embarque y desembarque de pasajeros (transferencia entre los modos de transporte marítimo y terrestre), la manipulación de mercancías, su depósito y almacenaje, la inspección y el control de la misma por parte de las administraciones públicas (aduana, sanidad, migraciones), la consolidación y desconsolidación de cargas, los servicios de apoyo a los buques (aprovisionamiento, reparación, servicios auxiliares, atención de tripulaciones), así como servicios de valor añadido y de gestión de la información que se intercambia entre los diferentes actores intervinientes en todas estas actividades, retroalimentando la cadena logística. Las funciones siempre han sido similares, el cambio principal se dio en la velocidad y calidad del manipuleo, en los volúmenes y controles.

En este contexto, las ciudades que cuentan con puertos operativos en determinadas cargas o multipropósito constituyen nodos estratégicos (conectividad); polos de desarrollo (competitividad); espacios de transición (movilidad), a este tenor constituyen -además- identidades, significados, paisajes y relaciones sociales. Si bien la función esencial de los puertos es la de actuar como intercambiadores entre los diferentes modos de transporte, se observa que hoy los puertos han sobrepasado esta función y se han convertido en centros logísticos de transporte intermodal de primer orden, en los que se realizan muchas otras actividades de agregado de valor económico, captando los clientes que eligen el servicio.

Este paso de puertos de segunda y tercera a cuarta generación está asociado con lo que se viene presentando de los cambios tecnológicos que afectan a la navegación, a las nuevas prácticas correspondidas al comercio exterior y a los puertos como plataformas logísticas. Algunos ejemplos de puertos han incluido conceptos de puertos inteligentes y puertos verdes como “generaciones” siguientes. Las preocupaciones por la protección del ambiente y por el conocimiento ligado a la tecnología prima en las agendas de los principales puertos.

Estas tendencias en la industria naviera y el comercio internacional seguirán evolucionando, por lo tanto el desarrollo de los puertos y sus territorios deberá alinearse a esta tendencia para no caer en la obsolescencia. En este proceso inter-generaciones los puertos incluyen

las relaciones con las ciudades, el acercamiento-distanciamiento y aislamiento-integración que se comenta más adelante de modo general y en particular en el capítulo 6 de la parte 2.

Sin embargo, en la región Mercosur los principales puertos aún permanecen con estrategias de operación ligadas a los puertos de segunda y tercera generación, al respecto Segrelles señala que los puertos intentan modernizarse, para captar más tráfico y atraer a los diferentes agentes, pero que aún conviven instalaciones intermodales tecnológicamente avanzadas con los puertos industriales (segunda generación), sujetos a un hinterland dependiente y vinculado a una producción local de cargas pesadas, de gran volumen y exiguo valor añadido. *“Aun tratándose de puertos que prestan servicio a un hinterland con una producción industrial diversificada, resulta curioso observar cómo con el transcurrir del tiempo estas instalaciones languidecen sin remisión y las mercancías de su área de influencia se canalizan hacia otros puertos próximos más dinámicos y modernizados, quedándose en ellos únicamente ciertos graneles que por sus características no harían rentable un desplazamiento a un recinto más alejado”* (Segrelles, 2000, pág. 122).

Para absorber las tendencias y adaptarse a los cambios, las transformaciones de los puertos requieren reestructurar sus propios territorios, el entorno inmediato y mediato, ya que la dinámica es multiescalar. Las reconversiones cristalizan la oportunidad de ordenar el territorio en conjunto, integrando variables, dimensiones y actores diversos.

IV.1- Cambios tecnológicos y ordenamiento del territorio. El contenedor en escena

Desde lo geográfico, *“el mundo tuvo dos grandes momentos. El primero fue el de las grandes navegaciones y el otro [...] los satélites tripulados o no”* (Santos, 2000, pág. 166). En este sentido interesa rescatar el primer evento –la navegación– dado que, conjuntamente con los puertos permitieron la permanencia, el intercambio y la movilidad.

El territorio que conserva un puerto posee un potencial ineludible, pero es la acción –como medio y como norma– que regula el potencial económico, político y social a través de los actores decisores y sus habilidades. El puerto es un punto de correspondencia de objetos, sujetos y acciones, dentro de una dinámica sistémica donde otros subsistemas son interdependientes en redes. 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”*.

Ciudad y puerto como sistema complejo

La incorporación del contenedor como objeto derivado de una técnica específica, ha modificado la formación territorial de los puertos, la estandarización permite el apilamiento – allí reside la revolución del mismo- sin embargo, la demanda de suelo para su manipulación, y de transporte terrestre eficiente (carretero y ferroviario), condujo en el transcurso de estos años a reestructuraciones para adecuar las instalaciones, los usos del suelo y la movilidad, tema que se analiza en el capítulo 5.

A partir de la década del '50 la incorporación del contenedor, como “envase” de las mercancías a transportar, cambió el concepto de intercambio comercial. El contenedor surgió en 1956 como respuesta a una necesidad, la de evitar el robo, rotura y pérdida de objetos que anteriormente se trasladaban en sacos (bultos)¹⁷. Esa caja se convirtió en el elemento fundamental del comercio internacional, y el avance tecnológico en las últimas cinco décadas adecuó buques con mayor capacidad de traslado de TEUs.

Este nuevo contexto de unitarización significó para los puertos un nuevo paradigma en la organización, planificación y gestión de sus territorios; en adelante la gradual manifestación en promover el intercambio de mercancías a escala planetaria, sin precedentes, fue exacerbando la escala de buques, instalaciones e infraestructuras portuarias, al mismo tiempo que el transporte carretero y ferroviario comenzó a colapsar rutas y autopistas.

El contenedor -como concepto- se convirtió en un símbolo de la sociedad, si bien la circulación de bienes existe desde tiempos remotos, se asiste hoy a una mercantilización y consumo de cuanto objeto ronde por el planeta, el avance tecnológico sumado a la mediatización de consumir “felicidad” lleva a la sociedad capitalista a consumir productos que tienen origen en África, se ensamblan en Europa occidental y se venden en América Latina. Es decir, la ruptura con el sistema fordista “*significa que una unidad produce mercadería sin saber quién va a comprarla*” (Lipietz, 1994, pág. 32), esa transnacionalidad de los productos, modifica la organización espacial y las relaciones entre actores dispersos.

Al respecto, Baudrillard manifestaba que “*vivimos el tiempo de los objetos, y con esto quiero decir que vivimos a su ritmo y según su incesante sucesión [...] los vemos nacer, cumplir su función y morir*” (Baudrillard, 1970 , pág. 3), por ello el espacio está siempre cambiando en su configuración y en su organización (social, económica, cultural), en definitiva el puerto como fenómeno técnico es y está en función de los objetos técnicos. Habrán sido antes los silos y cintas transportadoras de granos, hoy son los contenedores, tal vez a futuro sean los cruceros, en definitiva es la adaptación del territorio al sistema de objetos y técnicas.

¹⁷ En 1956, MacLean, propietario de una sociedad de transporte terrestre, había diseñado una caja de 35 pies de longitud para proceder a un reparto entre New York y Houston a bordo del buque Ideal-X.

Ciudad y puerto como sistema complejo

Situando el concepto de objeto técnico como “*la cosa que emana de una producción obtenida metódicamente, al cabo de una serie de operaciones de convergencia*” (Simondon en Santos, 2000, pág. 181); se puede decir que el contenedor es la caja que cambió el mundo en cuanto a comercio y logística, significando la transformación de los territorios intra y extra portuarios.

Esta realidad común a múltiples puertos mundiales, condujo necesariamente a muchos de ellos a reestructurarse para adaptarse. En América del Sur, Santos (Brasil); Valparaíso (Chile), Montevideo (Uruguay), Buenos Aires y Dock Sud (Argentina), entre otros, debieron adecuar capacidades para continuar operativos, cada uno con las particularidades propias del entorno local metropolitano con el que coexisten y sus respectivas problemáticas.

IV.2- Transformaciones territoriales portuarias: reestructuración y reconversión

En esta investigación se adoptó la definición de Domínguez Roca (2006) para el proceso de reestructuración y reconversión (expresada en la introducción), ese conjunto de acciones, actividades y procesos que impulsan un cambio significativo en la dimensión física, funcional y/o social de un puerto, es desencadenado por transformaciones tecnológicas, económicas e institucionales, incluyendo cambios en la configuración territorial del puerto, específicamente en los usos del suelo, pero también en la administración (tenencia, explotación, gestión y administración). Como se mencionó, hay dos tipos: “*reconversión puerto-puerto*” y “*reconversión puerto-ciudad*” (Domínguez Roca, 2006).

El interés de esta investigación por las reconversiones del tipo puerto-puerto intentará demostrar, en el avance de la misma, las posibilidades que ofrecen las reestructuraciones como oportunidad para el desarrollo en el mediano y largo plazo. Como se adelantó en la introducción, el análisis desde esta disciplina sobre estas transformaciones territoriales han sido abordadas escasamente y con sesgos diferentes, pero conforman puntos disparadores para integrar variables, dimensiones e indicadores que convergen en las transformaciones territoriales portuarias y urbanas que no solo abarcan la escala local, sino su hinterland y foreland¹⁸, en nuevas configuraciones territoriales y dinámicas socioespaciales globalizadas.

En línea con el planteo de Domínguez Roca, las reconversiones en el territorio pueden darse en diferentes áreas y de forma heterogénea. Pueden existir otras combinaciones posibles que contengan partes de estas tres principales formas de reestructurar el territorio:

¹⁸ Ver definiciones en el glosario

▪ Al interior del puerto operativo (reconversión puerto-puerto), puede incluir los bordes e intersticios urbanos para mejorar la condición portuaria.
▪ Al interior del puerto no operativo y en los bordes urbanos (reconversión puerto-ciudad)
▪ Al exterior del puerto operativo, en la ciudad (reconversión puerto-ciudad)

Cuadro 4: Tipos de reestructuración del territorio portuario

Fuente: Elaboración propia

En coincidencia con lo expuesto por Domínguez Roca (2006), una reconversión puerto-puerto significa que el puerto sigue siendo un lugar de desplazamientos -aunque cambian los tipos y modos- de cargas y de pasajeros; no hay abandono de la operatividad portuaria, sino un re-ordenamiento de las mismas, donde se puede cambiar el tipo de cargas o incorporar nuevos usos, multipropósitos y/o pasajeros.

El propósito de estas intervenciones de adaptación reside esencialmente en mejorar las condiciones productivas del puerto y ser competentes en la escala que participa -local, regional o global- y está estrictamente vinculado a recuperar la infraestructura e instalaciones disponibles. Este tipo de reconversión persigue la finalidad de desarrollarse y aprovechar las bondades de su localización, relaciones comerciales y servicios disponibles.

Las reconversiones portuarias son producto –desde hace varias décadas- de lo expuesto precedentemente, pero no como un fenómeno nuevo, siempre los puertos debieron adaptarse a circunstancias de su época, (de natural a artificial) atravesando generaciones.

Los cambios más profundos de los espacios portuarios obedecen al avance del transporte marítimo producidos entre la décadas de 1960 y 1970. *“Los barcos aumentaban rápidamente de tamaño, especialmente los graneleros, y aparecían y se consolidaban en todas las rutas los contenedores como nueva forma de carga general. Los viejos muelles, planificados y construidos para barcos y tipos de carga anteriores a estos grandes cambios, se encontraban en muchos casos cercanos e incluso directamente relacionados con el centro de la ciudad o rodeados por barrios portuarios”* (Alemany, 2015, pág. 74).

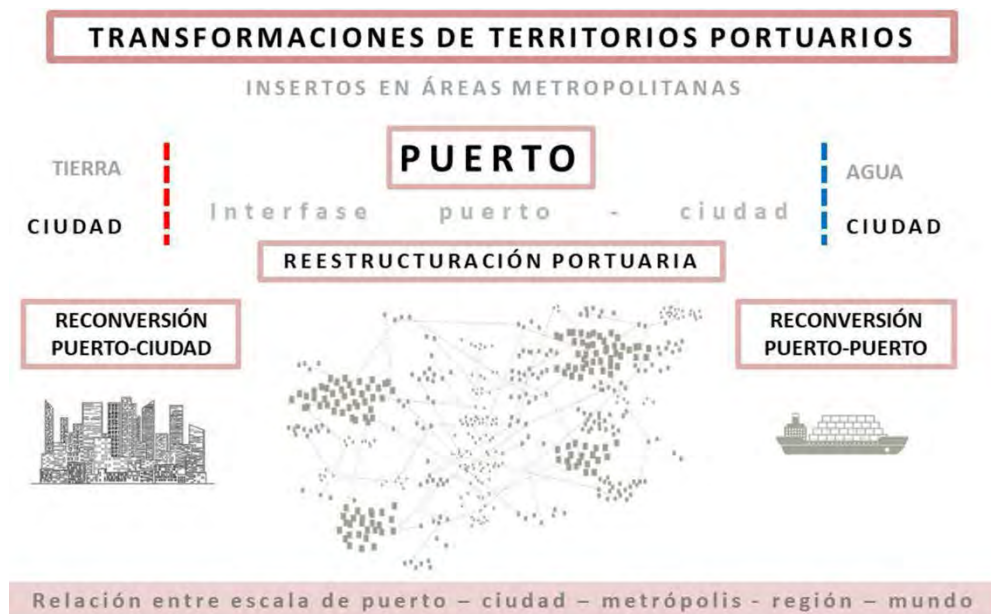


Figura 10: Proceso de transformación portuaria: reestructuración y reconversión

Fuente: Elaboración propia

La reconversión puerto-ciudad, por el contrario implica que la actividad portuaria es reemplazada por otros usos, asistida por procesos de “renovación urbanística” o “refuncionalización” del espacio portuario. Se genera una pérdida funcional de la operativa portuaria para aumentar su rol como lugar de “contactos” (sociales, culturales o empresariales), re-generando otros tipos de desplazamientos (Domínguez Roca, 2006).

Muchas instalaciones quedaron obsoletas con el devenir de buques de gran porte y los requerimientos de anchos y profundidades superiores, dejando extensas superficies abandonadas, degradadas y vacantes. Al mismo tiempo, la cercanía al centro de la ciudad amplificaba los problemas de tránsito terrestre, producto de las actividades de carga-descarga y entrada-salida de mercancías y transportes, contaminación, ruido y accidentes. También la crisis industrial de los años 70 y 80 del siglo XX en los países más desarrollados dejaba espacios libres en algunos de sus puertos (Marshall, 2001). Los puertos construían nuevos muelles para los tráficos de aquel momento y de los próximos años lejos del centro urbano, según un modelo de abandono de viejos espacios y conquista de nuevas áreas (Bird, 1971).

Este escenario de reconversiones del tipo puerto-ciudad típico de principios de la década del '80, en la desafectación de espacios portuarios antiguos, tiene como primer ejemplo a San Francisco en la renovación urbanística de sus muelles y espacios portuarios. “A la total transformación del Pier 39 siguieron muy pronto, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, otras áreas portuarias de esta ciudad como Fisherman’s Wharf y Hyde Street Pier, conformando en el norte una larga fachada marítima renovada [...] el proceso de

revitalización del frente portuario fue continuando hasta alcanzar una larga extensión del espacio de contacto ciudad-puerto” (Alemany, 2015, pág. 71).

Estas prácticas fueron reiteradas, con diferentes proyectos y estrategias, en pequeña escala o grandes superficies, en todo el mundo. “Las experiencias son muy diversas en cuanto a extensión transformada, usos y actividades desarrolladas, formas organizativas y de gestión empleadas, financiación y resultados económicos obtenidos, y por la diferente importancia que la incidencia económica y urbanística ha tenido en la ciudad” (Alemany, 2015, pág. 72).











	San Francisco	Baltimore	New York	Boston	Londres
ESTRATEGIAS PRINCIPALES	Transformación extendida del frente de agua	Renovación zonas urbanas del entorno	Intervenciones en espacios públicos Rehabilitación y recuperación	Rehabilitación y transformación fachada portuaria central	Puerto industrial histórico renovado con objetivos inmobiliarios privados
					
	Pier 39	immerharbour	Pier 17 South street seaport	Quincy market	Dockland
	Liverpool	Barcelona	Lisboa	Génova	Marsella
ESTRATEGIAS PRINCIPALES	Renovación total, se conservo su estructura original	Reconversión en dársenas antiguas	Rehabilitación a lo largo del río (parque expo 1998)	Expo Colombina 1992, museo del mare	Trabajos sobre muelles del S.XIX
					
	Albert Dock King y Queen dock	Port Vell	Docas de Alcantara	Porto Antico	La Joliette

Figura 11: Principales reconversiones puerto-ciudad

Fuente: Elaboración propia en base a (Alemany, 2015)

En Argentina el ejemplo más conocido de reconversión portuaria y renovación urbana (puerto-ciudad) lo representa la reconversión Puerto Madero (1889-1897) en la década del '90. En este caso la obsolescencia del puerto llevaba 80 años de abandono y desafectación operativa (desde 1910, desafectado en 1926 con el inicio operativo de Puerto Nuevo), convertido en la oportunidad de renovación de una porción del centro porteño y de vinculación con el río, como se analizará en la parte II.

Estas renovaciones urbanas, de recuperación de instalaciones en desuso, constituyen la ocasión para el Estado para movilizar capitales e inversiones en el mercado, como sucedió con Puerto Madero. “La crisis económica de principio de la década de 1980 hizo posible

Ciudad y puerto como sistema complejo

que las ciudades se presentaran como tábulas rasas para la implantación de los emblemas de nuevos flujos de capital. La decadencia funcional de las infraestructuras de transporte y de producción situadas en áreas centrales, con el consiguiente deterioro económico y social, fue el detonante de importantes transformaciones urbanas” (Muxí, 2009, pág. 36).

No necesariamente todos los casos de reconversiones puerto-ciudad tienen impactos semejantes, pero hay un patrón común de ordenamiento de estos territorios, la arquitectura, el paisaje y las conductas son similares. Las imágenes urbanas conforman una escenografía globalizada. De forma crítica Muxí (2009) plantea que estas renovaciones confirman el modo segmentado de hacer la ciudad global, la operación fragmentada se aplica a cierto sector social; lo define como “espejismos de recuperaciones urbanas”, contenedores urbanos, paraísos efímeros de consumo (o de consumo efímero) y entretenimientos de 24 horas.

Los principales centros urbanos-metropolitanos que cuentan con puertos, instalaciones portuarias o sectores de estos en desuso, con espejos de agua y frentes litorales, tienen un desafío en la recuperación de sus entornos, en ellos se mezcla la identidad, la memoria, la economía inutilizada de un espacio “vacante o residual” y la recompensa social en la reurbanización del espacio público. Al mismo tiempo que se goza de tales beneficios aparecen contradicciones sobre cómo se articulan estos proyectos con el bien común, la administración de los costos y beneficios de la intervención, la gestión público-privada, entre otros debates que deben atravesar los Estados en la decisión de reconvertir o no sus sitios.

La reconversión (puerto-puerto o puerto-ciudad) es parte de la globalización económica y territorial que se expuso hasta aquí, sin embargo y en afinidad al postulado de Muxí, no hay una totalidad en la ciudad global, sino sectores más globales que otros, relaciones y poderes más o menos integrados a ella. *“La ciudad global está compuesta por fragmentos urbanos, huellas superpuestas a la realidad preexistente y, por tanto, no hay ciudades globales, sino sectores de ciudades y territorios que responden a lógicas de la economía global. Por su potencial económico, productivo y situación geográfica, ciertas ciudades tienen una mayor proporción de sectores globales” (Muxí, 2009, pág. 187).*

El puerto es local-global, porque constituye un nodo de gestión local en una red global; ampliando la tesis de Sassen, Borja y Castells (1997) indican que si bien existen las ciudades globales centrales, también hay nodos regionales y centros metropolitanos dominantes que forman parte de la nueva red de ciudades globales, a Nueva York, Tokio y Londres (Sassen, 1999) se añaden Singapur y Chicago como nuevos centros desarrollados y también ciudades de países en vías de desarrollo, Buenos Aires, San Pablo, México.

Ciudad y puerto como sistema complejo

Los autores señalan que “*el sistema urbano global es una red, no una pirámide*”. Esa red, en progreso desde la década del '80, aún vigente y en proceso de constante transformación, impulsa a los territorios urbano-portuarios a ajustar sus modelos de desarrollo. “*La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades*” (Borja & Castells, 1997, pág. 43).

V- A modo de recapitulación de contenidos

En el recorrido de este capítulo se ha conceptualizado y precisado un marco teórico y de referencia de aproximación a la ciudad y sus procesos de cambio en todas sus dimensiones, en el que se ancla el tema de las transformaciones territoriales portuarias insertas en áreas metropolitana, presentando los principales conceptos claves y principales autores que dan sustento al posicionamiento teórico – ideológico que se adopta en la investigación y al mismo tiempo permiten introducir al problema de conocimiento que la misma aborda.

Se parte de la complejidad como paradigma de comprensión de la ciudad, del territorio y los puertos, en sus transformaciones simultáneas e interdependientes que modelan y son modeladas por las sociedades y sus conductas recíprocamente; las unidades de análisis puerto y ciudad como dos subsistemas de un mismo sistema complejo, permiten abordar las transformaciones como un conjunto de procesos interdefinibles.

La ciudad aparece como un marco de situación para el desarrollo de los puertos, asociado a una condición económica que ha sido globalizada, que ha ido modelando nuevas conceptualizaciones para definirla. La condición metropolitana da lugar a nuevas configuraciones territoriales y definiciones conceptuales: la ciudad global, la metápolis, la megápolis o la postmetrópolis son resultado de la urbanización planetaria.

No es posible aislar el análisis de las transformaciones portuarias de las urbanas y metropolitanas, como tampoco a estas de los eventos económicos, sociales, culturales locales, de procesos regionales y globales, aunque no todos impactan directamente y con el mismo grado. No obstante, la distinción de las ciudades entre sí se manifiesta por cuestiones particulares que hacen de ella una marca-ciudad, el caso del Puerto de Buenos Aires representa las diferentes escalas, procesos y relaciones como caso de estudio significativo. Como caso de estudio instrumental permite comprender fenómenos (por qué y para qué) (Stake, 1998).

Ciudad y puerto como sistema complejo

Si bien los territorios portuarios sufren las mismas problemáticas, el caso de estudio se corresponde con un encadenamiento de procesos desde la década del '90 que lo cualifica para ser abordado como caso. Permite revisarlo con sus principales rasgos de inserción desde la escala nacional y regional en el Mercosur de modo exploratorio, y analizar variables en profundidad desde la inserción local en la CABA y la RMBA, para construir los escenarios considerando a las reconversiones una oportunidad para el ordenamiento territorial. En el marco del procedimiento metodológico el caso de estudio instrumental permite describir, analizar y evaluar fenómenos universales.



Figura 12: Síntesis teórico conceptual, principales temas y autores

Fuente: Elaboración propia

PARTE I - CAPÍTULO 1

I- PRIMERA PARTE: SURGIMIENTO E INSERCIÓN DEL PUERTO DE BUENOS AIRES (SIGLOS XVI-XX); INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL (1990-2018)

CAPITULO 1: PUERTO EN LA MULTIESCALA: INSERCIÓN LOCAL, CONFIGURACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL HASTA 1990

“Nueva Babilonia no se detiene en ninguna parte, puesto que la Tierra es redonda. No conoce fronteras, puesto que han dejado de existir las economías nacionales, ni colectividades, puesto que toda la humanidad es fluctuante. Cualquier lugar es accesible a todos y cada uno de los individuos. Toda la tierra se convierte en la morada de los terrestres. Cada cual cambia de lugar cuando quiere, y va adonde quiere. La vida es un viaje sin fin a través de un mundo que se transforma con tanta rapidez que a cada instante parece distinto”.

(Constant, 1974, New Babylon)



“Boston Harbor” (1850-1855) Fitz Hugh Lane

Conceptos Claves: Configuración – Organización - Contexto – Buenos Aires

I- PRIMERA PARTE: SURGIMIENTO E INSERCIÓN DEL PUERTO DE BUENOS AIRES (SIGLOS XVI-XX); INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL (1990-2018)

Introducción a la primera parte

Como se adelantó en la introducción de la tesis, la primera parte explora el contexto de inserción nacional y regional del Puerto de Buenos Aires. Interesa comprender el proceso histórico que dio origen al surgimiento y consolidación como parte de la historia, de la identidad y de la configuración y organización territorial nacional y local.

El Puerto de Buenos Aires fue núcleo local y nacional desde el inicio de la república, y del posterior desarrollo económico del país. Las líneas convergentes hacia y desde el puerto, definieron –en base a su localización– las redes carreteras, ferroviarias y fluviales centrípetas al puerto, desde la concreción del Puerto Madero en 1890, e incluso previamente en el período colonial, donde Buenos Aires fue capital del Virreinato del Río de La Plata, con las rutas comerciales entre el continente y Europa.

Este contexto definió, y actualmente aun define, la posición privilegiada en la escala nacional y regional centrada en el Puerto de Buenos Aires, nodo entre los Océanos Pacífico y Atlántico en América del Sur, nodo entre las principales áreas metropolitanas del país (Córdoba, Rosario, Mendoza), y principal puerto en la RMBA.

La inserción del puerto en la escala local, nacional y macro regional se explica por múltiples procesos, y sirve para el posterior análisis de variables a partir de la década del '90 en adelante; período que abarca el recorte temporal de esta investigación. Desde este punto de partida, se aborda el reconocimiento de la actividad portuaria en el contexto macro regional de integración sustanciada en el Mercosur y posteriormente en Unasur, coincidente con las políticas de desregulación portuaria implementadas en el marco de las reformas del Estado, en la escala nacional y sus ulteriores consecuencias en la escala local-metropolitana.

La localización geográfica del Puerto de Buenos Aires es una fortaleza para el posicionamiento en el bloque regional sudamericano, en el eje Mercosur-Chile y en la vinculación con otros ejes. Las políticas de integración y desarrollo son estratégicas para la conformación de un hinterland portuario regional que pueda competir más allá de la región.

En este contexto de inserción local e integración regional se presenta la relevancia del caso de estudio, se justifica el recorte temporal y el abordaje metodológico para analizar el mismo en el escenario reciente y en los escenarios futuros. El desarrollo de esta primera parte se concentra en la exploración y breve descripción del contexto histórico, los principales procesos de configuración y organización del territorio nacional, metropolitano y local y la influencia regional en la integración política, económica y territorial en que los puertos se desempeñan como nodos fundamentales de las dinámicas económico-productivas en un espacio físico-funcional determinado con sus virtudes y falencias.

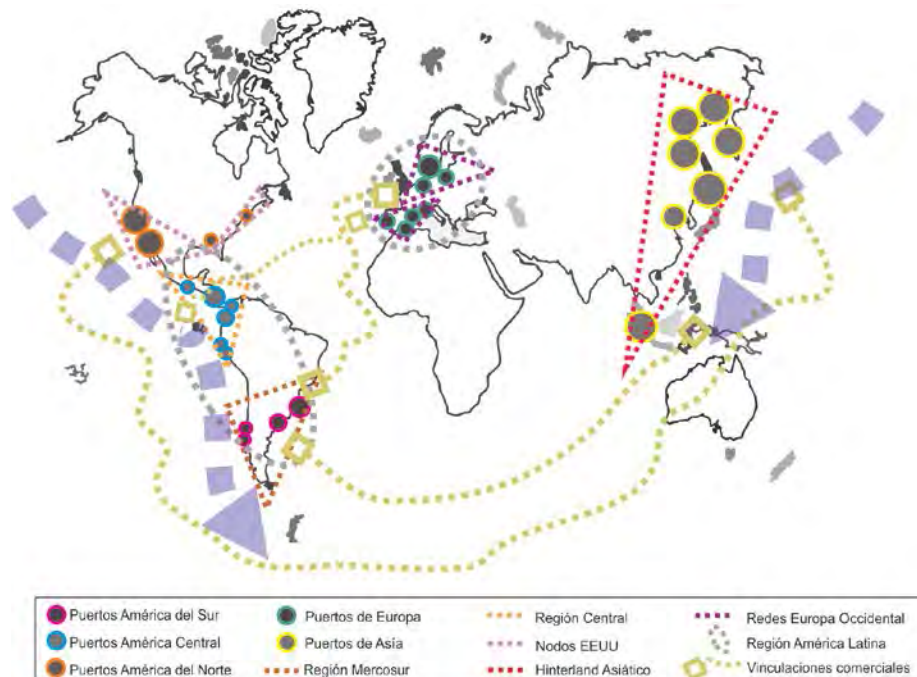


Figura 13: Esquema de articulación entre puertos, ciudades, regiones, nodos y redes

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO 1: PUERTO EN LA MULTIESCALA: INSERCIÓN LOCAL, CONFIGURACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL HASTA 1990

1.1- La navegación y los puertos en la historia

Después del nomadismo –como forma de desplazamiento terrestre con tracción a sangre- la navegación ha sido la primera manifestación de movilidad en la historia de la humanidad, desde épocas remotas el hombre se movió sobre el territorio para satisfacer sus necesidades. El desplazamiento por agua es prehistórico, primero las balsas, canoas, vela dependientes de la fuerza humana y el viento, y finalmente la máquina de vapor y el motor en la revolución industrial que cambiaron la historia para siempre.

La navegación de ríos y mares ha permitido –además del desplazamiento de personas y mercancías- el descubrimiento y la conquista de nuevos territorios, las invasiones y guerras,

el comercio y las migraciones; es decir que sus impactos recaen sobre todas las dimensiones territoriales (políticas, económicas, culturales, ambientales). Esos desplazamientos condujeron a disponer de espacios específicos denominados ‘puertos’ para albergar las naves. En principio los puertos naturales fueron las ensenadas, las bahías y desembocaduras de los ríos; luego las demandas y complicaciones en las mareas llevaron a construir instalaciones propicias para la carga y descarga, surgiendo los puertos artificiales (o científicos). Como se expuso anteriormente, los puertos son infraestructuras que han alcanzado, con el transcurso de los avances tecnológicos, grandes dimensiones y equipamientos cada vez más sofisticados.

El descubrimiento de América marcó el inicio de una región vinculada a sus puertos. *Las costas atlánticas de América ubicadas al sur del Ecuador fueron reconocidas hasta los 50° de latitud por una expedición portuguesa [...] la que avistó y designó como Pináculo de Tentio al cerro de Montevideo y como río Jordán al río de La Plata [...]* (Longo, 2005, pág. 9), allí se denominó a este territorio “*Mundus Novus*”. Desde la partida de Puerto de Palos de la Frontera en 1492, de las naves que “conquistarían” América, a la llegada a las costas del actualmente denominado río de La Plata, y del asentamiento fortificado denominado “Puerto Santa María del Buen Aire” en 1536, se pueden establecer las bases de territorios portuarios que dieron origen a las actuales ciudades, como Buenos Aires.

1.1.1- Contexto histórico portuario en América del Sur. Siglo XVI-XX. La conquista.

El 11 de octubre de 1492 Colón descubrió el vastísimo archipiélago continental –el nuevo mundo- llamado América. Este acontecimiento –entre otros descubrimientos- marcó el comienzo de la edad moderna. El hallazgo fue algo más que una inmensa porción de tierra, eran riquezas, costumbres, ritos y otras formas de habitar, creer y ser. Conceptualmente el “descubrimiento” significó –visto desde Europa- un nuevo mundo, completo en su totalidad.

Con el perfeccionamiento de los mapas cartográficos, desde el siglo XV, cambiaron la visión y las estrategias, al mismo tiempo los intercambios comerciales y los lazos de poder. *“A partir del siglo XVII el territorio comenzó a ser representado de una manera más exacta, total y unitaria, ya que era esencial su conocimiento detallado para que las nuevas entidades políticas de carácter absolutistas pudieran operar sobre el mismo. Se representó de este modo el territorio y de este modo su dominio”* (Silvestri, 2003, pág. 124). Conocer el territorio otorgó el poder de dominarlo, en el amplio sentido de la expresión.

Mientras en Europa el renacimiento marcaba –con varios acontecimientos- el inicio de la edad moderna, el cambio tecnológico permitió salir a buscar otros horizontes. Nació la idea de globalidad, “el mundo estaba completo” y con ello una “*nueva forma de comercio –el saqueo y la apropiación del oro y la plata del continente americano- siendo el principio del capitalismo y el escenario próspero para el desarrollo de la posterior revolución industrial en el siglo XVIII. América estaba allí, adivinada desde sus costas infinitas*” (Galeano, 1971, pág. 32).

La relación de la corona española y portuguesa con las ciudades de América tuvo un sistema de navegación rígidamente organizado, desde las metrópolis con líneas de navegación establecidas y unos pocos puertos donde se realizaban todas las escalas y las operaciones comerciales y portuarias. Fueron los puertos la puerta de entrada de los conquistadores y la puerta de salida de los recursos¹⁹.

A partir del siglo XVIII comenzó la ruptura del intercambio; por las nuevas normas, numerosos puertos de la península y ultramar se incorporaron a las relaciones comerciales interoceánicas, rompiendo el monopolio con los principales puertos, sumiéndolos en un rol secundario en cuanto a la distribución de la mercancía y los servicios hacia ciudades secundarias menos desarrolladas, excepto el puerto del Callao.

El siglo XIX fue el inicio de un fuerte vínculo portuario con Europa -con España- destacándose Buenos Aires, Montevideo, y Valparaíso. En la segunda mitad de esta centuria los reglamentos de libre comercio español permitieron ampliar el sistema de navegación comercial a trece puertos en la península y cuarenta en tierras americanas. Nuevas ciudades portuarias fueron adquiriendo importancia a partir del libre comercio, la independencia de las repúblicas americanas y el proceso de industrialización en los siglos XIX y XX, explican, de este modo, el auge de las metrópolis sudamericanas.

Como se anticipó en el capítulo precedente, el siglo XIX estuvo signado por el cambio tecnológico, desde la revolución industrial en adelante la técnica mejoró la ingeniería naval, necesaria para la navegación más exigente. Igualmente los puertos fueron innovando en sus infraestructuras –muelles, dragados, diques, escolleras-, debido al incremento del comercio internacional y al tamaño de los buques, por tanto fue prioritaria la adaptación a esos cambios, acompañando, igualmente, el crecimiento urbano.

¹⁹ “*El puerto de partida en España era Sevilla y el de regreso para el tornaviaje, La Habana. La navegación portuguesa comunicaba en esta primera etapa de relaciones de Europa con América a los puertos de Lisboa y Salvador de Bahía*” (Alemany Lloveras, 2001, pág. 9), los puertos más destacados en el “intercambio” Europa-América en el siglo XVI y XVII fueron el puerto de Veracruz (Golfo de México), el puerto de Cartagena de Indias (Colombia), el puerto de Portobelo (Panamá) y el puerto del Callao (Perú), entre otros puertos que sirvieron para el comercio regional.

Este siglo también estuvo marcado –en América Latina- por la inmigración, en el caso de América del sur, principalmente españoles, portugueses, e italianos tuvieron como destino estas tierras a finales del siglo XIX y principios del XX. En este aspecto fue Buenos Aires la ciudad más receptiva de inmigrantes, el aumento poblacional se incrementó rápidamente en el período de posguerras.

La condición política, económica y social reúne a los países de la región; las independencias de la colonia española y portuguesa tuvieron éxito a principios del siglo XIX; luego el continente atravesó –aunque con contrastes- símiles acontecimientos; por solo mencionar algunos, el dominio hegemónico de las principales potencias mundiales, los golpes de Estado y políticas dictatoriales que rigieron hasta entrado el siglo XX; las crisis económicas de los años ´80 y ´90, el abandono de algunos puertos o parcialidades de ellos, la falta de inversión y planificación a largo plazo, los déficits sociales y la decadencia del poder político consecuentes de estados neoliberales; la brecha entre ricos y pobres que acentuó la segregación y exclusión social, el empobrecimiento urbano, las migraciones del interior a los grandes centros, la fragmentación territorial, entre otras características semejantes en toda América Latina; aunque conservando ciertos contraste que las desmarcan unas de otras.

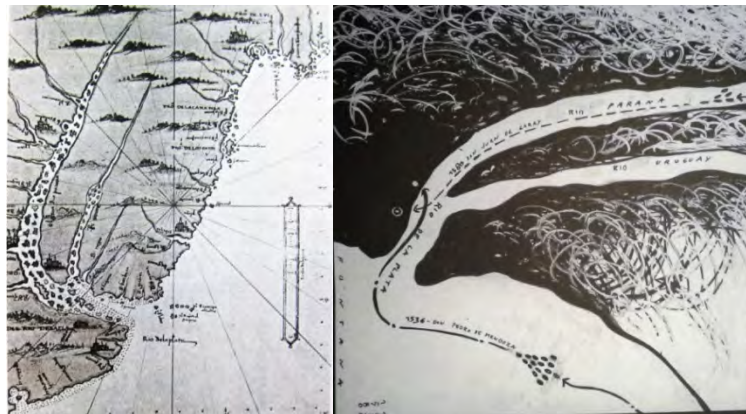


Figura 14: Carta del Brasil y del Río de La Plata, 1540. Ilustración Juan Fontana, 1999

Fuente: Atlas de Buenos Aires y Mi Buenos Aires Herido, en (Molina y Vedia, 1999)

1.2- El Río de La Plata y la ciudad de Buenos Aires

En 1520 Hernando de Magallanes halló el Río de La Plata²⁰, desde las costas de la Ensenada (Argentina), hasta la costa uruguaya. En el mismo año Rodríguez Serrano descubrió el Río Uruguay fondeando en el actual puerto de Colonia. Finalmente fue descubierto el Río Paraná en el año 1525 con Sebastián del Cano (Elcano). Tras el

²⁰ El descubrimiento “del Plata” tiene tres fechas principales de llegada: 1509, 1513 y 1516, la primera (1508-1509) partieron desde Sevilla Juan Díaz de Solís y Vicente Pinzón, recorriendo el Océano Atlántico (Santo Domingo, Cuba, Nicaragua y Honduras), la segunda (1512-1513) Vasco Núñez Balboa atravesó el istmo de Panamá y descubrió el mar del sur (actual Océano Pacífico), la tercera (1515-1516) Solís llegó a Brasil y siguió al sur, hallando una isla que denominó La Plata (actual Santa Catalina), y en 1516 halló el Río de la Plata que llamo “Mar Dulce” (Madero, 1902, pág. 27).

Puerto en la multiescala: inserción local, configuración y organización territorial hasta 1990

reconocimiento del territorio “americano”, en 1533, Carlos V encomendó a Pedro de Mendoza “conquistar y poblar las tierras y provincias que hay en el río de Solís, que llaman de La Plata... y por allí calar y pasar la tierra hasta llegar a la mar del sur (el Océano Pacifico)” (Madero, 1902, pág. 126).

La primera fundación de Buenos Aires fue realizada por Pedro de Mendoza en el año 1536, situando el poblado en terrenos bajos de la margen del “Riachuelo de los navíos” y nombrándola Santa María de los Buenos Aires. Luego trasladada y reedificada con el nuevo nombre de La Santísima Trinidad. Desde Asunción partió la expedición que establecería la segunda y definitiva fundación, realizada en 1580 por Juan de Garay, quien procedió a fundar la "Ciudad de la Santísima Trinidad y el Puerto de Santa María del Buen Ayre".



Figura 15: 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)

Pedro de Mendoza y Juan de Garay navegaron el río Paraná llegando al pie del puerto natural –actual calle Carlos Calvo- en mayo de 1580, estableciendo allí un campamento provisional en los altos. El primero decidió fundar el emplazamiento de la ciudad a la altura del actual parque Lezama, el segundo, reinstaló la ciudad más al norte conforme a la tipología marítima de las Leyes de Indias²¹, distinguiendo ciudad y puerto conexas mediante la plaza mayor y las actividades insalubres en los bajos según las reglas urbanísticas²².



Figura 16: Plano del riachuelo y puerto de Buenos Aires (1729). Planta de la ciudad de Buenos Aires (1713)

Fuente: Archivo General de la Nación. Buenos Aires. Argentina

²¹ 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.

²² Los límites de la traza de la ciudad eran: al este la barranca del río, 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.

El puerto natural fue ruta necesaria para llegar al norte, como señala Longo (2005, pág. 17) “*el puerto natural resultó lugar obligado para que los comerciantes –en su mayoría portugueses- desembarcaran las mercaderías y los esclavos destinados al mercado del Alto Perú*”. El puerto fue operativo desde su reconocimiento, el registro de importación y exportación se remonta al año 1587 con un navío con productos artesanales provenientes de Tucumán con destino a Brasil (Longo, 2005, pág. 27).

1.2.1- Puerto de Buenos Aires: Primeras transformaciones del territorio (1500-1900)

“*Abrir puertas a la tierra*” propuso Garay con la fundación de Santa Fe y el repoblado de Buenos Aires. El trazado de Garay respondió a un “*sistema coordinado de fundación de ciudades, que bajando desde el Paraguay y del Perú, necesitan una estación de enlace entre la tierra y el mar: un puerto*” (Pinasco, 1942, pág. 13). En este sentido Buenos Aires – el puerto- estableció el enlace entre España y Paraguay por vía fluvial y Perú por vía terrestre. “*Es una ley geográfica que las grandes ciudades se forman en el cruce de las rutas comerciales importantes*” (Pinasco, 1942, pág. 13).

La infraestructura portuaria del Río de la Plata quedó conformada por dos puertos naturales de aguas profundas donde podían operar buques de gran calado, Montevideo y La Ensenada de Barragán, mientras Buenos Aires quedó reservado para buques de menor calado. Las operaciones reales se completaban con el Puerto de Colonia del Sacramento.

Inicialmente todos estos territorios conformaron la Gobernación del Río de la Plata, dependiente del Virreinato de Perú, con capital en Asunción; en el año 1617, se los separó en dos, situando una parte de los territorios bajo jurisdicción de Asunción y dependiendo la otra de Buenos Aires, acrecentando su importancia administrativa y, de alguna manera, también territorial, sentando así bases del futuro asentamiento urbano.

El río de La Plata poseía una ubicación geográfica que lo constituía en la mejor vía de acceso al corazón del imperio colonial español al sur del Perú²³. El Puerto de Buenos Aires profesó el impulso del país, en los aspectos sociales, económicos y políticos, “*en el que se amarrarían naves de todo el mundo, trayendo el tesoro inestimable de amistad y trabajo, símbolos de la grandeza humana*” (Pinasco, 1942, pág. 17).

²³ De Buenos Aires a Potosí la distancia era de 1750 Km. de caminos llanos que tardaban dos meses en recorrerse. De Lima a Potosí, en cambio, la distancia era de 2500 Km, de caminos de montaña que insumían cuatro meses para cubrirse. De esta manera las mercaderías importadas puestas en Potosí tenían precios muy distintos, según fuese su puerto de entrada Lima o Buenos Aires.

Puerto en la multiescala: inserción local, configuración y organización territorial hasta 1990

Hacia 1680, se decretó la apertura del puerto para el comercio español en forma exclusiva, disposición que impulsó el crecimiento portuario e hizo necesaria 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 algunas torres defensivas de artillería, que se emplazaron en la denominada Guardia del Riachuelo.

En 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata, como corolario de sucesivas reformas que España introdujo a nivel económico, comercial y administrativo. La capital fue Buenos Aires, incluyéndose dentro de su jurisdicción grandes territorios, acompañado por el tratado de libre comercio en 1778. *“Con este cambio geopolítico, España mostraba interés por integrar la cuenca rioplatense a un sistema comercial más vasto”* (Aslan. 1992:12).

En 1806 Inglaterra penetró con la primera invasión inglesa, cuyo objetivo fue la ocupación del río de La Plata, por la importancia comercial del Puerto de Buenos Aires, ocupando la ciudad. En 1807 un segundo intento de invasión se frustró ante una ciudad más preparada.

1.2.2- Puerto de Buenos Aires, antecedentes de obras

En mayo de 1810, Buenos Aires convocaba a un Cabildo Abierto para la instalación de un nuevo gobierno. La acción de Rivadavia en 1811, sentó bases en el tema portuario, y en la promoción de las obras públicas, habilitación y conservación de los puertos. Rivadavia contrató al ingeniero hidráulico Santiago Bevans, para construir el puerto y proveer de agua corriente a la ciudad, al respecto, presentó tres propuestas: 1- frente a Retiro; 2- un gran dique rectangular en el Bajo de La Residencia (actual barrio de La Boca); 3- mejorar el puerto natural de la Ensenada de Barragán, conectando por un canal con el riachuelo.

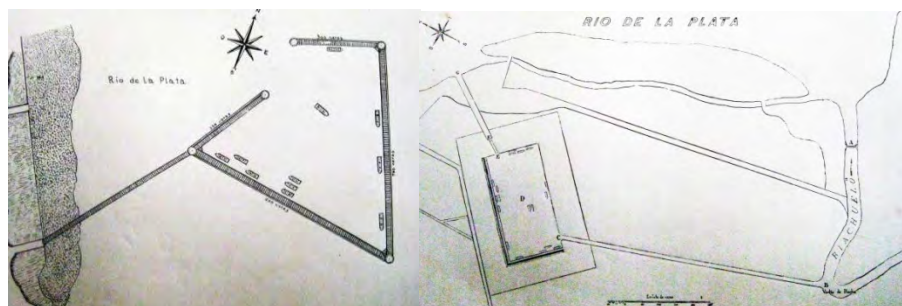


Figura 17: Proyecto Ing. Bevans N°1 y proyecto Ing. Bevans aprobado por Rivadavia

Fuente: El Puerto de Buenos Aires, en (Pinasco, 1942)

Micklejohn planteó un proyecto que pretendía ganar tierras al río, urbanizando tierras, con manzanas rectangulares y obras portuarias (muelles, desembarcadero, y una isla rompeolas

frente a la ciudad). Luego Coghlan, presentó un proyecto similar al de Bevans, que ocupaba un terreno urbano extendido hacia La Boca, con tres dársenas en zonas bajas y anegadizas.

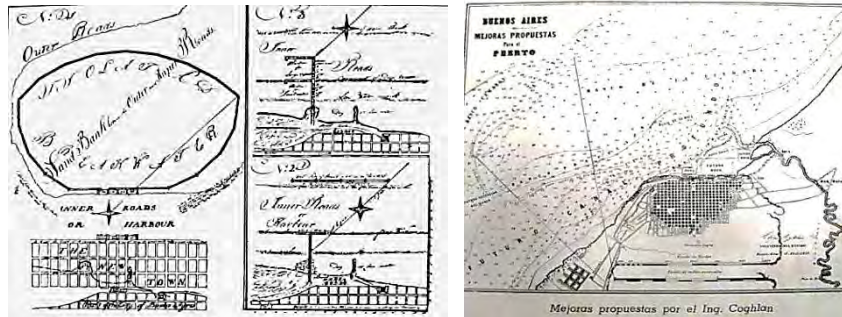


Figura 18: Propuesta de Micklejohn, 1824. Proyecto de Coghlan, 1859

Fuente: Buenos Aires Puerto, en (Aslan, 1992). El Puerto de Buenos Aires, en (Pinasco, 1942).

El ingeniero Carlos Pellegrini inició la idea de situar el puerto sobre el frente urbano, proyecto de puerto unido a la ciudad, no utilizando el riachuelo; *“aparece así como un puerto enteramente artificial [...] Pellegrini habla de puerto cerrado, se refiere a la posibilidad de cavar dentro del territorio un puerto, casi como una escultura en la roca tierna”* (Silvestri, 2003, pág. 94). Según describe Silvestri este proyecto es una concepción de la ciudad como hecho sociocultural, *“una operación sobre la cultura urbana”*, que acuerda con la visión política de la época -el intercambio comercial y el puerto como servicio-, al mismo tiempo que manifiesta la visión cultural en la construcción social del “porteño”; mientras que las dificultades permanentes del suelo limoso no lo serían desde la técnica, *“unas simples dragas de mano, movidas por presos, zanjarían la dificultad”* (Silvestri, 2003, pág. 95).

Aslan (1992, pág. 13) resalta 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, si bien posteriormente no pudo competir con el Puerto de Buenos Aires.

Durante el período de la secretaría de Mariano Moreno -en la Primera Junta de Gobierno- se canalizaron y limpiaron las aguas, se realizó el balizamiento de la boca del Riachuelo y la reparación de muelles. A partir de 1855 comenzó la construcción de la nueva Aduana²⁴ (donde se ubicaba el fuerte, previa demolición parcial de él); se agregó un muelle de pasajeros en el “bajo de la Merced” (entre las actuales calles B. Mitre y J. Perón) y obras subsidiarias. En 1857 comenzaron obras férreas de vinculación a San Fernando y a la Ensenada, conjuntamente a la prolongación del ferrocarril del Oeste.

²⁴ La aduana se construyó previa presentación de tres anteproyectos, la ejecución se inició con el proyecto del Ingeniero inglés Eduardo Taylor, con una inversión de m\$N (peso moneda nacional) 16.000.000. La misma se inauguró en 1859.

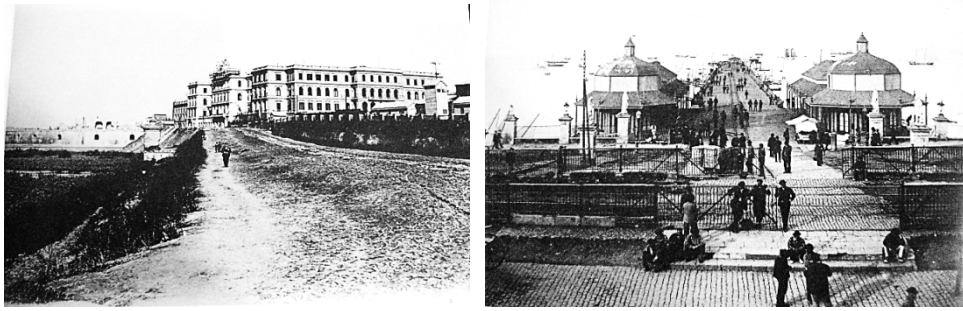


Figura 19: Aduana de Taylor y muelle de pasajeros

Fuente: Historia. Documentos de arquitectura Argentina, en (Revista SUMMA, 2004)

A partir de la creación de la Constitución Nacional de 1854, con el primer gobierno constitucional del Estado de Buenos Aires (gobernador Pastor Obligado) –y separada de la Confederación del Río de La Plata– se iniciaron grandes transformaciones territoriales, destacándose, entre varias iniciativas, las obras de carácter marítimo y portuario: reglas de navegación de ríos, habilitación de puertos, reglamento de policía fluvial, posteriores intenciones de puerto de cabotaje y obras subsidiarias.

Un párrafo aparte lo conforma la presidencia de Sarmiento (1868-1874), quien reconocía que la riqueza de los Estados estaba en función de la cantidad de puertos comerciales y de la extensión de las costas; asumió las mejoras del puerto y las vías de comunicación necesarias para el desarrollo nacional. Al respecto su obra *Argiropolis* expresa *“toda la vida va a transportarse a los ríos navegables, que son las arterias de los Estados, que llevan a todas partes y difunden a su alrededor movimiento, producción, artefactos; que improvisan en pocos años pueblos, ciudades, riquezas, naves, armas, ideas [...] La riqueza de la naciones, y por consecuencia su poder, provienen de la facilidad de sus comunicaciones interiores, de la multitud de puertos en contacto con el comercio de las otras naciones”* (Sarmiento, 2007, pág. 128); Argentina representaba para Sarmiento “la oportunidad” territorial y comercial, por tanto política y económica.

Al culminar la guerra con Paraguay (1870) mayor cantidad de vapores europeos activaron el comercio exterior, situación que ameritó mejorar el Puerto, auspiciando el comienzo de la historia del Puerto de Buenos Aires. Madero y Huergo –ambos autores, ambos puertos– iniciaron el proceso de construcción de la “ciudad-puerto” de la “identidad porteña” del país próspero, agroexportador y culturalmente heterogéneo. Fue Huergo el principiante en el proyecto de un puerto que comenzó con algunas obras en 1876²⁵, consolidado iniciado el siglo XX, posterior al proyecto de Eduardo Madero, como se observa a continuación.

²⁵ En 1876 el Ingeniero Luis Huergo ganó el concurso para la canalización del Riachuelo, el proyecto comprendió obras de ensanche, profundización, apertura de una nueva boca y nuevos muelles, dragado y protecciones con malecones de piedra.



Figura 20: Vista de la costa de la ciudad de Buenos Aires, previa iniciación de construcción de Puerto Madero

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

1.3- Puerto de Buenos Aires a escala Nacional

Varias décadas pasaron para iniciar la estrategia de puerto científico sito en la ciudad de Buenos Aires, tal como destaca Longo (2005, pág. 52) *“hubo que esperar más de cuatro décadas para que un proyecto, el segundo presentado por Madero, tuviera posibilidades de éxito al existir consenso, entre las autoridades responsables, de la necesidad de un puerto que pusiera fin a los serios problemas existentes y que éste debía estar situado en la parte más desfavorable del Río de la Plata: frente a la ciudad de 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). Asimismo -y no de menor relevancia- la designación de una ciudad capital para la provincia de Buenos Aires, condujo a decidir la planificación de la ciudad de La Plata (1882) y con ella la construcción científica de su puerto (1883-1991), hasta entonces, natural.

El puerto apto, desde el aspecto territorial, era Puerto La Plata²⁶, su rol estratégico conseguido en ese período duró hasta la nacionalización de los puertos en el año 1904, neutralizando el intento de competencia nacional. Simultáneamente, con los proyectos de construcción del Puerto de Buenos Aires, los intereses se posicionaron en la articulación de estrategias políticas y necesidades económicas a su favor, siendo el puerto principal.

Durante décadas el tema portuario para la ciudad y la nación fue una incipiente situación pendiente de ser resuelta, la dimensión de los buques y el incremento del tráfico fluvial-

²⁶ La caleta de la Ensenada, reconocida por Garay, primer puerto natural sobre el Río de La Plata, constituyó un buen fondeadero, de abrigo y calado apto para los buques, abierto al comercio internacional en 1810. Su ubicación estratégica, pregonaba una oportunidad para la nación, razón -entre otras- por la cual se decidió instalar la capital en las Lomas de la Ensenada en 1882 y la “cientifización” del mismo. Truncado su “éxito” por la construcción inmediata del Puerto Madero, relegado luego a “puerto sucio” -industrial- vinculado a la petroquímica General Mosconi (1925).

marítimo no podía ser soslayado. Frente a la necesidad reconocida, y deficientes abordajes técnicos para los proyectos, hubo una elección “correcta” –o pertinente- del sitio para su construcción, que definiría también el diseño a adoptar –la tipología-, para un programa extenso de un puerto de múltiples usos (comercial, de pasajeros, pesquero, turístico). Surgieron los dos proyectos, el de Eduardo Madero y el Luis Huergo, con disidencias y arbitrariedades, ambos fueron construidos, como se describe en párrafos siguientes.

1.3.1- El proyecto de Eduardo Madero: Puerto Madero, 1881 - 1897

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, el que no tuvo eco en el gobierno de la Presidencia de Roca (1880-1886), 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 el proyecto predecía, previendo su obsolescencia anticipada.

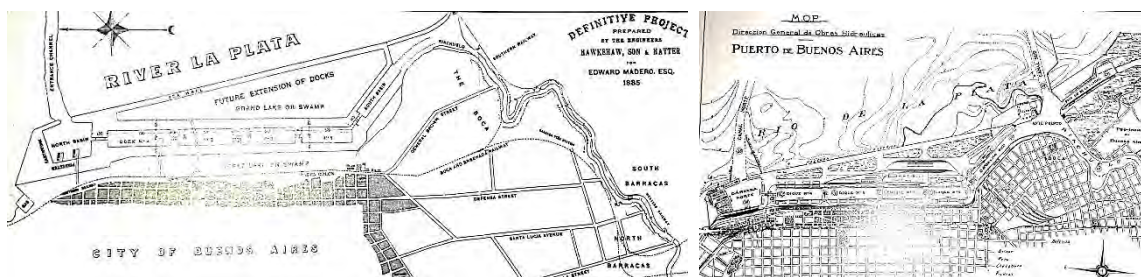


Figura 21: Proyecto de Eduardo Madero

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

La propuesta de un doble canal -para una circulación más ordenada de los barcos- en cada extremo de la tira con cuatro diques, y las dársenas –norte y sur- presentaba un equilibrio simétrico, que acercaba a la zona sur y el centro urbano con la costa rioplatense, una solución que no preveía ampliaciones ni el auge tecnológico de la navegación futura.

En 1897 se llenó de agua la dársena sur, Buenos Aires tenía su puerto. Durante la marcha se corrigieron algunas imperfecciones técnicas, como la altura de los muelles, mayor capacidad de los depósitos, ampliación de la red ferroviaria, etc.; apenas inaugurada la dársena Norte no se pudo utilizar como lugar de atraque y posible movimiento de pasajeros por no haberse previsto defensas contra el oleaje. Las defensas y la construcción de una estación de pasajeros fueron autorizadas en 1905.

El proyecto presentó dudas desde el origen, como se verá seguidamente, su uso fue de corto plazo, ya que la industria naviera creció y el formato en dique quedó antiguo rápidamente. Siendo la oportunidad para la concreción del proyecto de Huergo.

1.3.2- El proyecto de Luis Huergo: Puerto Nuevo, 1911-1928

Manifestada la incapacidad operativa de Puerto Madero las autoridades decidieron ampliarlo, enviando técnicos a Europa (1903 y 1907) a realizar estudios, posteriormente archivados²⁷. 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.

El primer espigón separaba la dársena A del antepuerto norte, con un paseo público, donde se mantenía el contacto con el río; el borde sur continuaba con un piedraplén inclinado de 500 metros, separado del borde de la avenida con boulevard. Con el transcurso del tiempo se fueron asentando las actividades y usos del suelo. En la dársena A atracaban los buques de pasajeros y los buques de línea de carga, para lo que se construyó una estación de pasajeros, con aduana, migraciones y estacionamiento; luego se construyó un espacio para carga y descarga de contenedores, todo en el norte del espigón, para tal desarrollo de ambas instalaciones se eliminó parte del paseo. En el segundo y tercer espigón se construyeron terminales especializadas para carga y descarga de buques multipropósito, cargas refrigeradas y movimiento de contenedores. En el cuarto espigón se instaló el más

²⁷ En los orígenes de la gestación del PBA, 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).

grande elevador terminal perteneciente a la Junta Nacional de Granos. Otras instalaciones completaron las instalaciones portuarias, hangares, talleres y oficinas.

“Debido a la evolución del tráfico de contenedores, en 1979, la administración de puertos declaró al muelle norte de la dársena D especializado en contenedores y bultos pesados” (Aslan, 1992, pág. 82), destinando una superficie de 50.000 metros cuadrados, provisión de utillaje, grúas pórticos y *trastainers*, al norte de la usina eléctrica CHADE.

La dársena E, destinó espacio para la descarga de los buques con carbón, y la carga de pesqueros, petroleros, aceites, vinos y otro tipo de cargas perecederas. El cierre de esta dársena se hizo con la escollera que protege la totalidad de las dársenas; el sexto espigón es ocupado por la ex usina eléctrica CIAE.

La dársena F se destinó a buques fluviales, por tener poco calado, operando con remolcadores. Sobre el borde de la ciudad un muelle de atraque destinado para las areneras; desde allí, además, salían los hidroaviones. La continuación desde este muelle empalma con la costanera norte.

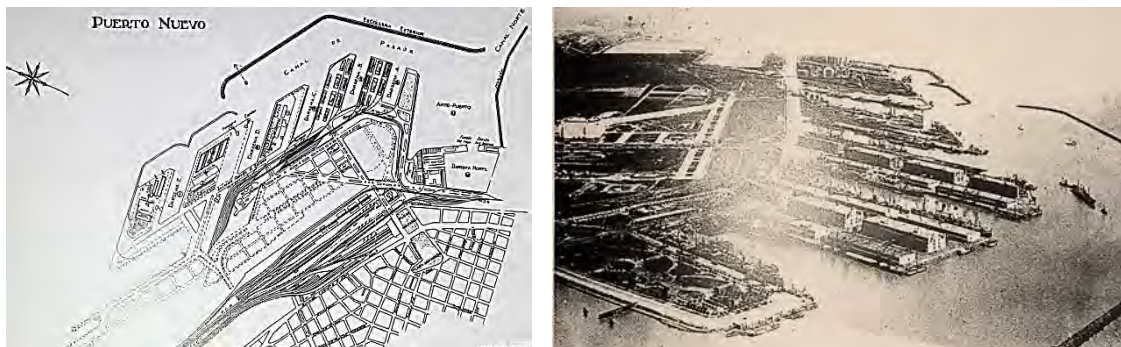


Figura 22: Plano Puerto Nuevo, proyecto Luis Huergo (1911-1919). Vista 1939

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

1.4- Puerto y Ciudad: los usos del suelo a principios del siglo XX

Se evidencia por lo expresado precedentemente que las instalaciones portuarias consumen territorio para su desempeño, poniendo de manifiesto la prevalencia de ciertos usos sobre otros. *“El tema de la costa fluvial urbana interesó principalmente, en el siglo XIX, en función de la construcción portuaria. Aunque Buenos Aires poseía un paseo, el paseo de julio, desde 1850 la infraestructura de transporte, en relación al movimiento comercial portuario, ocupaba las orillas”* (Varas, 2000, pág. 34). De este modo los baños en la costa fueron suspendiéndose y los divertimentos asociados al agua se corrieron del centro.

Se ha descrito el puerto en términos de su estructuración física, de sus componentes y requerimientos técnicos. El puerto constituye el motor social y cultural de la ciudad y del país. Es asimismo un lugar que contiene la significación social de un punto de encuentro y de separación, cargado de emotividad. *“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, pág. 54).

Las ciudades portuarias mantienen una simbiosis entre el espacio natural del puerto – artificial o científico- y la construcción social de él. *“Los puertos han sido puntos de contacto entre culturas. De hecho, mientras no existieron el transporte aéreo y las telecomunicaciones, el transporte marítimo y los puertos tuvieron un papel insustituible en la circulación de las ideas”* (Dominguez Roca, 2006, pág. 4)

La combinación de usos del suelo (productivo, turístico, recreativo) ya era para este período un símbolo de la ciudad portuaria. Con el Puerto Nuevo operativo y todas las instalaciones funcionando se representaba, al mismo tiempo, el progreso social, económico y cultural. El fin del siglo XIX y el principio del XX configuraron la identidad nacional, un territorio conectado a nuevos procesos industriales y técnicos, y desde lo urbano, ciudades más densamente pobladas. *“la generación del ´80 actúa el salto de un espacio en que los flujos atravesaban como delgados hilos extensos territorios vacíos dejando cada tanto aglomeraciones puntuales dependientes del centro portuario [...] ahora los hilos han pasado a ser los pocos espacios vacíos que quedan entre las intrincadas vías y la mancha conurbada, que ya es una sola al haberse unido lo que fueron aquellos pueblos antes separados por las quintas y los campos”* (Molina y Vedia, 1999, pág. 91).

Argentina se posicionaba en el mundo, los barcos refrigerados y frigoríficos locales fomentaban los circuitos de consumo y producción mediante la explotación de la carne – además del agro-. En ese escenario el puerto era vital, aunque como sostiene Luna (1993, pág. 139) *“la prosperidad de este período dependió en gran medida de la producción de la pampa húmeda [...] pero este tipo de prosperidad como toda la infraestructura que respondía a ella (por ejemplo, la red de ferrocarril volcada sobre el Puerto de Buenos Aires) olvidaba o dejaba de lado algunas regiones del país cuya producción no interesaba”*.

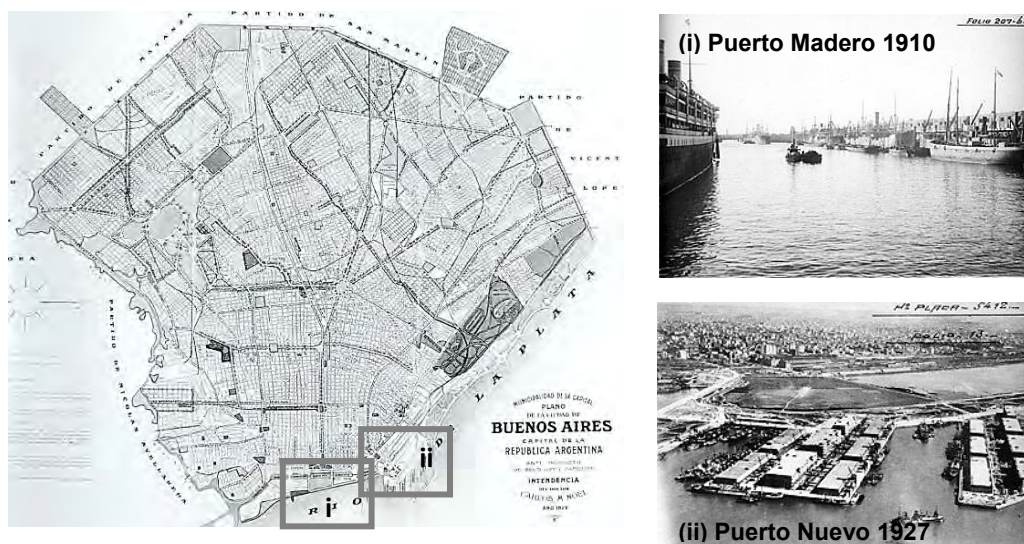


Figura 23: Ubicación de puerto Madero (i), y puerto Nuevo (ii). Contexto e imágenes 1910 y 1927

Fuente: Archivo General de la Nación, Fotos de la autora.

Se inició el siglo XX con cambios en la configuración urbana, la población creciente, el centro con pasajes comerciales y tiendas, la arquitectura monumental y también el inicio de las villas miserias, a medida que se extendieron las autopistas y fueron consolidándose las periferias; con ello se sucedieron diversos planes para ordenar el territorio de la ciudad.

1.5- Dinámicas económicas productivas, repercusiones en el territorio. 1930-1990

Argentina tuvo especial atención en la construcción portuaria en las primeras décadas del siglo XX, el extenso borde de agua marítimo y los ríos permitieron la construcción de más de cien puertos. El principal desarrollo se originó en el estuario del río de la Plata y el Paraná inferior, luego en el litoral marítimo. Sin embargo, los principales enclaves –históricamente– son los enclaves de Rosario-Santa Fe; Bahía Blanca- Quequén y Buenos Aires-La Plata, cada uno con especificidades y diversas etapas de avances y retrocesos.

Es redundante mencionar la importancia histórica del Puerto de Buenos Aires en la fundación de la ciudad homónima y en la cimentación de una identidad nacional que se abrió al mundo a través de él, reconociendo en la relación de ciudad y puerto las posibilidades intrínsecas que se ofrecen a cualquier urbe que cuente con el potencial de un puerto fluvial o marítimo.

La configuración portuaria nacional de principios de siglo apuntaló el país agroexportador, en la carga de granos y subproductos en la trayectoria Rosario-Buenos-Aires-Bahía Blanca; época pujante que encontró limitaciones en la crisis económica mundial del año 1929, afectando la exportación de alimentos y materias primas. Sin embargo, en Argentina en la

década del '30 se consolidaron la Junta Reguladora de Granos, Junta Nacional de Carnes, Dirección General de Construcción de Elevadores de Granos²⁸, entre otros entes, que marcaron el auge de exportación agroceleara.

Por varias décadas el país fue calificado como “granero del mundo”; *“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, es reconocido que la salida en gran medida era por este puerto. Aunque las distancias y costos en ocasiones fueran superiores, las infraestructuras carreteras y ferroviarias convergentes a él fortalecieron el nodo centripeto del Puerto de Buenos Aires, además de la concentración económica, institucional y política; en coincidencia con Gordillo (1998, pág. 30), respecto al puerto, *“esto generó el círculo vicioso que produjo la macrocefalia que sufre nuestro país”*.

A la fase de organización nacional y consolidación portuaria le continuó una fase de desarrollo productivo, industrialización y crecimiento económico en la escala nacional; del mismo modo comenzó un proceso de densificación de áreas centrales y configuración de las periferias alrededor de ellas. La idea de Buenos Aires metropolitana emergió de este contexto, sostenido, además, por el modelo económico de desarrollo basado en el modelo de sustitución de importaciones, con la base de un Estado benefactor impulsando el fortalecimiento de la industria nacional y promoviendo la expansión de las infraestructuras y los equipamientos colectivos.

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 Región Metropolitana de Buenos Aires) en relación a las vías del ferrocarril, y por la construcción de las carreteras terrestres reforzando trazados y 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*

²⁸ en 1933 se creó la Junta Reguladora de Granos, devenida en 1956 como Junta Nacional de Granos, cuyo objetivo inicial era asegurar un precio mínimo de compra a los productores rurales. Ese mismo año nació también la Junta Nacional de Carnes, a efectos de fiscalizar la operatoria del comercio en ese sector; y, más tarde, la Corporación Argentina de Productores de Carne.

burocracia central, que estableció un sistema piramidal y monopólico que tomaba todas las decisiones desde su sede en la Capital Federal”.

En la década del '40 el Estado nacional extendió su intervención en el comercio exterior; si bien la Constitución Nacional establecía la facultad del Congreso Nacional para habilitar puertos, no limitaba las posibilidades de las provincias o de los particulares a operar puertos propios. En 1942 todos los puertos pasaron a la administración nacional centralizada en Buenos Aires, favoreciendo al puerto homónimo y debilitando los puertos del interior.

Del mismo modo, se produjo un decaimiento progresivo de la red portuaria y de transportes, el aumento en las dificultades de financiamientos, la pérdida de sitios operativos, la caída de los rendimientos, la falta de profundidad que no acompañaban las demandas de la flota mundial de los buques, el incremento de los tiempos de espera y de la estadía en muelles de los buques generando colas desproporcionadas, dieron como consecuencias el encarecimiento de fletes marítimos y costos portuarios en una lenta y larga decadencia.

En el año 1956 se dictó el decreto-ley 4263/56, que creó la Administración General de Puertos (AGP), con carácter de empresa del Estado, *“poniendo a su cargo la explotación y administración y mantenimiento de todos los puertos marítimos y fluviales del país, con excepción de los servicios de practica, amarre y funciones de seguridad que se atribuyeron a la Prefectura Nacional Marítima, quedando reservado a la Dirección Nacional de Aduanas, exclusivamente el ejercicio de las funciones fiscales. Los recursos de la A.G.P. resultaban de los provenientes de la explotación portuaria”* (AGPSE, 2016).

El período de posguerra en Argentina presentó un olvido generalizado respecto de las infraestructuras en general, y de los puertos en particular; la falta de inversión, los cambios en el comercio exterior y la desarticulación de las políticas concentradas en el poder central, dificultaron la administración portuaria. *“La progresiva obsolescencia de la infraestructura y el equipamiento, y el severo empeoramiento de las vías navegables y sus sistemas de señalización [...]. A pesar de que sólo el Puerto de Buenos Aires seguía atendiendo el mayor volumen de cargas y buques, y que sus ingresos por la venta de servicios eran significativos, tampoco se hicieron inversiones autofinanciadas en él”* (Gordillo, 1998, pág. 34); esto último debido a que la administración central necesitaba los recursos para sostener el resto de los puertos que eran deficitarios, subsidiados por el Puerto de Buenos Aires.

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 puede describirse como una etapa de desindustrialización y precarización social, de transición, correspondiente al gobierno de facto entre 1976 y 1983.

La inversión pública para infraestructuras, equipamientos e instalaciones productivas disminuyó, la segregación socioespacial comenzó a fortalecer la separación centro-periferia reafirmada por las migraciones internas hacia la RMBA, completando la tercera corona de la misma; 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 otras.

Respecto del Puerto de Buenos Aires, no solo se evidenciaba la obsolescencia sino la ineficiencia advertidas en la demora en la operación de buques, los altos costos para la manipulación de cargas, la inseguridad para operarios y cargas, delincuencia y daños en general. Situación que conformó -entre los años '60 y '80- una pésima administración y gerenciamiento de los recursos, generando una demanda insatisfecha. Este contexto provocó la reacción del gobierno nacional reformando la comercialización y transporte de granos *“mediante la Ley 22108 del año 1979. A partir de allí numerosas firmas construyeron y operaron sus propios puertos”* (Gordillo, 1998, pág. 36), revirtiendo resultados en la velocidad de manipulación, rebajando los costos operativos y la seguridad en general.

La salida principal para la exportación de productos agropecuarios hacia fines de la década de 1980, ya no se efectuaba mayoritariamente 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 & Ciccolella, 2002, pág. 2).

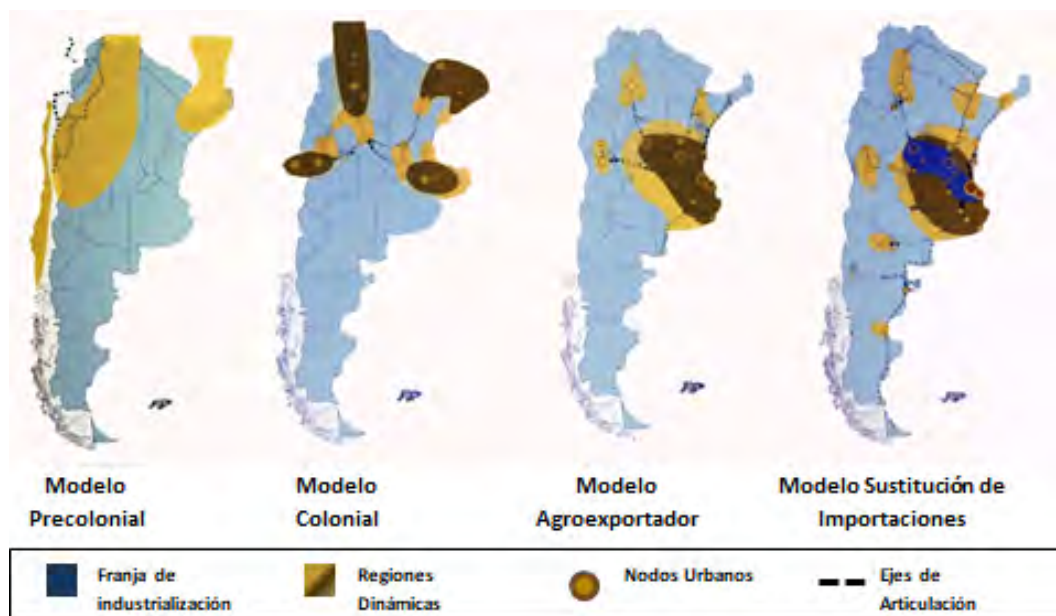


Figura 24: Evolución del modelo de desarrollo territorial

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

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 (los cuatro diques), Dársena Norte, Puerto y Dársena Sur, situación que cambiaría 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" (AGPSE, 2016) Tres factores que anticiparon el modelo de la década del '90, basado en la reforma del Estado, que se analizan en los capítulos siguientes de la parte II de esta investigación.

PARTE I - CAPÍTULO 2

CAPITULO 2: CONTEXTO SITUACIONAL E INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

“Antes, los acontecimientos que se desarrollaban en el mundo no estaban ligados entre sí. Ahora, dependen todos los unos de los otros” (Polibio, Siglo II a.C.)



“El puerto de Burdeos” (1871) Edouard Manet

Conceptos Claves: Integración – Desarrollo – Infraestructuras

CAPITULO 2: CONTEXTO SITUACIONAL E INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

2.1- Contexto regional y global a partir de la década del '90

El final del siglo XX estuvo signado por políticas que marcaron una dirección y que se replicaron –más tarde o más temprano- en el mundo entero. Por solo mencionar algunos, se reconoce la consolidación del liderazgo político con las presidencias de Thatcher en 1979 y Reagan en 1980 (en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente); el agotamiento del estado benefactor (o era keynesiana) surgido como necesidad de respuesta al fascismo de la posguerra, garantizando un pacto de compromiso democrático entre los diferentes actores sociales próximos al poder; los altos índices de inflación y desocupación en diversas naciones, a razón de las políticas aplicadas por los estados neoliberales; nuevos pactos, acuerdos o alianzas entre países; el surgimiento de bloques económicos y tratados de integración, como la Unión Europea y la creación del Mercosur; entre otros. La República Argentina no quedó ajena a los acontecimientos internacionales, con procesos de escala local bien definidos en las diferentes dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas.

A partir de los años 70 se dieron cambios en el régimen de acumulación capitalista; el ingreso a una nueva etapa, que diferentes autores han definido como capitalismo global, flexible, posfordista o informacional, en concordancia a la universalización del neoliberalismo. Al mismo tiempo, las regiones metropolitanas comenzaron a expandirse generando nuevas formaciones territoriales, con un proceso de urbanización vertiginosa y continua. Procesos que en América Latina se dieron sobre una estructura muy desigual, con amplias disparidades socio-territoriales, que aún no se han saldado.

La teoría neoliberal apoya la idea que la libertad individual se garantiza por el libre mercado o libre comercio, basada en la acumulación de capital; Harvey denomina Estado neoliberal a la libertad que encarna el interés de la propiedad privada, las empresas multinacionales y el capital financiero. La reforma del Estado era prevenir el regreso de la crisis de posguerra y la depresión del 30, y “garantizar” la paz interestatal que desató las guerras. Ante el fracaso del capitalismo y el comunismo, el Estado, mercado e instituciones serían la opción para la estabilidad, el bienestar, la paz y la integración (Harvey, 2007, pág. 5).

Ciccolella y Mignaqui (2009, pág. 46) señalan que la globalización económica y los procesos de integración regionales (NAFTA, Unión Europea, Mercosur) “*están acompañados por la creación de normas supranacionales que no se limitan sólo a las leyes de intercambio comercial sino también a las de ordenamiento territorial, desarrollo económico-territorial y modelos de gestión sociourbana funcionales al nuevo orden mundial*”.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

La década del '90 implicó el ingreso al libre mercado y a los intereses corporativos, *“el capital financiero buscó cada vez más en el extranjero mayores tasas de beneficios. La desindustrialización interna y las deslocalizaciones de la producción al extranjero se hicieron mucho más frecuentes. El mercado, representado en términos ideológicos como un medio para fomentar la competencia y la innovación, se convirtió en un vehículo para la consolidación de un poder monopolista”* (Harvey, 2007, pág. 32).

En este contexto, ciudades y regiones metropolitanas se volvieron centrales y estratégicas para las economías. Nuevas morfologías y organizaciones de ciudades en red, conectadas por infraestructuras, necesariamente integradas en términos regionales, aunque con diversos beneficios y ciertos territorios excluidos de la condición metropolitana. *“Son las ciudades las que compiten por la localización de inversiones y generación de empleo y no tanto los países como un todo. El capitalismo vuelve a sus orígenes, la base económica concentrada en algunas ciudades o comunas florecientes, como las del norte de Italia o las ciudades-puerto de la Liga Hanseática”* (Ciccolella & Mignaqui, 2009, pág. 40).

En este contexto, algunas ciudades y/o regiones gozan del privilegio de la localización, otras, en cambio, combaten por posicionarse en una economía más exigente. Sin embargo, el re-posicionamiento de una ciudad, una industria o determinadas infraestructuras, no depende solamente de un plan o estrategia local o regional; en tanto las fuerzas exógenas impactan –muchas veces– con mayor impulso que las endógenas derribando cualquier directriz propuesta de antemano.

2.1.1- Los puertos en la escala global

Las relaciones comerciales –como se ha demostrado– por vía marítima o fluvial existen desde tiempos remotos, aunque se fueron intensificando y complejizando con sucesivos acontecimientos en diferentes momentos, esencialmente a partir del descubrimiento de América. Nuevos mercados, nuevos productos, nuevas formas de “conquistar” el comercio y modificar los vínculos sociales, culturales, económicos y políticos. El territorio que conserva un puerto posee un potencial ineludible, que es regulado por el potencial económico, político y social a través de los actores decisores y sus habilidades.

El puerto es más que la representación de un espacio físico y social, es un punto de convergencia, dentro de una dinámica sistémica con otros subsistemas interdependientes, funciona en una red cada vez más compleja de relaciones entre actores locales y globales. Los puertos configuran la dispersión geográfica de las actividades económicas de la que habla Sassen (1999, pág. 2). Esta es una característica de la globalización, donde las

Contexto situacional e integración en el Mercosur

empresas globales que intervienen en la actividad del comercio exterior se dispersan en diversos países, pero actúan con funciones estratégicas solo en algunos centros principales del mundo. No necesariamente la instalación de empresas globales beneficiará el territorio donde se insertan. Sin embargo, contar con infraestructuras portuarias puede ser determinante para el potencial desarrollo territorial y socioeconómico.

El crecimiento de los puertos y su competitividad es determinado por la calidad de sus conexiones por carretera, ferrocarril y, cuando existan, redes fluviales internas. Al mismo tiempo, las capacidades se asocian a los entornos en que se insertan, y en puertos metropolitanos el debate gira en torno a las restricciones territoriales que las ciudades ofrecen y las condiciones de logística disponible.

Martner Peyrelongue (1999, pág. 108) sostiene que *“el puerto de la globalización, es decir, el puerto de la integración de redes, es el de los movimientos rápidos, el de la aceleración del tiempo, a diferencia del tiempo lento del puerto del proteccionismo. El puerto actualmente se revaloriza como espacio, como lugar diferenciado e incluso como región, en la medida en que se agilizan los movimientos, en que se acelera el tiempo”*. Es decir, la relación espacio-tiempo y las inversiones que prioricen esa correspondencia, serán las que determinen la eficacia y competitividad de los puertos, por tanto, el impulso de la ciudad y la región.

En coincidencia con Krugman (1992) se destaca que el crecimiento económico que acarrea el proceso de globalización a través de la reestructuración productiva mundial, conlleva a una especialización regional en el mundo, conduciendo a una diferenciación que se caracteriza por una elevada concentración económica en unas cuantas regiones y localidades urbanas. Este proceso ocurre como producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración de capital fijo y en la productividad global y sectorial de sus economías. Sólo en ciertos lugares específicos de la geografía económica mundial se forman nodos hacia los cuales gravitan los flujos de inversión, financieros y productivos que permiten consolidar centros de investigación y desarrollos tecnológicos de vanguardia.

En este aspecto los principales puertos de contenedores del mundo corresponden a áreas urbanas, metropolitanas y densamente pobladas. Los puertos que movilizan la mayor cantidad de contenedores por año y ocupan los primeros puestos, según el registro del Banco Mundial (2016), son chinos (180 millones TEUs/año), Shanghái, Singapur y Hong Kong; en tanto Estados Unidos mueve 46 millones de TEUs/año, principalmente entre Long Beach y Los Ángeles, y Países Bajos 12 millones, esencialmente en el Puerto de Rotterdam.

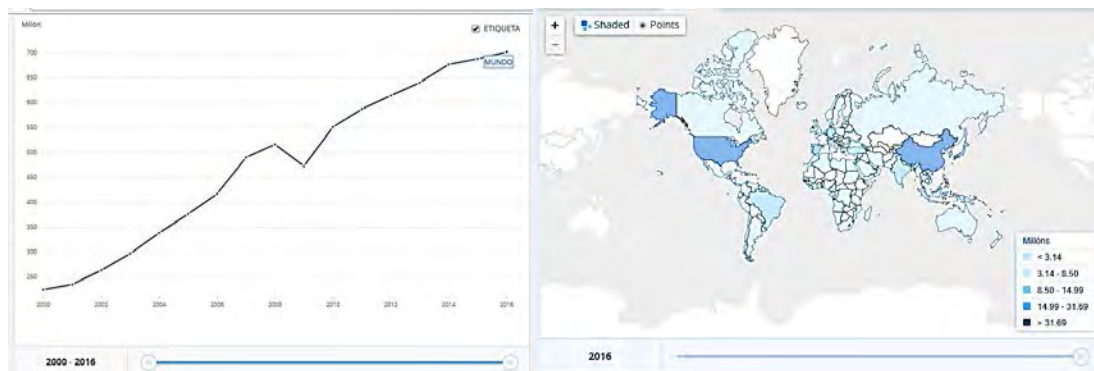


Figura 25: Evolución mundial en movimiento de contenedores 2000-2016; movimiento en el año 2016.

Fuente: (Banco Mundial, 2016)

El registro que ofrece el Banco Mundial en movimiento de contenedores a nivel mundial, permite verificar que los principales puertos de la región ocupan puestos muy lejanos comparados con los enclaves de Asia, Europa y Estados Unidos; en este marco global los puertos del Mercosur de manera aislada no conforman un peso significativo en el movimiento contenerizado mundial, pero en la región son fundamentales y requieren analizarse en términos de cooperación política e integración territorial regional.

La integración física a través de las infraestructuras carreteras, ferroviarias, fluviales y aéreas es de vital importancia para la subsistencia de los puertos, las relaciones multilaterales y la complementación de territorios. Son, asimismo, fundamentales para el desempeño logístico eficiente en tiempos de transporte multimodal en los nodos de producción, concentración, almacenaje y distribución.

En la región, la década del '90 se consolidó con procesos de integración, aunque con debilidad, marcó el inicio de un nuevo modelo de integración-cooperación regional en la que los países de América del sur presentaron agendas para fomentar la reciprocidad con diferentes carteras de proyectos. En ese marco se describirán los rasgos principales.

2.1.2- Antecedentes de las ideas políticas para la integración económica regional

Desde la colonización española en adelante, América Latina sufrió cierta fragmentación; por un lado el factor geográfico, debido a las barreras naturales, su inmensidad territorial y la desigual distribución de la población; por otro el factor económico, el agotamiento de las minas de Potosí impulsó la desintegración del Virreinato del Río de La Plata, al mismo tiempo que se dio el auge en el siglo XVIII de la explotación minera en Minas Gerais favoreciendo la cohesión económica dentro de Brasil. Por último –y no menor- el factor político, determinado por las luchas independentistas, las guerras de independencias

Contexto situacional e integración en el Mercosur

latinoamericanas, en las que Bolívar y San Martín comenzaron a pensar en la integración latinoamericana o hispanoamericana, aunque no prosperara en aquel momento.

Las divisiones territoriales también afectaron el ideal de la integración, tras la muerte de Bolívar Gran Colombia se dividió (Colombia, Venezuela y Ecuador) generando una separación con México. Similar sucedió con el Alto Perú, Bolivia y el Río de La Plata primero, y la separación de Uruguay y Paraguay de lo que luego sería Argentina.

El inicio del siglo XX marcó con las guerras mundiales cambios significativos para América Latina, enfatizando igualdades pero también desacuerdos. No solo de mano de la inmigración europea recibida, sino por la oportunidad de ser un continente agro y minero exportador, lo que también profundizó un nuevo colonialismo –neocolonialismo- por parte de las nuevas potencias y de las clases dirigentes nacionales de cada país. Se generó más competencia, individualismo y diferencias entre los países latinoamericanos, bajo un denominador común: el dominio hegemónico de los países del denominado primer mundo.

En tiempos de la administración del presidente Juan Perón, la idea de integración fue retomada, aunque la crisis argentina de 1949 –y otros factores- hicieron fracasar el intento; en 1960 se creó el tratado de Montevideo²⁹ para promover una zona de libre comercio entre países de América Latina, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), este fue el primer evento concreto de integración.

En 1980 se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que a diferencia de ALALC pretendía una integración informal con acuerdos bilaterales de complementación económica y libre comercio. En 1982 con la crisis de deuda externa se cerró el ciclo de crecimiento industrial y económico para América Latina, impulsado por el proceso de sustitución de importaciones iniciado en la década del '40. *“El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) firmado en 1986 por Argentina y Brasil, estableció negociaciones sectoriales, con el propósito de ampliar la complementación productiva en diversas ramas manufactureras. El PICE fue el antecedente más inmediato y más importante del Mercosur”* (Porta, 1999, pág. 3).

La superación de la tradicional rivalidad entre la Argentina y Brasil, y la exitosa redemocratización fueron dos factores que impulsaron la oportunidad para establecer, por primera vez, una agenda bilateral constructiva. Un progresivo acercamiento político entre Argentina y Brasil facilitó la cooperación sectorial bilateral que se inició en 1985, con la firma

²⁹ Tratado suscrito el 18 de febrero de 1960, en Montevideo, por los Plenipotenciarios de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, habiéndose adherido posteriormente Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

Contexto situacional e integración en el Mercosur

del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB). En 1988, se firmó el Tratado de Cooperación Argentina-Brasil (TCAB), por los entonces presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de la Argentina, *“la integración se realizaría paso por paso, sector por sector, y sólo al final del proceso de profundización por áreas podría construirse, en un futuro lejano, un mercado común”* (Gratius, 2008, pág. 2).

Finalizando la década del '80 la política cambiaria y monetaria se tornó ineficaz, en Argentina se manifestó el proceso de crisis hiperinflacionario, la virtual quiebra del Estado y la lenta desaparición de la moneda local. En América Latina se aplicaron las medidas del Consenso de Washington³⁰ reemplazando el modelo de sustitución de importaciones.

En la década del '90 el auge del modelo económico neoliberal y la apertura de las economías latinoamericanas hacia el exterior, como se mencionara previamente en el capítulo 1, cambiaron el enfoque, reduciendo aranceles, implementando reformas de liberación y desregulación de mercados y productos; en este marco general se consagró el Mercado Común del Sur (Mercosur), en el Tratado de Asunción se acordó la creación de un espacio económico común³¹. *“Además de los países miembros, son Estados Asociados del Mercosur Chile, Perú, Colombia y Ecuador, además de Guayana y Surinam, que adquirieron dicho estatus en julio de 2013. Todos los países de América del Sur están vinculados al Mercosur, ya sea como Estados Partes o como Asociados”* (Itamaraty, 2018).

El acuerdo fue promovido por el presidente argentino Carlos Menem y su entonces homólogo brasileño, Fernando Collor de Mello, se consolidó el Tratado de Asunción firmado en 1991 incluyendo a los dos socios menores de la región, Paraguay y Uruguay, contexto en el cual emergió y se consagró el Mercosur; se acordó una unión arancelaria, los cuatro países firmantes se obligaron a definir una política comercial común, eliminar barreras no arancelarias, y coordinar políticas macroeconómicas, sectoriales y de competencia.

Inmediatamente, el mismo año, se firmó con Chile un Acuerdo de Complementación Económica³² *“el proceso de integración entre Mercosur y Chile tiene como objetivo la libre circulación de bienes y servicios, facilitar la plena utilización de los factores productivos en el espacio económico ampliado, impulsar las inversiones recíprocas y promover el*

³⁰ El Consenso de Washington se basó en: apertura unilateral de la economía, libre circulación de capitales, achicamiento del Estado, desregulación y privatización de empresas públicas, búsqueda de inversión extranjera directa, y endeudamiento externo como financiamiento del déficit comercial.

³¹ *“La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominados «Estados Partes» [...] deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (Mercosur)”* (Tratado de Asunción. 1991).

³² Las Partes Signatarias promoverán la facilitación de los servicios de transporte y propiciarán su eficaz funcionamiento en el ámbito terrestre, fluvial, lacustre, marítimo y aéreo, [...] ofrecer las condiciones para la mejor circulación de bienes y personas, atendiendo la demanda que resultará del espacio económico ampliado (Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile).

Contexto situacional e integración en el Mercosur

desarrollo y la utilización de la infraestructura física; entre otras cosas establece la posibilidad de utilización de los puertos de ambos países para potenciar el comercio con el resto del mundo y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas” (ACE, 1996).

En términos económicos el bloque puede caracterizarse como *“una unión aduanera en etapa de consolidación, con matices de mercado común, con la eliminación de las trabas a la circulación de los factores de producción, así como por la adopción de una política arancelaria común relativa a terceros países, por medio de un Arancel Externo Común (AEC)” (Itamaraty, 2018).*

Si bien, en principio la integración fue en el orden político y económico, en el transcurso de los años el Mercosur fue consolidando algunas agendas en la integración física regional de suma importancia; como se verá más adelante la cartera de proyectos IIRSA –Iniciativa Para la Integración Regional Sudamericana- forma parte de una agenda estratégica alrededor de las infraestructuras para la integración lanzada en el año 2000.

La integración en bloques regionales asume, en el transcurso de estas tres décadas, la necesidad de la integración física, relevante para el desarrollo económico y la consolidación política de los países miembros. Las infraestructuras son los dispositivos fijos que permiten el intercambio en las trayectorias que definen los flujos en la escala intra y extra regional.

En la última década emergieron nuevas formas de asociación e integración, surgió en el año 2007 la Unión de Naciones Suramericana (en adelante Unasur)³³ con el propósito de construir un espacio de integración y unión en los aspectos culturales, sociales, económicos y políticos. Se compone de doce objetivos específicos que abarcan –entre otros- la construcción de infraestructuras de transporte, la financiación y el medio ambiente.

La Unasur tiene *“nuevas funciones y oportunidades en los procesos de integración regional para enfrentar importantes desafíos como la gobernabilidad y la lucha contra la inseguridad, la facilitación comercial y la conectividad, la energía y las telecomunicaciones, así como la gestión de riesgos y demás vulnerabilidades medioambientales a las que está especialmente expuesta la región. Las posibilidades que ofrece hoy el ámbito regional para el diseño de políticas públicas lo convierten en un campo propicio para hacer frente a esos desafíos transnacionales” (AECID, 2015, pág. 7).*

³³ La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se constituyó en la Cumbre Energética de Isla Margarita el 17 de abril de 2007, sustituyendo a la anterior Comunidad Sudamericana de Naciones creada en 2004. Su acta constitutiva se firmó el 23 de mayo de 2008 en Brasilia. Los miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, que engloban a 400 millones de suramericanos en un territorio 17 millones de Km².

Contexto situacional e integración en el Mercosur

Esta alianza entre países se fortalece en la integración regional, se ha comentado hasta aquí la importancia de la planificación en infraestructuras de soporte territorial. En la región el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (en adelante COSIPLAN) es el instrumento que reúne proyectos, gestión y alcances en materia de infraestructuras para la integración regional.

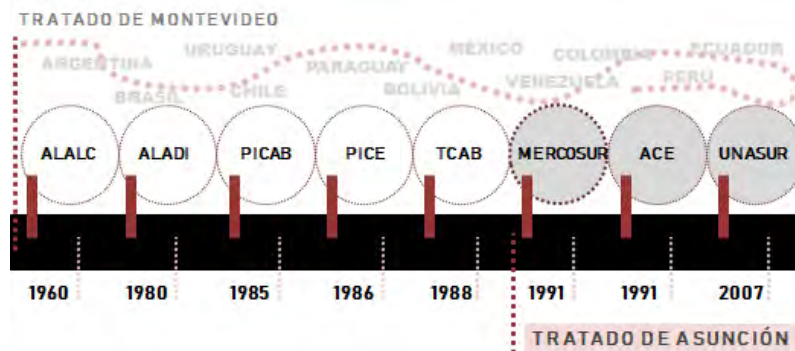


Figura 26: Síntesis de los antecedentes de integración en América Latina

Fuente: Elaboración propia

2.2- Integración física-funcional

Es preciso insertar el marco de integración en la conceptualización y contextualización del puerto como infraestructura territorial; comprender las principales líneas estratégicas de proyectos de infraestructuras, que involucran las actividades portuarias, permite reconocer los procesos económicos y políticos para la integración regional de las últimas tres décadas.

En términos de integración territorial existen desigualdades (geográficas, sociales, culturales y económicas) entre los países miembros del Mercosur, por la extensión territorial, demográfica y las condiciones de cada país, lo que hace difícil efectivizar la integración física; tal cual lo define Porta (2008, pág. 46) se generan dos tipos de asimetrías *“las originadas en factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. Las asimetrías estructurales son significativas en el Mercosur: hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de países miembros y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Se trata de economías con muy diferentes grados de apertura al comercio internacional y niveles de interdependencia en el mercado regional”*. Esta realidad dificulta e interfiere en los intereses y la gestión territorial.

La organización IIRSA es un Foro Técnico de infraestructura, reglamentado por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR; surgió en el año 2009, con una metodología basada en una cartera de proyectos para los diferentes ejes de integración y desarrollo (EID) cuyo enfoque insta que *“la visión de la infraestructura como*

Contexto situacional e integración en el Mercosur

elemento clave de integración está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las comunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas actividades económicas” (IIRSA, 2009, pág. 7); incluye 581 proyectos de integración distribuido en 9 EID, de los cuales interesan dos que atraviesan el Puerto de Buenos Aires: Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP) y Eje Mercosur-Chile (MCC).

El desarrollo de la infraestructura regional es fundamental, pero no alcanza si no es integrada a la infraestructura local como parte de un plan general. El desarrollo de los puertos depende de múltiples variables que están afectados por disímiles actores, intereses y especulaciones, las prioridades no siempre son compatibles con las demandas urbanas y ciudadanas, en tanto operan con objetivos bien específicos ejerciendo cierto poder.



Figura 27: Síntesis de IIRSA y COSIPLAN

Fuente: Elaboración propia en base a IIRSA.

2.2.1- Los ejes de integración y desarrollo: Hidrovías y Corredores Bioceánicos

“Los ejes de integración y desarrollo (en adelante EIDs) son franjas multinacionales de territorio donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales” (IIRSA, 2009, pág. 9). En función de las características sociales, económicas y ambientales particulares, se identifican para cada eje las insuficiencias de infraestructuras requeridas para articular el territorio con el resto de la región. Los proyectos sectoriales de integración ofrecen un espacio para identificar y resolver conflictos normativos, operativos e institucionales.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

Los dos ejes de mayor concentración poblacional son los EIDs Mercosur-Chile y el Andino del Sur, además los de mayor intercambio de flujos comerciales; en términos de infraestructura portuaria; es relevante el EID de la Hidrovía Paraná-Paraguay, tanto para Argentina, Brasil y Uruguay como para los países mediterráneos Paraguay y Bolivia.



Figura 28: Carteras de proyecto COSIPLAN. Ejes de integración

Fuente: IIRSA /informe-de-actividades-2017

La integración supone abordar proyectos que requieren montos considerables a invertir que por sí solo algunos países no podrían concretar, estructurantes en el desarrollo regional que trasciende las fronteras de un país. Al mismo tiempo es un desafío enfrentar y reconocer los beneficios individuales de usos colectivos regionales, ya que se presentan imposibilidades de acordar, ya que cada país suele pensar en costos y beneficios intra fronteras.

En el caso del transporte las redes de un país son compartidas y utilizadas por la región, lo que significa sortear el obstáculo de las asimetrías que enfrentan los países que intervienen en el costo y el beneficio. Sin embargo, un actor clave³⁴ entrevistado por esta temática, advierte que no existe coordinación real entre IIRSA y el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná Paraguay (CIH) (Referente HPP, 2018). Esto evidencia que desde la práctica es dificultoso concretar las propuestas que los planes divulgan, como se expone seguidamente según otros actores claves entrevistados al respecto. Abramian (2018), en este sentido, admite que es evidente lo que sucede. “Los reglamentos de Hidrovía no son aplicados por los países y los proyectos IIRSA son más de interés político que técnico”.

2.2.1.1- Corredor Bioceánico Central (CBC), eje Mercosur – Chile

³⁴ Actor clave, vinculado a la Hidrovía Paraná Paraguay, entrevistado como parte integrante del organismo, cuya preferencia fue el anonimato en las citas de esta investigación, para lo cual se denominará como “Referente HPP” en las siguientes citas.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

La noción de corredor bioceánico (CB) apareció en la década del '90, afín a iniciativas de integración subregional de gran escala, en general asociadas a vías de comunicación y vías comerciales, aunque las conexiones transoceánicas existen –bajo otro concepto- desde la época de fenicios en las relaciones entre Europa y Oriente. “El concepto de “corredores bioceánicos” –antes denominados corredores de transporte- convoca tres dimensiones significativas: su realidad territorial, la multimodalidad de dimensiones innovadoras que evoca y, el ser, en determinados casos, objeto de políticas y estrategias de integración subregional” (Inostroza Fernandez & Bolivar Espinoza, 2004, pág. 3).

Los CB suponen el beneficio de pueblos, ciudades y puertos que pertenecen a su hinterland, por ellos circulan flujos de bienes, personas y servicios. Por otro, sirven para organizar el territorio concentrando actividades e inversiones de sectores públicos y privados. Los CB son –o debieran ser- ejes integrados e integradores subregionales. “En el Cono Sur, más que Corredor Bioceánico, cabría hablar de ‘corredores transversales de carga’, en la medida que no existe aún la unión de los dos océanos, más bien, las comunicaciones son internas, como las que se dan con Paraguay, Bolivia, Argentina y parte de Brasil con el Pacífico” (Inostroza Fernandez & Bolivar Espinoza, 2004, pág. 10); otros autores sostienen que el concepto de CB está siendo desplazado por “corredores de comercio”.

El eje Mercosur–Chile conforma la unión de megaciudades más importantes de la región; atraviesa los principales centro económicos y portuarios de Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil (Santos, Buenos Aires, Montevideo, Valparaíso y San Antonio). Los CB promueven el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones multimodales bioceánicas.

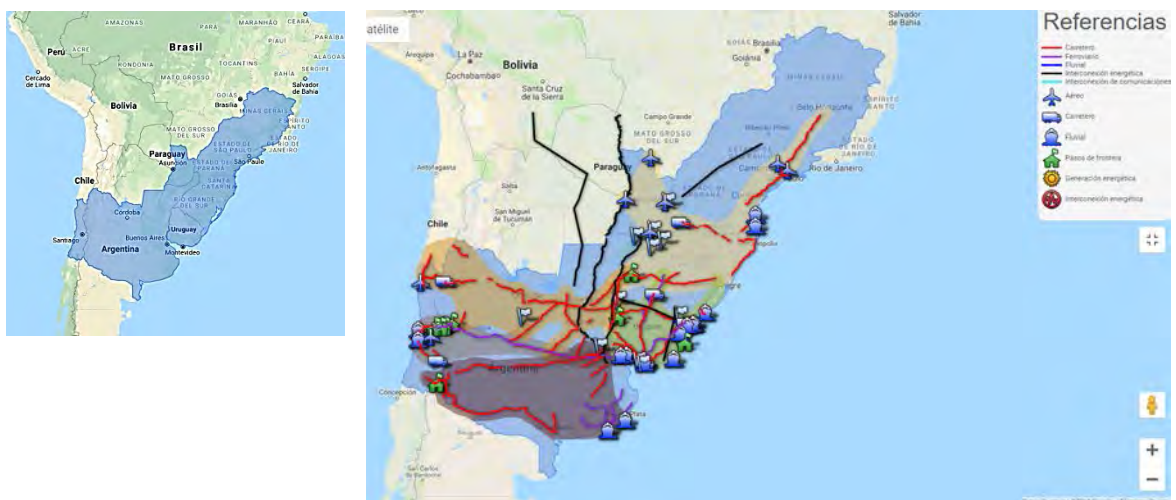


Figura 29: Área de influencia eje Mercosur – Chile. Proyectos por sector

Fuente: IIRSA <http://www.iirsa.org/infographic>

Contexto situacional e integración en el Mercosur

La Red portuaria se destaca con puertos con movimientos representativos, sobre el Océano Pacífico IIRSA destaca en la III, IV y V región de Chile a Huasco, Coquimbo, Pelambre, Guayacán, Quinteros, Valparaíso, San Antonio. En Argentina el Puerto de Buenos Aires sobre el Río de La Plata, Asunción en Paraguay sobre el río Paraguay, Montevideo en Uruguay. Sobre el Océano Atlántico, en Brasil los puertos de Santos, São Sebastião, Paranaguá, San Francisco do Sul, Río Grande y Porto Alegre. Dichos puertos cuentan con adecuada infraestructura para el desempeño del comercio exterior, aunque el sistema de infraestructuras multimodales de apoyo a los puertos tiene ciertas deficiencias.

En este aspecto la Directora Nacional de Transporte de cargas y logística de Nación, Carmen Polo, en la entrevista reconoce que *“hay poca coordinación ex antes con los países limítrofes, cada país hace lo que puede dentro de sus posibilidades y limitaciones. Dentro de la región hay países más consecuentes con su trayectoria y hay otros variables.”* La entrevistada remarca que su impresión es que hay muy poco trabajo en ese sentido, salvo algunas declaraciones y trabajos en los comités (HPP, Mercosur, IIRSA), destaca que *“cuando uno ve cualquiera de esas iniciativas y los trabajos que se desprenden de ella, uno ve que son visiones más bien analíticas, de diagnóstico, en el mejor de los casos a lo que se ha llegado –en IIRSA Y COSIPLAN- es alguna estructuración de proyectos vinculados”*, cita como ejemplo que no hay un país que haga una pavimentación en un paso de frontera hacia un lado y se encuentren con el otro (Polo, 2018).

2.2.1.2- Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP)

Los ríos Paraná y Paraguay –y río de La Plata- han sido desde el siglo XVI la principal ruta de penetración al continente, por la que los colonizadores ingresaron y fundaron ciudades - también por donde extrajeron sus recursos-; hoy la vía navegable es sustancial para ampliar la frontera productiva y fomentar la integración subregional, potenciar los corredores bioceánicos, el transporte multimodal y la coordinación-cooperación geoestratégica regional.

La Hidrovía no involucra al Puerto de Buenos Aires en el aspecto formal, ya que su trayecto finaliza en el puerto de Nueva Palmira en Uruguay, sin embargo el referente HPP advierte que en la práctica no es cierto, ya que los buques que navegan la Hidrovía hasta el río de La Plata para salir al océano, pasan por el Puerto de Buenos Aires, siendo una definición caprichosa que no tiene que ver con la realidad, ya que el 90% de la carga de exportación sale por el río de La Plata, implicando necesariamente a los puertos de la RMBA (Referente HPP, 2018).

Contexto situacional e integración en el Mercosur

Al respecto el Ingeniero Abramian, en la entrevista indicó que la HPP es una vía fluvial para el transporte barcadero. “*Algunas barcazas, las de contenedores, y buques autopropulsados de contenedores llegan a Buenos Aires y también, sin pasar por Buenos Aires, a Montevideo. Desde el bajo Paraná, que no integra HPP, como Zárate, hay buques de contenedores que van directo a Brasil. Y también desde el bajo Paraná hay buques de ultramar – graneleros, combustibles, etc. – que van a destinos de ultramar. Pero la HPP es fundamentalmente barcacera y por eso no llega a Buenos Aires, los convoys de empuje no son aptos para la circulación por el Río de la Plata*” (Abramian, 2018).

La HPP es una infraestructura fluvial de relevancia para la macro región Mercosur, para el sistema portuario granelero del nodo Rosario-Santa Fe, y para las vinculaciones de puertos fluviales que comparten la red, ya que representa menores costos económicos y ambientales; si se compara, una barcaza equivale a una formación de 30 vagones del ferrocarril de 50 toneladas, o 54 camiones de 28 toneladas. Sin embargo, Abramian (2018) insiste en que “*es necesario distinguir la HPP de la vía navegable troncal que es un proyecto nacional y que es fundamentalmente el Río Paraná. No está permitido que los convoys lleguen a Buenos Aires*”.



Figura 30: Equivalentes de volumen de carga transportada según medio de transporte

Fuente: Elaboración propia

El proyecto de la Hidrovía surgió en el año 1988³⁵, impulsó luego la creación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná-Paraguay (CIHPP) en 1990, siendo una decisión política de los gobiernos que comparten la vía navegable. “*El Programa Hidrovía Paraguay-Paraná (PHPP), en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, surgió ante la necesidad de mejorar el sistema de transporte de la región debido al incremento del comercio en la misma, ampliado luego con la creación del Mercosur, en razón de la enorme potencialidad de los ríos Paraná y Paraguay como vías fluviales de múltiples usos*” (CIHPP, 2017).

Dicho Programa, fue definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial a lo largo del sistema hídrico del mismo nombre, se desarrolla en un tramo de 3.442 km de longitud,

³⁵ El acondicionamiento de un trayecto fluvial Paraguay-Paraná, demuestra antecedentes en la década del '60, específicamente con la consumación del Tratado de la Cuenca del Plata firmado en Brasilia en el año 1969, suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. No obstante no fue hasta la década del '80 que la iniciativa prosperó.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

comprendido entre Puerto Cáceres (Brasil) en su extremo Norte y Puerto Nueva Palmira (Uruguay) en su extremo Sur. El sistema fluvial es compartido por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, quienes promovieron estudios para determinar la factibilidad económica, técnica y ambiental de los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico, crearon el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), que tiene por misión celebrar convenios con organismos internacionales (BID, FONPLATA, PNUD, CAF) para la ejecución de estudios sobre la vía navegable (CIHPP, 2017).

El propósito principal de la HPP es facilitar la navegación y el transporte comercial fluvial longitudinal, bajo un marco normativo común, que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de las operaciones, y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar. El referente entrevistado mencionó que *“ha habido vaivenes, períodos en lo que hubo mayor integración, más dialogo, avances en la concreción de obras y en afianzar normativas, y otros períodos menos efectivos”* (Referente HPP, 2018). Abramian (2018), en la entrevista esgrimió que *“en el marco del proyecto HPP nunca se hizo una obra. En Argentina se hicieron obras, pero no por la HPP, sino para asegurar el transporte de granos hacia el polo Rosafé (Rosario-Santa Fe)”*.

Algunos beneficios que caracterizan a este sistema fluvial se resumen en su sistema de posicionamiento satelital, el monitoreo del transporte, la situación medioambiental, la reducción de costos y el menor consumo de combustible, (comparando otros modos de transporte); las condiciones de longitud y caudal hacen de la HPP una de las vías fluviales principales del mundo; el área de influencia directa del proyecto abarca los Estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul en Brasil, el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, todo el Paraguay, ocho provincias argentinas y el departamento de Colonia en Uruguay.

Para Argentina el beneficio es notable, debido que en el tramo inferior del Paraná es donde se localizan los puertos con mayores facilidades de trasbordo y de almacenamiento para el comercio ultramarino. La vía finaliza en el puerto de Nueva Palmira, Uruguay, que se transforma en la boca de acceso y terminal de la Hidrovía (Sgut, 1997, pág. 8)³⁶.

Algunos cálculos señalan que por la hidrovía circulan alrededor de 1300 barcazas de todo tipo, y unos 100 remolcadores de diferentes potencias. El armador más importante es UABL, de origen argentino (ahora es UABL- grupo ULTRAPETROL, de bandera paraguaya principalmente), y cuenta con una flota de más de 500 barcazas. La soja es la mercadería que más se transporta, aunque también tiene importancia el traslado de combustible y el

³⁶ Para Bolivia el proyecto encarna el mejoramiento de la salida de sus productos hacia el río de la Plata, y es una alternativa del transporte terrestre hacia los puertos atlánticos de Brasil y los de Chile y Perú en el Pacífico. Para Brasil simboliza una ruta alternativa y más eficiente de exportación de su producción de soja en tierras de Mato Grosso.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

transporte de mineral de hierro. La mayor cantidad de mercadería sale por el nodo portuario de Rosario y Santa Fe (que exportan más del 70% de estas cargas) aunque no sale por barcazas (las barcazas van a Rosafé para trituración o a Nueva Palmira para transferencia).

La HPP cuenta con puertos de variadas dimensiones, usos e instalaciones. En la Hidrovía superior los puertos son pequeños y sólo pueden atender barcazas fluviales. Los movimientos se limitan a productos agrícolas o forestales no procesados y a minerales. La Hidrovía media, tiene puertos de dimensiones y movimientos algo mayores, acceden barcazas fluviales de mayor porte y también pequeños buques del tipo fluvio-marítimo. La Hidrovía inferior, cambia sustancialmente el carácter de los puertos, las profundidades naturales del río permiten el acceso de buques de ultramar, con calados de hasta 34 pies, la vía permite el acceso adecuado a los puertos graneleros de Argentina.

Respecto de los avances más recientes, el referente entrevistado menciona que la misión del CIH es la coordinación para la integración entre países, recientemente se decidió que la sede permanente del organismo será Buenos Aires; si bien resta un camino por recorrer, se ha avanzado en acuerdos normativos, más que en obras (Referente HPP, 2018).



Figura 31: Inserción, tramos y área de influencia de la HPP. Proyectos por sector

Fuente: Anuario Hidrovías del Mercosur e IIRSA <http://www.iirsa.org/infographic>

2.2.2- Infraestructuras para la integración en la región Mercosur

Las infraestructuras tienen atributos objetivos y atributos funcionales, los primeros refieren al capital en sí mismo, insumo técnico que da lugar a los segundos -los atributos funcionales- que ofrecen el servicio para mejorar el bienestar humano en todas las áreas que abastecen. “En el corto plazo, cuando la infraestructura es más relevante por su condición de formación bruta de capital fijo, suele emplear importantes recursos humanos, tecnológicos, físicos y

Contexto situacional e integración en el Mercosur

ambientales. Pero al iniciar su fase productiva —la de maduración de la inversión— constituye la plataforma física de una variedad de funciones de producción de bienes y de servicios, por lo general, intensivos en el uso de capital” (CEPAL, 2017, pág. 11).

Las infraestructuras pueden clasificarse según diversos parámetros, pero interesa resaltar la definición de “*infraestructura económica como los activos fijos que facilitan la producción de un bien o la prestación de un servicio*” (CEPAL, 2017, pág. 12); las mismas incluyen el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Al respecto Bono (2014, pág. 12), define la integración física regional: “*como el proceso de interconexión estratégica de las redes de transporte [...] bajo un marco normativo común [...] dentro de un determinado espacio de integración*”, donde infraestructuras de transporte y soporte físico encuentran interacción.

En cuanto a la superficie terrestre del bloque Mercosur-Chile, Brasil es el de mayor extensión, representando alrededor del 47% del área total, es a su vez, el que limita con la mayor cantidad de países de la región, a excepción de Chile y Ecuador, tiene límites comunes con los restantes países, (incluyendo las tres Guyanas). Argentina, con 20% del territorio sudamericano, se ubica detrás de Brasil en orden de importancia relativa, y junto con Bolivia es el segundo en lo referido a cantidad de fronteras comunes. Continúa Chile con el 6%, Paraguay con el 3% y Uruguay con el 1% del territorio total de América del Sur.

Por el Eje Mercosur-Chile pasa el 70% de la actividad económica suramericana, al englobar los estados más industrializados del Brasil, Uruguay y el corredor central Buenos Aires - Santiago de Chile-. El área de influencia del EID Mercosur-Chile corresponde a un territorio de 3.216.623 km² que incorpora al 18% de la superficie del continente Sudamericano. En este Eje habitan 141.453.273 personas, representando un 34,9% de la población total de América del Sur (estimada en 405.040.460 habitantes) (UNASUR-COSIPLAN, 2014).

Desde la dimensión territorial, los países del Mercosur más Chile “*aportan en su conjunto el 39% del total de sus superficies, así como un 78% del total de sus habitantes. Si se analiza cada país por separado, Uruguay participa con el 100% de su superficie continental seguido de Paraguay y Argentina, con valores cercanos al 40%, Brasil con un 16,7% y finalmente Chile, que aporta el 5,9% de su superficie al Eje*” (UNASUR-COSIPLAN, 2014, pág. 11).

Sudamérica cuenta con un alto grado de urbanidad, la población urbana se ordena con Uruguay que representa el 95%, Argentina 91%, Chile 89%, Brasil 85%, Paraguay con el 59% (Banco Mundial, 2016). Hay que explicar, además, que un 20% de la población sudamericana habita en la principal área metropolitana de cada país, con extremos de 50%

Contexto situacional e integración en el Mercosur

para Uruguay, 35% en Argentina y Chile, y 10% en el caso de Brasil (país que presenta una cantidad muy importante de grandes aglomerados urbanos).

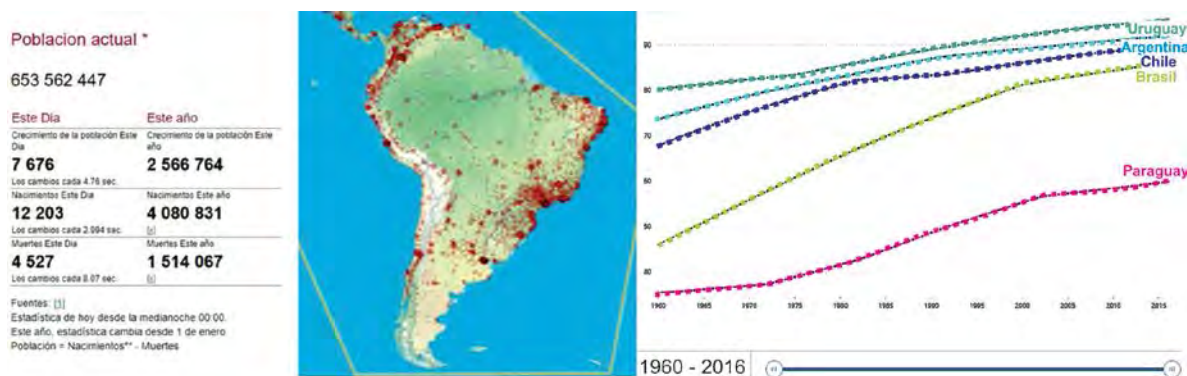


Figura 32: Población América latina. Incremento de población urbana por país del Mercosur

Fuente: <http://poblacion.population.city/world/la>. Banco Mundial

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR-BR-CL-PY-UY>

Sassen en su definición de mega-región³⁷ involucra las nuevas estrategias de desarrollo, en las cuales *“las áreas más avanzadas como las menos avanzadas dentro de la mega-región, deberían considerar marcos amplios e innovadores de gobernanza”* (Sassen, 2007, pág. 11). Considerar, además las escalas, -metropolitanas y regionales- implica compartir infraestructuras de transporte para personas y bienes, donde los puertos son recursos y dispositivos económicos, técnicos y políticos de desarrollo. Retomando a Sassen *“la formación de geografías inter-ciudades está contribuyendo a las infraestructuras sociotécnicas para una nueva economía política global”* (Sassen, 2007, pág. 11).

La importancia del Mercosur como bloque regional integrado es indiscutible. *“El comercio intrabloque se ha multiplicado más de diez veces, saltando de U\$S 5.100 millones (1991) a U\$S 58.200 millones (2012). En ese mismo período, el comercio mundial creció apenas cinco veces. El comercio de Brasil con el Mercosur se multiplicó casi por diez – al paso que, con el resto del mundo, el aumento fue de ocho veces. El comercio intrabloque corresponde a cerca de 15 % del total global del Mercosur y se redujeron casi totalmente los aranceles para el comercio entre los países del bloque”* (Itamaraty, 2018).

La ubicación geográfica de los países, y sus puertos, determinan el vínculo con el comercio exterior, con el turismo, con los flujos; sin embargo, genera una competencia entre sí, que no depende únicamente del asiento territorial; también las distancias entre países influyen en el comercio internacional, de modo que países más cercanos tienen más comercio bilateral, por razones comerciales, geográficas, costos y tiempos de transporte. *“El sistema*

³⁷ El concepto Mega Región, refiere al crecimiento de la población en un contexto geográfico donde ciudades y áreas metropolitanas se mezclan entre sí.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

portuario, marítimo y fluvial, se conforma por más de 40 puertos principales, ubicados esencialmente sobre las costas del Océano Atlántico, el Río de la Plata y los Ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, a los cuales se suman los puertos chilenos del litoral pacífico” (UNASUR-COSIPLAN, 2014, pág. 5).

La inversión pública y privada en infraestructura se estancó en años posteriores al 2000, con carencias en las preexistentes y con escasas inversiones en obras nuevas. *“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” (Lucioni, 2009, pág. 7).*

Según el autor, luego de las carreteras, los puertos fueron el segundo destino de las inversiones privadas en transporte en la década del '90. *“El Banco Mundial contabilizó 108 proyectos con compromisos de inversión por casi 8 mil millones de dólares. De ese número de proyectos 87 correspondieron a Argentina, Brasil, Chile y México” (Lucioni, 2009, pág. 20).* A la inversión sobre las concesiones existentes, se sumaron nuevos proyectos.

La concentración de la población en determinadas zonas ha generado del mismo modo inversiones centralizadas en áreas de convergencia incrementando las asimetrías, al respecto Lucioni (2009, pág. 16) amplía que *“la disparidad territorial se manifiesta en diferentes dimensiones socio económicas, entre ellas la distribución de la infraestructura”.* Esto deja fuera de la inserción económica a ciertas regiones en cada país, o las posterga.

Para la integración regional del Mercosur, las infraestructuras y la inversión, conforman un sustancial epicentro para el crecimiento del comercio exterior, sustentada en mejorar y expandir la integración física en el marco de la planificación territorial. El proyecto IIRSA³⁸ en lo relativo a las infraestructuras para el transporte, específicamente incumbe a los pasos de frontera, puertos marítimos y fluviales, hidrovías, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles.

2.3- Políticas económicas regionales, inversiones en infraestructuras

La integración territorial desde la dimensión física-funcional cobra relevancia en los flujos de intercambio que les son propios, para que se materialicen requieren de proyectos que formalicen obras de infraestructura. La cartera de proyectos prioritarios de IIRSA, concibe la

³⁸ IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales compuesto por doce países, cuyo objetivo es impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. La iniciativa es multinacional, multisectorial y multidisciplinaria. Promueve la sostenibilidad, crecimiento competitivo, desarrollo estable, eficiente y equitativo, el soporte es la integración física continental, para la integración regional e inserción internacional.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

infraestructura como elemento clave de integración, “*el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las comunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas actividades económicas, [...] mejorar la infraestructura debe verse como proceso amplio, vector del desarrollo sostenible y generador de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas*” (IIRSA, 2009, pág. 7).

Dentro de la cartera de proyectos IIRSA interesan dos ejes de intervención:

1- Puertos y vías navegables.

- Corrección de pasos críticos y ayudas para asegurar la navegabilidad.
- Falta de conexiones multimodales con el transporte terrestre.
- A su vez se vinculan con otros ejes: redes de carreteras, redes ferroviarias, aeropuertos y transporte aéreo, ferroviario y automotor.

2- Transporte Fluvial y Marítimo.

- Reservas de carga.
- Calados que no permiten eficiencias en uso del transporte
- Desequilibrios en el sentido de los tráficos
- Implementación del transporte intermodal a fin de lograr la conexión de las hidrovías
- Reglamentaciones de seguridad que imponen costos excesivos
- Demoras y dificultades en la aplicación de los tratados de transportes fluviales

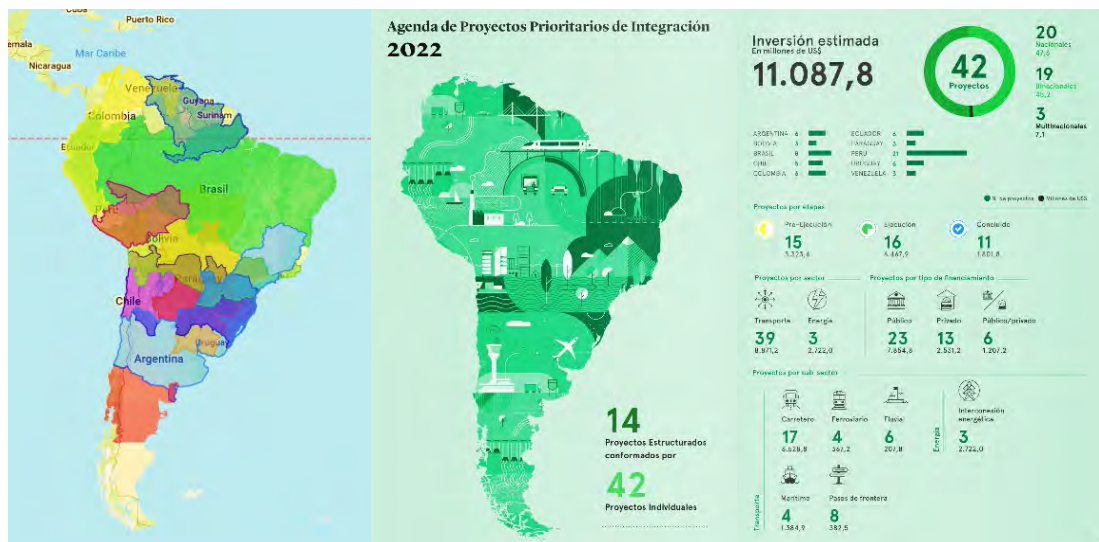


Figura 33: Mapa de ejes de integración y desarrollo y agenda prioritaria 2022

Fuente: (IIRSA, 2009) <http://www.iirsa.org/infographic>

2.3.1- Descripción de la cartera de proyectos IIRSA y agenda prioritaria:

La cartera de proyectos IIRSA se aborda de forma exploratoria y cualitativa en los principales aportes en materia de infraestructuras relacionadas a la actividad portuaria. El objetivo principal de IIRSA es “*promover la conectividad de la región a partir de las redes de*

Contexto situacional e integración en el Mercosur

infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el medio ambiente y los ecosistemas” (IIRSA, 2016). En este marco del total de 584 proyectos, 518 son de transporte y de ellos 76 corresponden al transporte fluvial, 38 marítimo y 14 a multimodales distribuido en toda la región.

Sobre la mención anterior, solo 128 atraviesan el eje Mercosur-chile y alrededor de 100 del sector transporte; “Las obras fluviales se concentran, por la naturaleza del territorio, en el Eje de la HPP (57% de los Proyectos por el 71% de la inversión) [...] Se cuenta con la construcción de once puertos fluviales, la adecuación de treinta y dos puertos existentes y el mejoramiento de la navegabilidad de treinta y tres tramos fluviales. Este último tipo de obras absorbe cerca del 70% de la inversión estimada del subsector” (IIRSA, 2016, pág. 26)

2.3.1.1- Descripción de proyectos en el eje Mercosur-Chile (MCC)

El territorio del eje incluye a Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. Como se anticipó, es el Eje más poblado de Suramérica y con el mayor porcentaje del PBI, por un total de US\$ 1.973.411 millones (IIRSA, 2016, pág. 202). El Eje MCC involucra al 100% de la economía de Uruguay; al 97% de la de Paraguay; a más del 86% de Argentina y al 60% de las economías de Chile y Brasil, aproximadamente. En términos absolutos, su producto bruto agregado se compone por un 67% del PBI de Brasil, 21% de Argentina, 9% de Chile, y 3% de Uruguay y Paraguay en conjunto. Comparte regiones de su área de influencia con el Eje de la HPP, el Eje del Sur (DES) y el Eje de Capricornio (CAP).

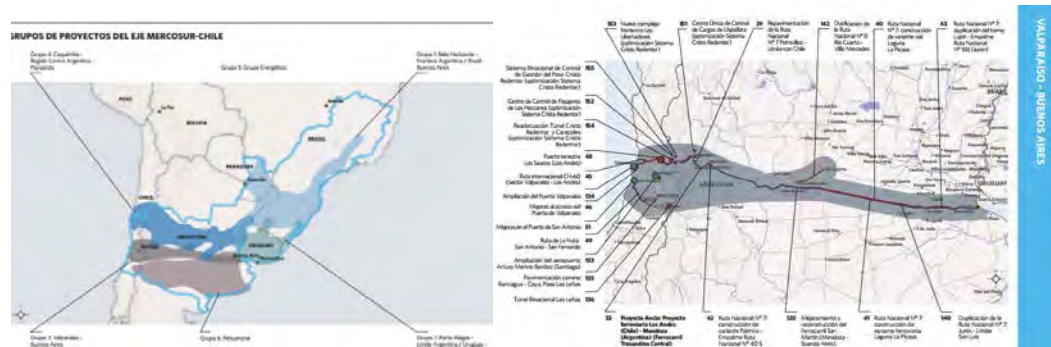


Figura 34. Proyectos para el eje MCC. Descripción de las obras que vinculan PBA con Puerto Valparaíso.

Fuente: IIRSA, cartera de proyectos 2016

Los objetivos principales son: (i) desarrollar infraestructura y logística para incrementar el comercio entre los mercados locales, regionales y globales; (ii) incrementar la competitividad de las cadenas productivas existentes y desarrollar nuevas a nivel regional; (iii) optimizar los flujos de bienes y servicios, así como promover el desarrollo del turismo y facilitar la circulación de personas; (iv) aumentar la capacidad y confiabilidad de los sistemas eléctricos y gasíferos, asimismo diversificar la matriz energética (IIRSA, 2016, pág. 204).

Contexto situacional e integración en el Mercosur

Pese a estos objetivos, Polo destaca que lo que se ve respecto a los puertos y los ríos de la Cuenca del Plata es que cada país opera según sus posibilidades físicas-geográficas y sus limitaciones; *“el país mediterráneo se hace fuerte en el río, como es el caso de la flota barcacera paraguaya; el que tiene la puerta de entrada del puerto trata de aprovecharlo. De alguna manera el fluir del sistema de transporte va permitiendo algunas de las operaciones conjuntas”* (Polo, 2018). Esto implica que los proyectos y planes no siempre se efectivizan.

Los proyectos que podrían derivar en ventajas locales, vinculados a Buenos Aires – Valparaíso son:

- Repavimentación de la ruta nacional n° 7 potrerillos - límite con Chile
- Ruta nacional n° 7: construcción de variante vial y ferroviaria laguna La Picasa
- Mejoramiento y reconstrucción del ferrocarril San Martín (Mendoza - Buenos Aires).

Para este eje, la agenda prioritaria incluye integrar los pasos fronterizos Argentina-Chile:

- Túnel binacional agua negra, prevista su finalización en 2022, con una inversión de 1.600 millones de dólares; asimismo, diversos proyectos que implican considerar el paso del comercio internacional entre Brasil, Argentina y Chile.

La existencia de buenas redes carreteras, fluviales, ferroviarias supone un mejoramiento en la vinculación del intercambio multimodal regional que favorece a los nodos portuarios, las zonas logísticas, la producción local y las ciudades que quedan afectadas por éstas..

2.3.1.2- Descripción del eje Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP)

El territorio del eje incluye a Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia. Si bien este eje no es el principal y de mayor concentración de obras que afectan al Puerto de Buenos Aires, es importante comprenderlo en el sentido de ingreso a la HPP. *“El conjunto de obras del Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná está orientado a: (i) fortalecer la competitividad de los países y regiones mediterráneas mediante una conexión eficiente con el Atlántico; (ii) fortalecer y estimular la integración de las cadenas productivas y de consumo a lo largo del Eje; (iii) facilitar los flujos de habitantes entre los países del grupo”* (IIRSA, 2016, pág. 164).



Figura 35: Cartera de proyectos para el eje HPP.

Fuente: IIRSA, cartera de proyectos 2016

Contexto situacional e integración en el Mercosur

En línea con los objetivos, además se impulsa el desarrollo de principales proyectos que retroalimentan el funcionamiento portuario en el hinterland regional, de forma directa o indirecta algunos proyectos introducen mejoras que benefician al sector:

- Profundización del río Paraná desde Confluencia al río de La Plata (fin 2017), inversión estimada de 110 millones de dólares, ejecutado por Argentina.

La agenda prioritaria de integración de COSIPLAN incluye de forma general:

- Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata
- Interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina – Uruguay

Algunos proyectos que fortalecen a otros puertos dentro de este eje, no vinculantes con Puerto de Buenos Aires, impactan indirectamente en el tipo de cargas y desplazamientos:

- Ampliación de los puertos de Baradero, Ibicuy, San Pedro y Diamante
- Ampliación y modernización del puerto de Corrientes
- Rehabilitación del puerto de Bella Vista (se optó por General Lavalle)
- Reconversión del puerto de Santa Fe
- Recuperación del ramal ferroviario Zárate – Rosario

Una problemática reconocida en el eje HPP, que los usuarios reclaman, es la diferencia de profundidad de la vía navegable, el referente HPP menciona que *“desde el Océano –aunque no forma parte de la HPP- hasta Confluencia en la ciudad de corrientes, la vía navegable está concesionada, sistematizada y las profundidades están garantizadas, la ayuda a la navegación funciona, hay un organismo de control las 24 horas, todo en conjunto hacen de ese tramo una navegabilidad eficiente; desde Confluencia hacia el norte, por el río Paraguay hay carencia de obras, que plantean problemas operativos y de tiempos, dificultando el transporte por los diversos niveles del agua, haciendo que las barcas tengan que cargar-descargar para alcanzar el lastre preciso que permita navegar”* (Referente HPP, 2018).

La HPP tiene un dragado diferenciado, en el tramo desde el océano hasta Puerto San Martín el dragado es a 34”, desde allí hasta puerto Santa Fe es a 24”, desde allí hasta Puerto Corrientes es a 10”, desde allí depende de los niveles del río ya que no está dragado. Esta situación marca la ausencia de obras en el tramo norte, variando del mismo modo el tipo de formación (en lugar de convoys de 25 barcas circulan de 16) .Otras problemáticas refieren a demandas por parte de los usuarios de tipo aduaneras, costos, laborales, entre otras.

2.4- Los puertos en el Mercosur y América Latina

En la región Mercosur-chile la costa del Océano Atlántico posee mayor cantidad de puertos marítimos y fluviales -con salida al océano- de gran importancia. En la margen oriental, Brasil, Argentina y Uruguay poseen sus unidades portuarias en ese orden de importancia;

Contexto situacional e integración en el Mercosur

sobre la margen occidental, Chile mantiene de sur a norte importantes unidades portuarias, pero es en el centro –V Región- con sus dos puertos principales -Valparaíso y San Antonio- que impulsa la actividad a nivel internacional, en lo que a carga contenerizada concierne.

Hasta el momento se ha advertido la vinculación entre infraestructuras, inversiones y territorios, con diferentes etapas de avance y retroceso relacionado a la actividad comercial; con los puertos como dispositivos estratégicos; a partir de la década del '90 con la creación del Mercosur comenzó una etapa de posicionamiento regional, en años siguientes.

Entre los años 2001 y 2006 el comercio internacional creció, y permitió el crecimiento del movimiento portuario, lo que significó mayor y más eficiente capacidad de los puertos, equipamientos e infraestructuras. Los puertos regionales recibieron un alto tráfico comercial, que ha sido creciente específicamente en la operación de contenedores. Sin embargo, ese crecimiento encontró un techo en la década posterior, algunos puertos avanzaron, otros se estancaron y otros retrocedieron, lo que da cuenta de la constante transformación y transición que atraviesan los puertos y las infraestructuras en relación al comercio exterior.

Según un informe CEPAL³⁹, se puede advertir el incremento de la carga contenerizada hasta el 2010, la evolución de los puertos por país por año en cantidad de TEUs, demostrando el crecimiento general durante esta década; aunque en el Puerto de Buenos Aires (incluye Puerto Nuevo y Puerto Dock Sud) se refleja un retraimiento en 2001-2003 afectado por la crisis nacional. El año 2009, coincidente con la crisis internacional, muestra que Santos, Buenos Aires y Valparaíso tienen un freno, en el avance de las cargas contenerizadas.

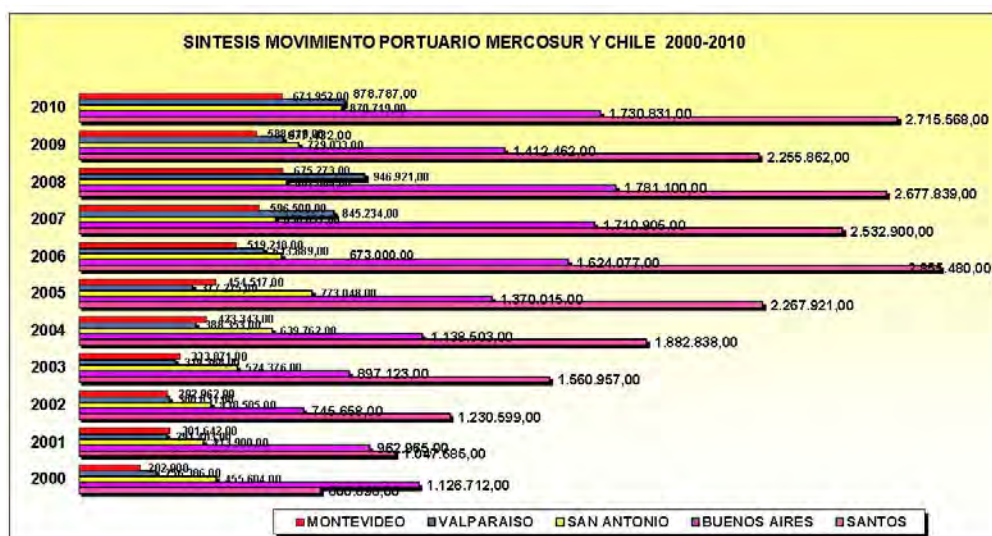


Figura 36: Movimiento de contenedores en países seleccionados del Mercosur y Chile 2000-2010 en TEUs/año

³⁹ Se destaca que la cantidad de TEUs puede diferir ampliamente con la cantidad de toneladas movidas por los puertos, ya que en la última medida se cuentan graneles líquidos y sólidos, granos y otros tipos de mercancías que no necesariamente vienen en contenedores.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (Perfil Marítimo, 2011)

La tendencia creciente en el periodo 2000-2010, halló un límite en el siguiente período 2010-2016. En el caso de Puerto de Buenos Aires se puede observar que en el año 2008 ocupaba el quinto lugar del ranking en América Latina, y en 2016 el noveno, marcando el retroceso y siendo el único puerto de Sudamérica en perder capacidad de carga, además de su posición en el ranking. Valparaíso retrocedió y San Antonio avanzó en su posición, quedando detrás de Buenos Aires. Mientras Santos mantiene el primer puesto en movimiento de contenedores en la región Mercosur y América Latina. Se puede observar que Montevideo quedó estable en el puesto 17, pero en movimiento de TEUs incrementó su operación en un 24%; por otra parte Itajai y Río Grande (Brasil) descendieron por debajo del puesto 18.

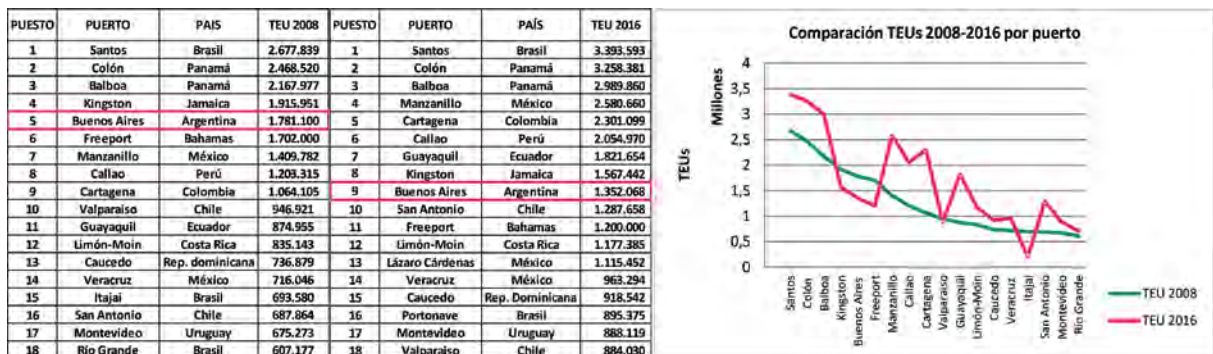


Figura 37: Síntesis ranking movimiento portuario contenerizado de América Latina y el Caribe - 2008 y 2016

Fuente: Elaboración propia en base a Unidad de Servicios de Infraestructura (Perfil Marítimo CEPAL 2009-2017)

Según indica la publicación de la CEPAL (2017), en el ranking de los puertos con mayor movimiento dentro de América Latina y Caribe para movimiento de contenedores en el año 2016, Santos (Brasil) fue el principal en el primer puesto, seguido por dos puertos pertenecientes a Panamá. Se evidencia una fortaleza en los puertos de Centroamérica, una tendencia incremental en Panamá, México y Colombia.

2.4.1- Los Puertos del Mercosur: Santos, Valparaíso, Montevideo y Asunción

Las redes de transportes fluviales sudamericanas tienen tres principales cuencas: Amazonas, Orinoco y Paraná – Paraguay, cuyos flujos de navegación son significativos con diversos tipos de movimientos. “La fortaleza implícita en la complementariedad que supone mantener relaciones internacionales dentro de la región sur de América Latina, se presenta al mismo tiempo como la debilidad de la integración espacial-territorial, las comunicaciones terrestres, oceánicas, fluviales, o aéreas continúan con cierta “anemia” en el rendimiento

productivo, para poder hacer más competitivo este territorio de ciudades integradas, y constituir una gran “metápolis”⁴⁰ solidaria” (Aversa, 2011, pág. 3).

Se ha observado el crecimiento y expansión del comercio internacional. También la necesidad de incorporar otras infraestructuras de transporte multimodal, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, para lograr la optimización del potencial implícito en la región.

Se ha descrito previamente que Santos continua siendo el principal puerto en América del Sur, mientras Valparaíso desciende año tras año y Montevideo mantiene cierta estabilidad. Las circunstancias por las que se dan estas variaciones están vinculadas a factores varios, tanto a condiciones globales como cuestiones locales. En los puertos mencionados se observan -entre otras- la existencia de tres problemáticas comunes principales: 1- escases de suelo para desarrollar ciertas actividades; 2- el entorno urbano, cercanía al centro e incompatibilidad de usos; 3- déficit en la movilidad asociado a las problemáticas anteriores.

El puerto de Santos, se inserta en una urbe de mediana densidad con restricciones físicas por su condición geográfica y de localización; mientras su correspondencia regional abarca la Región Metropolitana de San Pablo -metropolización más grande de América del Sur- lo que otorga al puerto una actividad predominante en la región, que se complementa con gran actividad de transferencia de contenedores que provienen de Argentina y Uruguay.

El puerto de Valparaíso se inserta en la ciudad homónima que es Patrimonio Histórico de la Humanidad, lo que le confiere identidad y cultura, igualmente restricciones en cuanto al ordenamiento territorial; en ese contexto el puerto –al igual que Buenos Aires y Santos- se encuentra acorralado por urbanización y presiones por los usos del suelo, la movilidad y la relación puerto-ciudad, restringiendo y relegando el movimiento de contenedores.

El puerto de Montevideo se sitúa en la desembocadura del Río de La Plata; comparte hinterland con el Puerto de Buenos Aires (y los puertos de la RMBA) equidistante de los principales mercados de la región en una zona de influencia de más de 200 millones de habitantes, conecta con la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Corredor Bioceánico Central. Conformar una infraestructura simbiótica con la ciudad y otros equipamientos industriales; posee un compromiso similar al resto de los puertos en las variables que esta tesis analiza.

El puerto de Asunción está ubicado sobre el río Paraguay, es una terminal fluvial que opera cargas generales; comparativamente al resto de los puertos regionales mantiene baja

⁴⁰ Metápolis: término propuesto por el economista francés François Ascher (2004: 56-57), describe la morfología de una sociología urbana. En lo referente a la forma, postula que es heterogénea y no necesariamente constituida por contigüidad. Contiene una o varias metrópolis o una ciudad de centenares de miles de habitantes con crecimiento radio-concéntrico, lineal o en metástasis.

Contexto situacional e integración en el Mercosur

capacidad operativa en cuanto a movimiento de cargas contenerizada, si bien constituye un eslabón en la región⁴¹. El puerto es público a cargo de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP); cuenta con un complejo agroindustrial y terminales multipropósito

El eje Santos, Buenos Aires-Montevideo, Valparaíso-San Antonio en la conexión interoceánica del eje MCC es importante para la integración física de la región, pero además para la competencia con otras regiones del mundo. En esta investigación interesa resaltar las principales características y evolución de Santos, Valparaíso y Montevideo en tanto manifiestan similares condicionamientos y problemáticas territoriales respecto de su inserción metropolitana, al mismo tiempo que gozan de cierto posicionamiento regional.

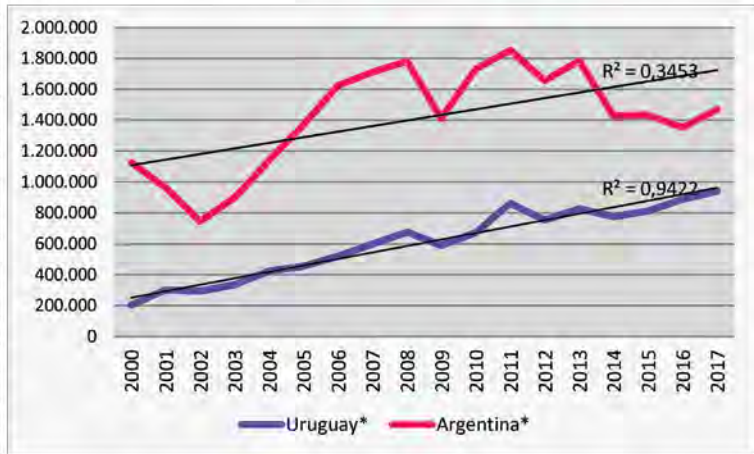
El nodo rioplatense que conforman el Puerto de Buenos Aires y el Puerto de Montevideo – incluidos los puertos metropolitanos y Nueva Palmira- es un enclave interesante para desafíos futuros respecto de la integración regional y la competencia internacional, si bien vale advertir que los puertos son competidores entre sí, se puede manifestar que el estancamiento de Buenos Aires y el crecimiento de Montevideo en la última década (como muestra la figura 37) refiere a diversos motivos que tienen que ver con las diferentes políticas aplicadas en materia financiera, aduanera y de gestión, además de otras de índole local que atañen a cada puerto, que no son objeto de análisis de esta tesis, sino que conforman el contexto general macro regional como se viene describiendo.

En cuanto a movimiento de cargas contenerizadas medidas en TEUs, el análisis muestra la evolución de Uruguay (Montevideo) y Argentina (Buenos Aires y Dock Sud) entre los años 2000 y 2017 con la tendencia creciente de ambos puertos aunque se evidencia que Argentina es variable según los años, y tal como fue observado en figuras anteriores, su posición desciende en el ranking de puertos de América Latina; asimismo, cabe destacar que la participación del Puerto de Dock Sud, en la cantidad total de TEUs, varía entre un 30% y 40%, lo que implica que el Puerto de Buenos Aires pierde competencia con sus pares regionales.

⁴¹ El puerto de Asunción no fue incluido en esta investigación debido que su movimiento de cargas contenerizadas es muy inferior al resto de los puertos de América del Sur; si bien podría conformar un enclave estratégico como nodo regional, no es el propósito de esta tesis profundizar en los puertos del Mercosur en su totalidad, sino reconocer el contexto en el cual Buenos Aires se inserta y la articulación como nodo en el eje Mercosur-Chile con sus principales pares.

Año	Uruguay*	Argentina*
2000	202.000	1.126.712
2001	301.642	962.965
2002	292.962	745.658
2003	333.871	897.123
2004	423.343	1.138.503
2005	454.517	1.370.015
2006	519.218	1.624.077
2007	596.500	1.710.905
2008	675.273	1.781.100
2009	588.410	1.412.462
2010	671.952	1.730.831
2011	861.164	1.851.687
2012	753.889	1.656.428
2013	826.962	1.784.800
2014	776.558	1.428.843
2015	811.297	1.433.053
2016	888.119	1.352.068
2017	939.427	1.468.960

Comparación TEUs 2000-2017 Uruguay y Argentina



Cuadro 5: Comparación de cargas contenerizadas medidas en TEUs, entre 2000 y 2017 en Uruguay* y Argentina*⁴²

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Portuario y Marítimo 2014, 2016, 2018

Este capítulo permite comprender el posicionamiento relativo del Puerto de Buenos Aires en el comercio exterior, de manera aislada y conjuntamente con Dock Sud, asimismo, tener un análisis general y exploratorio sobre el resto de los puertos de la región entre los años 2000 y 2017. En este sentido, a modo de complementariedad se agregan algunas características breves sobre los puertos y sus regiones, para comprender por qué Buenos Aires representa una oportunidad en la escala regional del Mercosur y Unasur que se pueden revisar en el Anexo 2.

⁴² *El movimiento de TEUs para ambos países considera las cargas totales, en el caso de Uruguay corresponden principalmente a Montevideo y en el caso de Argentina se consideran los Puertos de Buenos Aires y Dock Sud conjuntamente, tal como los analiza CEPAL, Global Ports y otras estadísticas internacionales.

PARTE II - CAPÍTULO 3

II- SEGUNDA PARTE: BUENOS AIRES: EL PUERTO [EN] Y [CON] LA CIUDAD.
ESTRUCTURAS TÉCNICAS Y SOCIALES DE ESCALA METROPOLITANA (1990-
2018)

CAPITULO 3: EL PUERTO DE BUENOS AIRES EN LA ESCALA
METROPOLITANA ENTRE 1990 y 2018

“Se entiende que el desenfreno de la ciudad forma parte de la razón de Estado”

(Walter Benjamín, 1982)



“A pleno sol” (1924) Benito Quinquela Martín

Conceptos claves: *Políticas Públicas - Transformaciones Portuarias – Territorio*

II- SEGUNDA PARTE: BUENOS AIRES: EL PUERTO [EN] Y [CON] LA CIUDAD. ESTRUCTURAS TÉCNICAS Y SOCIALES DE ESCALA METROPOLITANA (1990-2018)

Introducción a la segunda parte

La escala urbana corresponde al puerto en y con la ciudad, comprende al puerto como estructura técnica y social (Dominguez Roca, 2006), transversal a acontecimientos intra portuarios influyentes e influidos por acontecimientos extra portuarios, en su condición dialógica de simultaneidad, reciprocidad e interdefinibilidad, en la mutua dependencia que coexiste en la interfase puerto - ciudad. Al mismo tiempo, corresponde a un sistema portuario integrando plataformas logísticas interconectadas con nuevos actores en la toma de decisiones.

En la primera parte de esta investigación se expusieron los conceptos y enfoques que permiten plantear el modelo portuario heredado y precisar la situación a partir de la década del '90 (a modo de contexto y diagnóstico del escenario reciente). Las interrelaciones entre ambos sistemas –urbano y portuario- transversales a los procesos sociales, políticos, económicos, tecnológicos, se magnifican en la escala metropolitana, donde se ancla el análisis en esta segunda parte, fundamental para la construcción de escenarios.

En la segunda parte, se centraliza el interés en el análisis del territorio metropolitano –del cual la CABA forma parte- como territorio complejo, dinámico, inestable y en restructuración permanente. Tomando como inicio de este análisis la década del '90 donde convergen los dos procesos que ya se anticiparon -la creación del Mercosur y la Ley de puertos-, década que además incluye la ampliación y modernización de la red vial (priorizando las autopistas), y nuevos procesos de urbanización, metropolización e industrialización.

En términos políticos la década del '90 -en la escala local- se manifestó como un proceso, con reformas principales sobre los puertos desde la dimensión política-administrativa: desregulación, descentralización y privatización o concesión; desde la dimensión económica estimuló la inversión privada en la actividad portuaria; y desde la dimensión física profundizó la fragmentación socio-territorial.

Sobre esta base los vínculos entre el puerto y la ciudad plantean interrogantes que abarcan las interfases, los espacios de transición, los bordes heterogéneos, y la discontinuidad y fragmentación de sus áreas. El debate se centra en las principales variables de análisis: i) usos del suelo, ii) movilidad y logística, iii) relación puerto ciudad, iv) actores sociales:

i. Usos del suelo: El ordenamiento portuario requiere un reconocimiento de los usos del suelo en su territorio y entorno, advirtiendo que existen usos mixtos compatibles e incompatibles. La espacialización de las actividades portuarias está íntimamente vinculada a necesidades locales y globales, y su posicionamiento geográfico más o menos interconectado, la espacialización y especialización de las actividades económicas, en áreas litorales ribereñas amplían la pugna por el uso del suelo costero. Las actividades que se desarrollan en torno al puerto generan -con otros usos- atracción, repulsión, cooperación, irradiación; asociado a la localización, distancia, accesibilidad, movilidad y logística.

ii. Movilidad y logística: la movilidad en general y portuaria en particular (tránsito, transporte, infraestructuras y flujos) plantea el problema del transporte de carga en la ciudad, conflictos, seguridad y requerimientos que afectan e involucran al puerto en las cadenas logísticas cada vez más complejas. Asimismo, la integración multimodal de transporte y las cadenas logísticas en que los puertos deben ser complementarios de un clúster más amplio para anclarse regionalmente y competir.

El sistema de transporte y la movilidad, las vinculaciones de vías navegables y vías terrestres, la conectividad del puerto y su entorno urbano en el contexto del área metropolitana, es donde los puertos van encontrando en sus desarrollos restricciones operativas de diversos tipos que abarcan diversos sectores: la conectividad náutica con el océano, la ausencia de espacios terrestres suficientes, la conectividad terrestre y los conflictos urbanos en la relación del puerto con la ciudad y recíprocamente.

iii. Relación puerto-ciudad: desde las necesidades del puerto, los usos del suelo portuario y del entorno (incluyendo la costa) son temas de conflicto permanente, generando una competencia en la demanda sobre la utilización de esos terrenos, codiciados para emprendimientos inmobiliarios y renovaciones de espacios obsoletos, generando presión hacia territorios portuarios operativos para alcanzar las reconversiones puerto-ciudad.

El planteo de reactivar el área del centro de la ciudad, intervenir en el marco de un proyecto de ciudad, recuperar la relación con el río, promover la construcción de viviendas y habilitar áreas verdes se presenta como desafío para desarrollar puertos urbanos metropolitanos de gran magnitud; sin embargo, en el mundo los puertos más importantes de contenedores y cargas multipropósito, son puertos urbanos-metropolitanos de gran capacidad.

iv. Actores sociales: los actores intervienen sobre el espacio físico, económico y social en la escala local, regional e internacional; existen actores que ejercen fuerzas y directrices, establecen relaciones en el territorio, articuladas o no, organizan la trama social, económica

y política; esos vínculos se explicitan en los territorios definidos por el conjunto de relaciones entre producción, consumo, estratificación social, instituciones, intercambio y gestión.



Figura 38: Síntesis de la parte 2

Fuente: Elaboración propia

La reestructuración es parte del sistema, va de mano de la acción y de la propuesta de cambios plausibles en el territorio portuario, con intereses económicos, sociales y ambientales, de un entorno sostenible. Comprender las posibilidades en las transformaciones, entender el escenario reciente con sus potencialidades y problemas complejos es advertir también las tendencias, para plantear los nodos estratégicos de la reconversión portuaria en términos de lo deseable, posible o probable como escenarios para el desarrollo futuro del Puerto de Buenos Aires en armonía con la ciudad y la región en su inserción multiescalar.

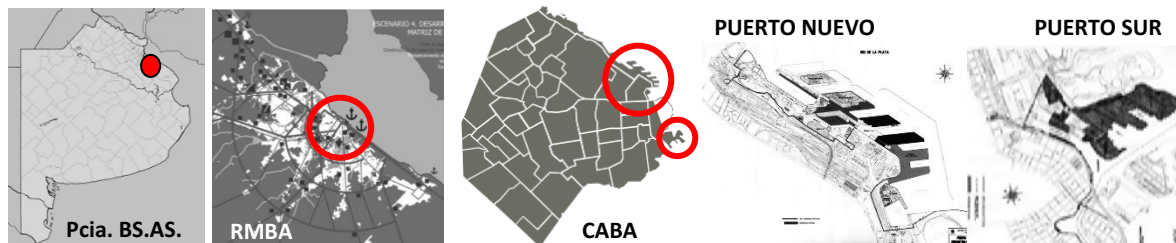


Figura 39: Inserción multiescalar

Fuente: Lineamientos RMBA; GCABA; AGP.S.E.

CAPITULO 3: EL PUERTO EN LA ESCALA METROPOLITANA ENTRE 1990 y 2018

3.1- El territorio metropolitano: procesos y transformaciones

Tras la crisis del '30, como se advirtió en la primera parte, las ciudades comenzaron a crecer en América latina; tras la posguerra, las ciudades principales se vieron fuertemente afectadas por el crecimiento demográfico; Buenos Aires había experimentado un crecimiento en los inicios del siglo XX, incrementado con la inmigración europea, y al mismo tiempo con la migración del campo a la ciudad. Tal como menciona Hobsbawn (1995, pág. 292) el gran cambio histórico fue el *“deceso del campesinado”*, impulsado por la industrialización primero en Europa, y un poco más tarde en América Latina.

Los flujos migratorios de países limítrofes y del interior argentino, en busca de condiciones “dignas” de trabajo y calidad de vida; el traslado del campo a la ciudad en relación a la industrialización nacional, la cercanía a centros metropolitanos con mayores ofertas, entre otras cosas, ampliaron la expansión por extensión del área metropolitana en las últimas cuatro décadas. La consolidación del tercer anillo de la Región Metropolitana y la conformación del cuarto (aún en proceso de completamiento) acompañado por las vías radiales de conexión, ayudaron al traslado del centro a la periferia de ciertos grupos sociales, y la radicación de nuevos grupos en los últimos cordones de la misma.

El concepto de centro-periferia adquiere relevancia en la configuración urbana, Ciccolella (2014, pág. 19) plantea que *“en los últimos veinte años se ha verificado una profunda transformación de la organización del proceso de trabajo, de las prácticas productivas y de los recursos tecnológicos”*, estos cambios se relacionan con *“la transformación de la lógica locacional y del modelo territorial imperantes bajo el paradigma tecno-productivo fordista y el surgimiento de nuevas estrategias y estructuras territoriales”*. La reorganización del territorio a partir de aquí no fue homogénea, la dispersión, re-aglomeración y nuevos espacios industriales –espacios de innovación, parques tecnológicos y las aglomeraciones *Just in time-* vinculando el territorio a la actividad productiva, cambió el concepto de centro-periferia.

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”*; volviendo a Ciccolella, son territorios inestables *“que plantean una dificultad para comprenderlos, aprehenderlos y construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos”* (Ciccolella, 2014, pág. 25).

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, que se viene analizando, mantiene la complejidad de la escala local, nacional y regional, como se ha expresado en capítulos anteriores; 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 y ciudad-metrópolis-región.

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 entre los diversos actores, determinando puntos atractores, generando flujos 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, realidad que se volvió superlativa para los puertos que actúan como nodos estratégicos en las cadenas multimodales de transporte. Al mismo tiempo que la ciudad creció, el tránsito se incrementó, el desplazamiento de las mercancías acrecentó el traslado de las mismas, ampliando la complejidad, incorporando un nuevo concepto asociado a la movilidad: la logística.

La acción de ‘movilidad’ implica una demanda de medios para realizar traslados entre diversos puntos geográficos que existe desde tiempos remotos; 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 sociedad consumista/consumidora. El consumo es un hecho social -en términos de Durkheim- y está expresado en el transporte de cargas y la velocidad en que re-circulan los mismos. Tal cual lo retoma Bauman (2007, pág. 51) *“el moderno consumismo líquido se caracteriza ante todo y fundamentalmente, por una renegociación del significado del tiempo, algo hasta ahora inédito”*.

La logística entretiene la producción, el abastecimiento, la distribución y el consumo en una escala temporal cada vez más corta. La Asociación Latinoamericana de Logística (ALADI, 2006, pág. 161), la define como 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”*. En este sentido, impacta en el sistema productivo, ya que se trata de la espacialización de las actividades económicas de forma dispersa pero interconectada. Flujos, redes y nodos componen el sistema logístico que atiende la gestión de los recursos en un determinado tiempo, procurando satisfacer la demanda.

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.

En este sentido existe una dificultad en materia de logística y movilidad, los conflictos que se producen en el territorio se presentarán en los próximos capítulos para analizar las deficiencias y también sus fortalezas. 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.

3.1.1- Repercusiones del puerto en la región metropolitana

Argentina mantiene una extensa red de puertos en su costa marítima y litoral ribereña (públicos y privados), no obstante, en movimiento de cargas contenerizadas Buenos Aires y Dock Sud son los principales (prácticamente los únicos), cuyas problemáticas más relevantes son reconocibles en la escasez territorial para asentar terminales de contenedores e instalaciones pertinentes, el deficitario sistema de transporte terrestre (urbano y portuario), entre otros conflictos de índole social, ambiental y económico.

El Puerto de Buenos Aires entre los años 1995 y 2005 manifestó un reposicionamiento en el mercado regional a partir de la contenerización masiva, rasgo que incrementó la demanda de territorio para un uso del suelo destinado a las terminales de contenedores y la logística que soporta la actividad. Ligado a esto, el proceso que se destaca, lo conforman los flujos de movilidad diaria que comparte el transporte de cargas y de pasajeros público y privado dentro de la región metropolitana en la vinculación CABA – Provincia de Buenos Aires.

De acuerdo con Schwarz y Escalante (2012, pág. 8) *“los puertos comerciales constituyen en el ámbito planetario los nodos fijos de redes de transporte multimodales al servicio de las demandas del comercio internacional. El desafío portuario reside en la capacidad de adaptación que deben absorber los territorios portuarios (inmovilizados), esencialmente los que se hallan insertos en áreas metropolitanas, en tanto los procesos se suceden aceleradamente”*.

El Puerto de Buenos Aires tiene una impronta metropolitana de la que no puede despojarse, es urbano, metropolitano y regional sincrónicamente. Esta condición metropolitana genera desplazamientos a diario (por trabajo, cultura, educación etc.), complejizando la convivencia entre áreas (urbanas, portuarias, de circulación, productivas) personas e instalaciones. Al mismo tiempo que la ciudad creció, el tránsito privado cobró relevancia sobre el transporte público, y el transporte de cargas por camiones desplazó el traslado por ferrocarril.

Actualmente la relación puerto-ciudad incluye múltiples capas con acumulación de procesos históricos: constituye un nodo multimodal de transportes (Aeropuerto; Estación de ómnibus y trenes Retiro; Autopista Illia; Puerto de cabotaje y Terminal de cruceros); es un sector de contraposiciones socio territoriales entre la ciudad formal e informal (Puerto Madero y Villa 31 y 31 bis); constituye el centro histórico de la ciudad; mantiene un patrimonio edilicio e industrial reconocible (urbano y portuario); es vía de conexión y paso; mantiene un área ambiental protegida (reserva ecológica); comparte jurisdicción administrativa y territorial Nación-CABA; entre otras consideraciones que lo vuelven un objeto difícil de interpretar.

Por estos y otros eventos el puerto abre un debate permanente sobre qué hacer de él y con él, y desde múltiples sectores se trazan ideas, alternativas e intereses. Aquellas políticas aplicadas en los '90 que impulsaron un desarrollo del puerto con gestión público-privada, fueron, asimismo, las que generaron la segmentación social, el desmantelamiento de las empresas de servicios públicos –privatizados- e impulsaron el consumo desmedido, situación propia del capitalismo actual; efectos de estos y otros procesos, hacen a los puertos enclaves de intercambio comercial y a ciudades nodos de flujos conformando redes.

En este sentido, el avance tecnológico es relevante, ya que los territorios portuarios además de contemplar todas las variables que refieren a sus reconversiones para adaptarse, deben considerar que la industria naviera no ha parado de crecer en 50 años de forma acelerada. Los buques portacontenedores de la década del '60 tenían poca capacidad de carga, en solo cincuenta años el cambio tecnológico impulsó a los puertos a adaptarse –reconvertirse- yendo detrás de la capacidad de los buques en la velocidad que el proceso arrastra.



Figura 40: Inserción regional del Puerto de Buenos Aires en el Río de La Plata y Río Paraná

Fuente: Elaboración propia

En este contexto, los puertos son polos de desarrollo local y regional y consecuentemente al proceso de reconversión le corresponden etapas en el marco de las políticas públicas en el cual el Estado conduce, desde la planificación territorial como instrumento técnico político, el ordenamiento del territorio.

3.2- La década del '90: período desencadenante multidimensional

En el marco de los cambios sucedidos desde la década del '80 en el mundo entero, a razón de las políticas aplicadas por los gobiernos neoliberales; emergieron, entre otras, nuevos pactos, acuerdos o alianzas entre países; el surgimiento de bloques económicos y tratados de integración, como la Unión Europea y la creación del Mercosur en América del sur.

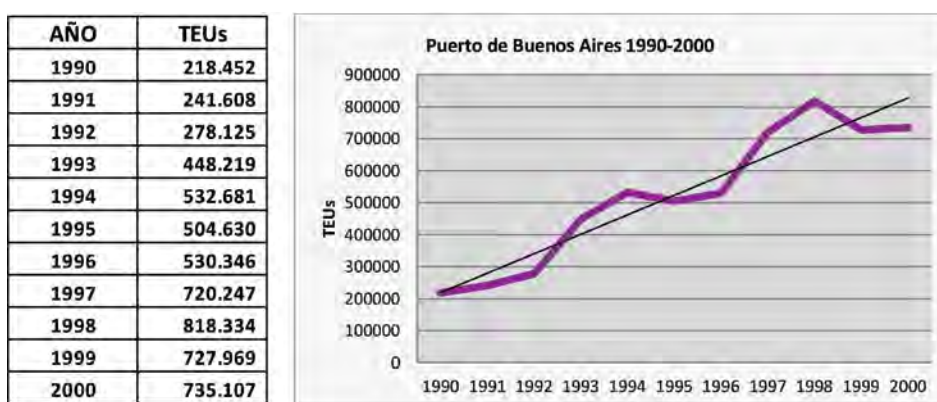
La década del '90 en la escala local también se manifestó con eventos significativos, la urbanización extendida de la RMBA, la desregulación del sistema de transporte y el crecimiento del Puerto de Buenos Aires, abrieron un debate en torno a un interrogante: qué hacer con el puerto en un nuevo escenario económico y político, con otro rol del Estado y nuevos actores emergiendo con heterogéneos intereses.

En los '90 el auge del modelo económico neoliberal y la apertura de las economías latinoamericanas hacia el exterior, como ya se dijo en el capítulo precedente, hizo emerger la necesidad de definir una política comercial común, eliminando derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías, coordinando políticas macroeconómicas, sectoriales y de competencia.

El puerto de Buenos Aires en la escala metropolitana entre 1990 y 2018

La relevancia del Puerto de Buenos Aires, fue repuntando -en cuanto a cargas contenerizadas- en años posteriores a este contexto. 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 ralentización en los niveles de ingreso y estiba de contenedores.

Se puede observar que la tendencia en movimiento de cargas contenerizadas fue creciente hasta el año 1998; se evidencia que en el año 1993 el incremento fue de un 38%, en continuo crecimiento hasta encontrar cierto estancamiento en el año 1999 y 2000; como se mencionara más adelante, el corte abrupto se relaciona con la crisis de 2001-2002; de todos modos, la tendencia es creciente, tal como sucede con el comercio exterior mundial.



Cuadro 6: Evolución de cargas contenerizadas, en TEUs, en Puerto de Buenos Aires (1990-2000)⁴³

Fuente: Elaboración propia en base a Domínguez Roca y Ciccolella, 2002

La tendencia en el tráfico fluvial-marítimo y en 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 facilitaran mover grandes volúmenes de mercaderías con una elevada productividad y eficacia logística, correspondientes a los puertos en esa red.

En este sentido importa reconocer la apertura y crecimiento de las economías de los países latinoamericanos, que debieron adecuar sus instalaciones a nuevas demandas en las prestaciones de servicios, en la que la presencia del contenedor en los puertos determina la reestructuración de sus territorios, infraestructuras e instalaciones, y especialmente la gestión de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y ambientales.

⁴³ Se consideran las cargas en el Puerto de Buenos Aires, no incluye el puerto de Dock Sud.

En este contexto la década del '90 repercutió en el territorio a partir de las políticas implementadas, de tal forma que el escenario reciente del Puerto de Buenos Aires (influido por aquellos procesos y otros de períodos anteriores y posteriores a la década en cuestión) se volvió un tema de debate de la agenda pública en relación al escenario futuro. La complejidad del área urbana y portuaria en la dimensión territorial trascendió las cuestiones físicas y funcionales del puerto en la ciudad, volviéndose objeto del debate político.

3.2.1- Reformas del Estado: desregulación, descentralización y privatización. El transporte en general y el puerto en particular

La noción de Estado encarna la delimitación territorial y el reconocimiento del mismo, en palabras de O'Donnell (2008, pág. 1) *“Los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional”*.

Tras la caída del modelo económico de posguerra, todo cambió, el neoliberalismo se acentuó en Europa en la década del '70 en adelante, y en América Latina comenzó a visualizarse en la década del '90. Como afirma Anderson (1999, pág. 15) *“el neoliberalismo nació después de la segunda guerra mundial en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo”*, surgido como reacción al Estado proteccionista y de bienestar, expandiéndose años después por gran parte del mundo.

El pionero en la región fue Chile, con la dictadura de Pinochet, primer antecedente de la historia contemporánea; en el resto de América Latina, según Anderson (1999, pág. 25) *“el viraje continental en dirección al neoliberalismo no comenzó antes de la presidencia de Salinas en México en 1988 [...] Andrés Pérez en Venezuela y Fujimori en Perú en 1990”*. En Argentina, bajo el mandato del presidente Carlos Menem (1989), surgieron los conceptos de desregulación, descentralización y privatización, propios del período de análisis.

La reestructuración del sistema económico de Argentina, se ligó a la necesidad de inserción internacional que el gobierno de Menem salió a buscar; en este sentido, Pinto (1996, pág. 78) agrega que el modelo *“desregula la economía, la abre a la competencia exterior, privatiza las empresas públicas y restringe el crédito público. Esta política da un rol privilegiado a los grandes grupos económicos [...] se sacrifica la pequeña y mediana empresa, en un proceso de concentración empresarial”*.

Las políticas portuarias durante los años 80 estuvieron vinculadas a políticas comerciales, con acuerdos bilaterales de libre comercio, creación de zonas francas, promoción a las

exportaciones, políticas orientadas hacia el mercado, acentuadas en la década del '90, cuando los gobiernos de países en desarrollo se focalizaron en el sector privado para llevar adelante las actividades portuarias, cada vez menos rentables, más caras, con demasiado personal y dominadas por los sindicatos.

Bajo la denominada Reforma del Estado, con la Ley 23.696, se dispuso la provincialización, de todos los puertos pertenecientes al Estado Nacional, la cual consistió básicamente en la privatización, en forma de venta o concesión, de una gran cantidad de empresas pertenecientes al Estado Nacional, y en el traspaso de otras empresas y organismos a los gobiernos provinciales y municipales, dando lugar al contexto en el que se inscribió la situación portuaria en general y de Puerto de Buenos Aires en particular. Tal cual lo señala Oszlak (2003, pág. 14) *“la minimización del Estado es, en parte, la continuación del Estado por otros medios [...] la descentralización de funciones en el nivel subnacional”*.

Tal realidad provocó desregulación y descentralización, a nivel país, de múltiples empresas, industrias y servicios que hasta la década del '80 mantenían una presencia en el Estado nacional, en tanto las administraciones provinciales eran relativamente reducidas. El autor sostiene que a partir de la década del '90 las políticas de descentralización impulsaron este proceso, iniciado en los gobiernos militares precedentes a la década del '80, de reducción del aparato estatal despojándose de sus funciones ejecutoras en la producción de bienes y prestación de servicios, y que esa transformación implicó –además– la transferencia de responsabilidades (Oszlak, 2003).

La década del '80 se presentó con fuerte presencia estatal en los servicios de transporte en cuanto a la operativa (en la navegación, transporte aéreo, ferrocarriles y puertos); asimismo, en coincidencia con Barbero y Bertranou (2014, pág. 3), hubo *“una profusa regulación económica, laboral, técnica y de seguridad, y una cierta confusión de roles institucionales en lo referente a la fijación de políticas, la regulación y la prestación de los servicios”*.

En la década del '90 la demanda de transporte asumió transformaciones, las políticas aplicadas se combinaron con el fomento al transporte privado, la privatización del sistema de transporte público, generación de autopistas, entre otros factores. En este sentido Barbero y Bertranou (2014, pág. 5) indican que *“el transporte tuvo en el primer lustro de la década, comportamientos variados en el transporte de pasajeros, [...] y un importante crecimiento en el transporte de cargas”*. En este último aspecto el Puerto de Buenos Aires reconoce desequilibrios entre la escasez de territorio, los usos del suelo, la logística y la movilidad, al mismo tiempo que emerge con condiciones competitivas en la escala nacional.

3.2.2- Reestructuración y políticas portuarias desde la década del '90

Desde 1943, y hasta principios de 1991, la propiedad de todos los puertos de la Argentina, su administración, su control y operación, estaban centralizados y monopolizados por el Estado Nacional a través de la Administración General de Puertos (A.G.P.) y la Capitanía General de Puertos, organismos que desde la Capital Federal, y sobre la base de administraciones y capitanías locales, cubrían todos los puertos del territorio nacional.

La Ley 22.080, de política portuaria, y la Ley 22.108 de políticas de granos, ambas de 1979, posibilitaron la existencia de "puertos específicos" operados en forma privada, y elevadores de granos que operaban en puertos estatales, pudiendo prestar servicios de carga en forma comercial por empresas privadas; antecedentes que condujeron en 1990 a la Ley 23.696 de Reforma del Estado. El decreto 817/92 de desregulación marítima y portuaria disolvió la Capitanía General de Puertos, declaró en liquidación a la Administración General de Puertos y liberalizó el trabajo portuario, declarando caducas las convenciones existentes, sentando las bases de la desregulación y privatización de los servicios de remolque y practicaaje.

A este nuevo modelo ingresó el Puerto de Buenos Aires en 1992 con la Ley de Puertos N° 24.093 -surgida en el marco de la emergencia del año 1989- que 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 (artículo 11°)*⁴⁴" (Ley 24.093, 1992).

La Ley 24.093, mencionada precedentemente, re-definió el concepto de puerto, al respecto Romero Carranza (1998, pág. 54) menciona que según su uso, los puertos son de orden público o de uso restringido o puerto de uso privado y que *"desaparece la mención del puerto de servicio público, por lo que la ley trata al servicio portuario como un servicio comercial regulado dentro de la órbita del derecho privado"*.

La Ley de puertos fue parte de un conjunto de políticas de shock (dentro de las políticas de reformas del Estado); el primer instrumento fue el decreto 817/92 que desreguló y liberalizó el transporte fluvial y marítimo, liberalizó los servicios de practicaaje, pilotaje y remolque, que –en el caso del primero- hasta el momento estaba a cargo de la Prefectura Naval Argentina

⁴⁴ Artículo 11°. - A solicitud de las provincias y/o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuyos territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado Nacional [...], el Poder Ejecutivo les transferirá a título gratuito, el dominio y/o administración portuaria. En caso que las jurisdicciones no demostrasen interés por la mencionada transferencia del dominio o administración de esos puertos, el Poder Ejecutivo podrá mantenerlos bajo la órbita del Estado Nacional, transferirlos a la actividad privada o desafectarlos (Decreto 1.029/92 Art.1 (B.O. 26-06-92)).

(PNA) y –el segundo- por empresas privadas concesionadas. Mediante este decreto se promovió la disolución de la AGP (una vez transferidos, transformados o privatizados todos los puertos), y se creó la Autoridad Portuaria Nacional como autoridad de aplicación de la legislación vigente determinante de la jurisdicción y del régimen sancionatorio⁴⁵.

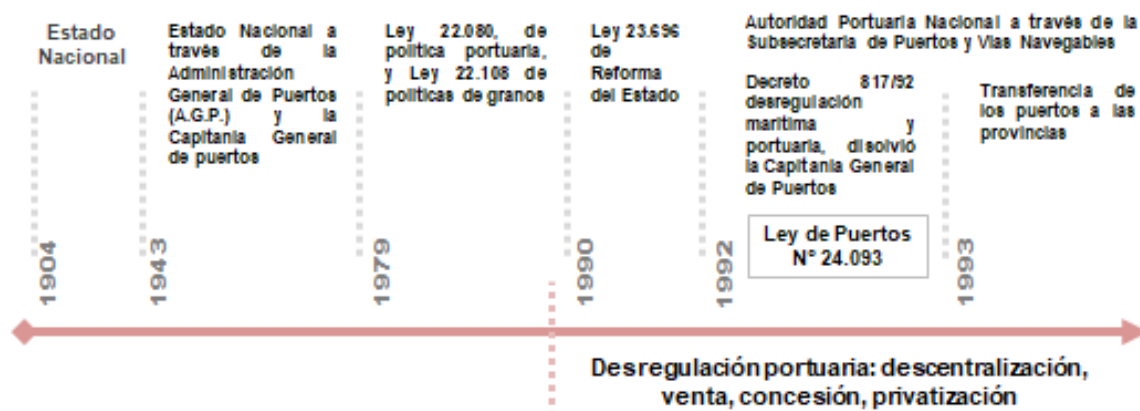


Figura 41: Administración portuaria en el siglo XX

Fuente: Elaboración propia

La norma preveía la posibilidad de transferir el Puerto de Buenos Aires a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pero no sucedió, ya que fue vetado por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1029/92). En ese mismo año se creó la Corporación Puerto Madero, para la renovación del antiguo Puerto -desafectado del puerto operativo- cediendo las tierras a jurisdicción de la ciudad, fracturando, a su vez, Puerto Nuevo y Puerto Sur.

El puerto de Buenos Aires no solo sufrió una ruptura espacial y discontinuidad territorial sino además el desmembramiento económico, comercial y logístico, al “perder” el sector del puerto de Dock Sud que fue transferido a la provincia de Buenos Aires en 1993 (perteneciente al partido de Avellaneda). Sin embargo, según un análisis en este período (1990-2000) realizado por Dominguez Roca y Ciccolella (2002) se advierte que la primera mitad de la década manifestó una positiva recuperación en la operatoria, se incorporaron maquinarias, capitales y tecnologías, se ampliaron superficies mediante rellenos con material proveniente de los dragados, se incrementó la cantidad de grúas para la operación de contenedores, se redujo la estadia de los buques en puerto y bajaron los costos de importación; todos estos cambios implicaron una mejora en la eficiencia portuaria, incidiendo reciprocamente en la reducción de costos y en incremento de las cargas contenerizadas.

Ampliando este análisis, los autores mencionan que la década culminó deficientemente, “a partir de 1998 se fue instalando un escenario complejo a nivel global, regional y nacional.

⁴⁵ Según lo dispuesto por la Ley de Actividades Portuarias N° 24.093, el Estado Nacional ejerce el Poder de Policía a efectos de regular los servicios portuarios, a través de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, la cual es la Autoridad Portuaria Nacional y Autoridad de Aplicación de la Ley.

El puerto de Buenos Aires en la escala metropolitana entre 1990 y 2018

Este escenario se caracterizó, entre otras causas, por un cuadro económico recesivo, crecientes tensiones políticas y un alto grado de incertidumbre, todo ello combinado con la aparición de nuevos competidores y el fortalecimiento de los preexistentes en el sistema portuario regional” (Domínguez Roca y Ciccolella, 2002, pág. 200).



Figura 42: Sectorización del puerto de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia sobre Google Earth.

La década del '90 direccionó la política nacional a actores globales y a una apertura sin precedentes, Narodowski (2007, pág. 131) expone que “se quería convencer a los argentinos de que estos nuevos actores globales modernizarían la economía con su inversión y su competitividad [...] Las privatizaciones eran consideradas el instrumento más

adecuado para llevar adelante esta nueva demarcación del campo de juego. La descentralización se ofrece como un modo de gerencia eficiente y de compromiso de los actores en las áreas que debían seguir siendo responsabilidad del Estado y así mejorar “la *governance local*”, como lo recomendaban el Banco Mundial, la CEPAL, el ILPES”.

El proceso de desregulación portuaria tuvo dos objetivos principales: eficiencia y productividad además de otras externalidades y consecuencias indirectas.



Cuadro 7: Objetivos de la desregulación portuaria

Fuente: Elaboración propia en base a (Hoffmann, 1999)

El Puerto de Buenos Aires no fue privatizado, ya que la administración continuó en manos del Estado Nacional a través de un organismo sociedad del Estado (Administración General de Puertos, Sociedad del Estado); no obstante, se concesionaron algunos servicios portuarios y la operatoria de las cargas contenerizadas a las terminales, que sí son actores privados. “*Los años noventa fueron relevantes para la introducción del desarrollo local en la agenda pública. La década del ajuste obligó a mirar lo microterritorial como una alternativa a las diferentes recetas fracasadas a lo largo de esos años. Progresivamente, el territorio pasó a ser una temática instalada en los ministerios, en los gobiernos locales, en las agencias multilaterales, en las universidades y en las organizaciones no gubernamentales*” (Arocena, 2008, pág. 11).

En este proceso de transformación social, económico y político el territorio se hizo eco en las transformaciones que el puerto sufrió, las terminales de contenedores, los operadores logísticos, los armadores, entre otros, fueron los nuevos actores que ingresaron en el circuito portuario, en manos de referentes privados, influyendo en el uso del suelo, la movilidad y nuevas formas de interrelación entre el territorio portuario y la ciudad, todo formó parte, consecuentemente, del proceso de la desregulación portuaria.

Se puede explicitar una síntesis de la política aplicada al sistema portuario en general y al Puerto de Buenos Aires en particular, en la década del '90 - 2000, en base al ciclo de políticas públicas que propone Tamayo Sáez (El análisis de las políticas públicas, 1997).

PROCESO	ANÁLISIS POLÍTICA PÚBLICA General	REPERCUSIÓN EN PUERTO BUENOS AIRES
PROBLEMA	<p>Problema: década del '80: Sistema portuario deficitario; baja rentabilidad; equipamiento obsoleto; operaciones lentas y tarifas altas.</p> <p>Dimensiones: alcance nacional</p> <p>Causas: Escasas políticas de impulso al sistema portuario nacional por parte del Estado Nacional.</p> <p>Evolución: Administración del Estado Nacional</p>	<p>Principal problema Puerto de Buenos Aires "caro, ineficiente y obsoleto".</p> <p>Carencia de planificación a largo plazo; baja inversión en infraestructura; baja rentabilidad; mantenimiento deficitario; instalaciones inapropiadas.</p>
ALTERNATIVAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA	<p>Aplicación de políticas: como única alternativa en base a la emergencia económica y la Reformas del Estado (Ley 23.696): las alternativas eran:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización; - Descentralización; - y/o Venta o concesión; <p>Objetivos: recuperar el sector portuario y efectivizar la actividad con mayor rentabilidad.</p> <p>Riesgos: menor participación del Estado; nuevos actores con intereses diferentes;</p>	<p>Para reducir los costos logísticos y eficientizar la operativa portuaria: se planteaba descentralizar; privatizar; reconvertir; concesionar?</p> <p>Objetivo: implementación de una plataforma de comercio electrónico; políticas de logística moderna, tecnificación de procesos y sistemas; aumentar la competitividad y calidad de los servicios.</p> <p>Fomentar un puerto competitivo, sustentable, eficiente y seguro.</p>
ELECCIÓN DE ALTERNATIVAS	<p>Desregulación: libera las actividades de practicaje, pilotaje y remolque. Se crea Autoridad Portuaria Nacional. Creación de entes públicos no estatales (consorcios, administración, etc.); Venta o concesión; transferencia a provincias</p>	<p>Concesión: a capitales privados, terminales de contenedores; Privatización de espacios públicos; Desmembramiento de Puerto Madero (Corporación Puerto Madero); Transferencia: Dock Sud a la provincia de Buenos Aires</p>

IMPLANTACIÓN DE ALTERNATIVAS	<p>Ley 23.697: Emergencia Económica – 1989. Ley 24.093 de 1992 (Ley de Puertos). Decreto 817/92 de desregulación de la actividad portuaria. A partir de la Ley 24.093: <i>“Regula los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República”</i>, establece: Clasificación de los puertos en uso público y privado; operatoria portuaria a cargo de particulares; Transferencia gratuita de los puertos a las provincias o municipios; Exención a favor de los puertos particulares de tasas por servicios que el Estado no preste;</p>	<p>Administrado por Estado Nacional a través de AGP.SE. Único puerto no transferido a jurisdicción de provincial o local (vetado por decreto 1029/92; Licitación Pública 6/93 – Junio de 1993 (para terminales de contenedores); Resolución AGP-SE 26/95: Reducción de las Tasas a las Cargas que AGP percibe de las mercaderías – Abril de 1995 (25%); Resoluciones del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (M.I.V.). 215/2000 y 309/2000 (expansión territorial y fusión de terminales); Reconversión a puerto de Contenedores y posteriormente incorporación de cruceros.</p>
EVALUACIÓN	<p>La política tuvo impacto positivo en algunos puertos. Asimismo con impacto negativo en otros. Fortalecimiento de las provincias; creación de entes autárquicos (Consortios de Gestión); planificación a mediano y largo plazo; jerarquización institucional; recuperación de equipamientos e infraestructuras; reposicionamiento nacional y Mercosur. Visión estratégica de incidencia local, nacional e internacional de posicionamiento portuario como actividad económica- productiva.</p>	<p>Responsable: AGP.S.E. Órgano de control del puerto de Bs.As. +: Ampliación para terminales; Reducción de costos y mayor eficiencia; Incorporación tecnologías y equipamientos; ampliación de logística -: Jurisdicción en Estado Nacional; Tierras no concesionadas a la CABA; fragmentación territorial; congestión y deficitario sistema movilidad; F: Rendimiento terminales; crecimiento en TEUs O: reconversiones futuras; Mercosur, Hidrovía D: gestión; accesos tierra y agua; relación puerto ciudad. A: socio territorial y económica.</p>

Cuadro 8: Ciclo de las políticas públicas aplicadas al sistema portuario e incidencia en Puerto de Buenos Aires
Fuente: Elaboración propia en base a “Análisis de ciclo de políticas públicas” de Tamayo Sáez (1997)

En relación a las problemáticas y la aplicación de las políticas presentadas, Tamayo Sáez (1997, pág. 5) define que *“los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador [...] Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta”*. En este sentido el problema portuario involucra a actores disimiles con intereses concretos (a veces contrapuestos); en esta línea se ha adjetivado –desde siempre- al puerto como “caro, “ineficiente” y “obsoleto”, aun coincidiendo con estas aseveraciones, cabe preguntar para quién es caro? por qué es ineficiente? y cuánto influye su obsolescencia?

En este sentido, no es el propósito de este apartado responder estas preguntas, sino plantear el interrogante en función del análisis que se hace en la parte II; a modo de crítica

El puerto de Buenos Aires en la escala metropolitana entre 1990 y 2018

se observan indicadores construidos por Domínguez Roca y Ciccolella (2002) que demuestran el proceso de transformación en eficiencia, productividad e incremento de la operativa portuaria. La evidencia comparativa en la década demuestra la posibilidad que el puerto encontró de posicionarse, aunque con la crisis de 2001 –como se analiza más adelante- la tendencia de evolución positiva se vio restringida.

INDICADOR	1991	1998	Diferencias
Movimiento de contenedores (TEUs)	241.608	818.334	239%
Cantidad de buques	1.496	1.961	31%
Estadía media de buque full container (día)	2,5	1,1	-56%
Estadía media de buque todos los buques (día)	6,2	1,4	-77%
Toneladas movidas de cargas generales	4.000.000	6.700.000	68%
Toneladas movidas de cargas total	7.800.000	11.300.000	45%
Capacidad operativa en TEUs/año	400.000	1.200.000	200%
Capacidad operativa en grúas/portainers	3	10	233%
Superficie operativa (Ha)	65	95	46%
Inversión en infraestructura (millones U\$S)	-	160	100%
Productividad (ton/hombre/año)	800	3.100	288%
Reducción de costos de importación (U\$S/contenedor)	450	120	-73%
Tasa portuarias importación (\$/ton)	6,69	3	-55%
Tasa portuarias exportación (\$/ton)	2,1	2	-5%



Cuadro 9: Indicadores comparativos en el año 1991 y 1998 para el Puerto de Buenos Aires y Gráficos de los indicadores más representativos

Fuente: Elaboración propia en base a (Domínguez Roca L. y Ciccolella, 2002)

En este contexto, la Ley de Puertos fue condición inicial para recuperar la actividad y otorgar a las provincias la autoridad sobre ellos. El resultado esperado se cumplió parcialmente, ya que una ley enmarcada en una política pública *per se* no es suficiente, si no se enlaza a otras políticas directa o indirectamente vinculantes. El puerto combina heterogéneas variables que lo afectan y lo convierten en un objeto de análisis holístico, en palabras de Tamayo Sáez (1997, pág. 15) representa una *“implantación como proceso de ensamblaje [...] una sucesión de movimientos –juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan”*.

Asociado a lo anterior –y no de menor relevancia- es el rol del Estado en escala subnacional e interjurisdiccional, conjuntamente con el Estado Nacional, que debe efectivizar la coordinación. *“Las provincias (y muchos municipios) tienen competencia directa sobre el autotransporte de pasajeros y de cargas, sobre la red vial, sobre los puertos y sobre otros componentes del sistema de transporte [...] Estas dimensiones adquieren una relevancia especial cuando se trata del Área Metropolitana de Buenos Aires, que constituye un caso*

emblemático de falta de cooperación, y en donde tanto la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios prestan servicios que deberían planificarse y operarse de manera integrada en función de las necesidades de una misma población” (Barbero & Bertranou, 2014, pág. 24).

Apelando a Sassen, en ese territorio suficientemente diverso en su interior, se requieren nuevas estrategias de desarrollo que integren y consideren que *“las áreas más avanzadas como las menos avanzadas dentro de la mega-región, deberían considerar marcos amplios e innovadores de gobernanza”* (Sassen. 2007:11). Es primordial considerar las escalas - metropolitanas y macro regionales- en marcos de gobiernos y políticas públicas integradas, en el sentido que involucra infraestructuras de transporte compartidas; coincidiendo que *“la formación de geografías inter-ciudades está contribuyendo a las infraestructuras sociotécnicas para una nueva economía política global”*.

El fin de siglo XX cerró un ciclo del Puerto de Buenos Aires no muy alentador, pero al mismo tiempo abrió otro panorama, para décadas siguientes, más próspero. La Ley de puertos y la liberación del régimen portuario, permitió a personas y empresas privadas construir y operar puertos o terminales en terrenos propios o cedidos; apareció –se consolidó- como actor importante la figura de las terminales portuarias, las cuales funcionan como unidades operativas particulares que ofrecen servicios a buques y determinado tipo de cargas, utilizando canales de accesos, dársenas, equipamientos y demás instalaciones portuarias.

El primer puerto en adoptar este sistema fue Buenos Aires, mediante licitación pública nacional e internacional para concesionar seis terminales por un plazo que variaba entre 18 y 25 años. Modelo que fue replicado en los puertos provinciales, Dock Sud hizo lo propio, luego continuarían Zárate y Campana (con terminales para otros tipos de cargas y servicios) y posteriormente La Plata. En tal sentido, las cargas contenerizadas -en este período y anteriormente- estuvieron distribuidas entre los Puerto de Buenos Aires y Puerto Dock Sud, atendiendo entre ambos el 90% del movimiento de contenedores a nivel nacional.

El año 2001 marcó un corte en la historia nacional, el principio de la crisis político-institucional a nivel local desmanteló todos los sectores de la economía argentina, no obstante, el puerto pudo reestructurarse a partir de ciertas incorporaciones y adquisiciones, y competir en la macro región. *“Ante las dificultades creadas por la recesión, la reducción del movimiento total y la intensificación de la competencia entre terminales, los operadores comenzaron a desarrollar distintas estrategias, que en algunos casos implicaron fusiones o adquisiciones de ciertas terminales por otros operadores”* (Dominguez Roca, 2002, pág. 9).

El puerto de Buenos Aires en la escala metropolitana entre 1990 y 2018

Al mismo tiempo que “la recesión y las restricciones fiscales de fines del siglo XX tuvieron un fuerte impacto negativo en el sector, obstaculizando la inversión, tanto pública como privada y produciendo una contracción en la demanda en todos sus servicios. Estas tendencias se agudizaron con la crisis de 2001/2002, que dislocó los marcos normativos de las concesiones y licencias a través del congelamiento de tarifas y la concentración de la inversión en el sector público” (Barbero & Bertranou, 2014, pág. 6). Tras el 2001, la devaluación permitió mejorar la competitividad y recuperar los niveles de actividad recién a partir del año 2003, con un panorama más alentador para la economía nacional, el PBI creció sostenidamente hasta 2008, repercutiendo en la actividad portuaria.

Esta situación, fue para el Puerto de Buenos Aires un impulso de reposicionamiento en la escala regional. 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) impulso la actividad en el Puerto de Buenos Aires; simultáneamente, como se viene describiendo, emergieron los problemas físicos-funcionales en cuestión.

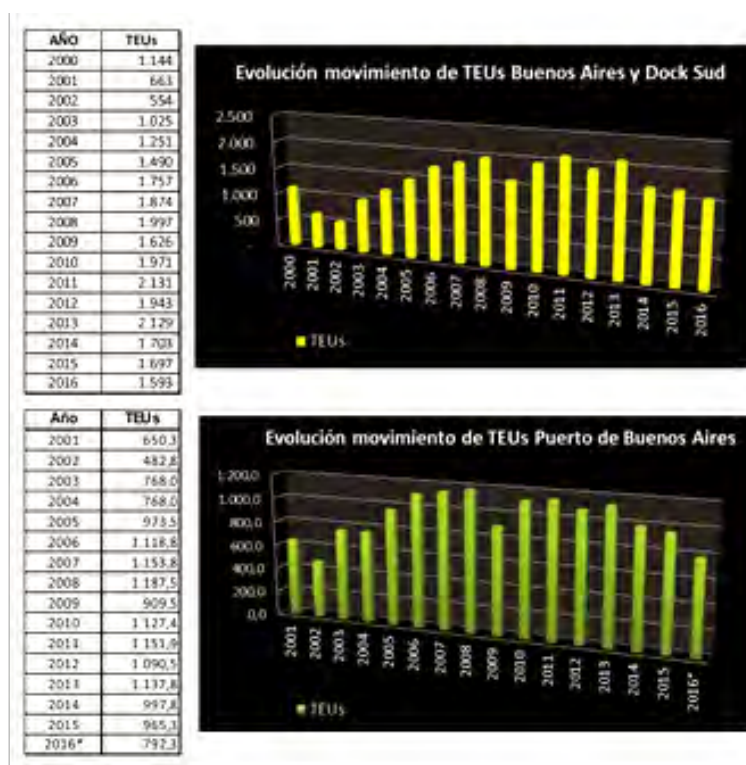


Figura 43: Evolución de la carga contenerizada en Puerto Nuevo y Puerto Dock Sud 2000⁴⁶-2016⁴⁷. Evolución de la carga contenerizada en Puerto de Buenos Aires (sin Dock Sud) 2001-2016 en TEUs/año.

⁴⁶ 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 los posteriores al 2016.

⁴⁷ El Banco Mundial registra la evolución del movimiento de contenedores de Puertos Buenos Aires y Dock Sud conjuntamente.

Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial

<https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU?locations=AR> y datos de Observatorio Nacional de Datos de Transporte de la Universidad Tecnológica Nacional.

3.3- Repercusiones de las políticas en el territorio portuario entre 1990 y 2018

En concurrencia con los puntos anteriores, los cambios que experimentó el puerto en la dimensión política-administrativa, tuvieron impactos en la dimensión económica-productiva con nuevos actores y dinámicas operativas (terminales, navieras y operadores logísticos) y en la dimensión física-funcional (desmembramiento de Puerto Madero y Dock Sud).



Figura 44: Puerto y ciudad: administraciones e inserción

Fuente: Elaboración propia con fotos obtenidas de "Puertos Argentinos" (Zago, 1998)

Estos cambios se pueden tomar como procesos simultáneos interdependientes en el área urbano-portuaria que intervienen sistémicamente en un tiempo relativamente corto, con impacto multiescalar. En lo concerniente al Puerto de Buenos Aires las deficiencias territoriales presentan un escenario con cierta debilidad. La complejidad que conlleva el uso del suelo con las terminales de contenedores se asocia a las superficies disponibles para desplegar las instalaciones requeridas; del mismo modo, el sistema de movimiento se problematiza con el auge de flujos de camiones dentro del área metropolitana, afectando todas las relaciones que se establecen en esas áreas. Al caos vehicular y superposición de modos de transporte se añade la contaminación ambiental por gases de combustión.

Sin embargo, respecto al transporte y su incidencia, Domínguez Roca (2003), en su tesis de maestría, analiza la incidencia del Puerto de Buenos Aires en el transporte de cargas y menciona que el análisis de origen de los viajes *“permitió establecer que éstos eran en su mayor parte “pasantes” ya que sólo el 12,5% del total se originaba en la zona portuaria [...] en cuanto a los destinos el puerto de Buenos Aires representa el 10%”* (Domínguez Roca, 2003, pág. 98); en esta línea, Abramian (2013, pág. 72) sostiene que *“el 27% de los vehículos que circulan por el eje Huergo-Madero son camiones, del total de estos vehículos solo el 8% son camiones que entran en el Puerto de Buenos Aires. Los otros camiones no entran al puerto sino que son pasantes, van a La Plata, a Dock Sud o a Mar del Plata”*. Esto implica que la incidencia es relevante, pero no como se cree que el puerto sea el motivo del caos de la movilidad urbana; este tema será analizado en profundidad en el capítulo 5.

Actualmente la relación puerto-ciudad es de extrema complejidad, como se presentó anteriormente, en este recorte de ciudad conviven cuestiones positivas y negativas al mismo tiempo. La sumatoria de conflictos que incluyen las variables de usos del suelo y movilidad y logística, hacen de la relación puerto-ciudad una variable con sus propios conflictos en torno al tratamiento de los bordes, interfases y áreas comunes.

Desde la década del '90 nuevos actores se añadieron a la dinámica portuaria, como se adelantó, actores públicos y privados (de escala local, regional y global) convergen en la organización del territorio portuario; si bien cada uno tiene disimiles funciones, todos influyen -directa e indirectamente- sobre la administración, gestión, planificación y funcionamiento.

En el contexto de las políticas aplicadas en la década del '90 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 ese contexto se generó en el año 2005, el Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires 2030, a cargo de la AGP.S.E., en el cual se establecieron las bases para su desarrollo y crecimiento, *“como respuesta a las crecientes demandas operativas y logísticas impuestas por las nuevas generaciones de buques, la expansión de la ciudad, y la recuperación del ritmo de movimientos de cargas”* (AGPSE, 2005, pág. 1). El mismo plantea 33 proyectos necesarios para cumplir las expectativas del puerto al año 2030, lineamientos para un futuro plan estratégico y plan de gestión. *“El desafío radica en planear un puerto lo suficientemente flexible para adaptarse a situaciones cambiantes”* (AGPSE, 2005, pág. 2).

El plan tuvo actualizaciones posteriores, pero con los mismos objetivos en relación a las demandas y requerimientos a futuro. En el año 2013, en el marco del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, se elaboró un documento que aborda los temas del puerto y la

ciudad, sintetizado en las “Visiones Estratégicas para el Puerto de Buenos Aires” comandado por la Unidad de Coordinación del Plan Estratégico (CoPE) dependiente del Consejo de Planeamiento Estratégico de la CABA, integrado –a su vez- por 145 organizaciones cuyo propósito en este plan es definir las necesidades, plantear soluciones y transformarlas en una política de Estado a respetar por las jurisdicciones involucradas y los futuros gobiernos (CoPE, 2013).

3.3.1- Pre-diagnóstico y valoración del Puerto de Buenos Aires para el análisis de variables

Se presenta a continuación un breve pre-diagnóstico valorativo de los principales conflictos, potencialidades y tendencias, de forma exploratoria en las escalas nacional y macro regional y se particulariza en escala local, de modo de establecer un punto de partida para el análisis de variables y posterior construcción de escenarios.

3.3.1.1- Potencialidades:

i- Escala macro regional:

- En cuanto a carga contenerizada aún mantiene un posicionamiento de relativa importancia en Latinoamérica (noveno lugar); en la región Mercosur ocupó el segundo lugar en el año 2016, detrás de Santos en Brasil (CEPAL, 2017); forma parte de un enclave geográfico estratégico en la vinculación de los Corredores Bioceánicos (Atlántico – Pacífico), en el eje MCC y la HPP.

Constituir nodos, redes y enclaves subsidiarios de otros puertos e infraestructuras de transporte de alcance macro regional, permite la competencia entre puertos -cada vez mayor en la captación de clientes y en la diversificación de servicios prestados- pero asimismo cierta captación derivada de otros puertos dentro de la región Mercosur, la cercanía con Brasil permite que lleguen hasta allí y desciendan hasta Buenos Aires.

En esta competencia intrínseca a las actividades económicas productivas portuarias, se añaden también la reciprocidad y complementariedad, específicamente en las infraestructuras que las vinculan, para ello el Puerto de Buenos Aires necesita mejorar algunos aspectos fundamentales para su competitividad, *“en términos de costos y calidad de sus servicios, y mejorar su complementación con otros puertos de la región a través de mayores facilidades, integración administrativa así como estandarización de los procesos y la información para insertarse definitivamente en el marco de las cadenas logísticas de producción, transporte y distribución”* (CoPE, 2013, pág. 41).

ii- Escala nacional:

- Es el principal puerto de la República Argentina conjuntamente con el Puerto Dock Sud en cuanto a movimiento de carga contenerizada; comparte la red de vías navegables en la cuenca Paraná-Río de La Plata; Pertenece a la red fluvial del Río de la Plata con rápida salida al mar Argentino; es un recurso económico relevante en el PBI nacional.

La localización estratégica frente –o solidariamente- a otros puertos en la RMBA y centro del país reafirma su posición; de igual manera, la administración admite una rentabilidad a las arcas nacionales, empleos directos e indirectos y recursos humanos capacitados. En la escala nacional es históricamente reconocida su impronta.

iii- Escala local metropolitana⁴⁸:

- Presenta cercanía con otros puertos metropolitanos, con posibilidad de descentralizar cargas, compartir infraestructura y establecer un sistema logístico integrado; la inserción en la RMBA, principal centro urbano, económico, financiero y cultural del país, fortalece el nodo metropolitano portuario; Inició una fuerte tendencia a la incorporación del crucero y fomento del turismo en la ciudad; cuenta con la potencial conectividad multimodal.

La inserción metropolitana requiere algunas intervenciones de articulación en la región para sobreponerse al déficit actual. El documento sobre las visiones estratégicas destaca la necesidad de *“impulsar la creación de mecanismos de cooperación, integración y desarrollo con los demás puertos de la región y, en especial con los de la región metropolitana, desarrollando junto a la Nación y la Provincia de Buenos Aires el abordaje interjurisdiccional”* (CoPE, 2013). Estos mecanismos no solo involucran al puerto sino a otras infraestructuras y organismos que comparten jurisdicción metropolitana.

La cercanía con el resto de los puertos de la RMBA –Zárate-Campana, Dock Sud y La Plata- considera la oportunidad para las estrategias de conjunto en materia de ordenamiento portuario metropolitano, programas de intercambio y complementación sobre las infraestructuras regionales, asimismo *“sobre el territorio en las cuestiones portuarias comunes, como la uniformidad de estándares, la adopción de criterios de facilitación portuaria, la implementación de programas de capacitación para los diferentes operadores y el intercambio de experiencias, entre otras cuestiones”* (CoPE, 2013, pág. 39).

3.3.1.2- Conflictos

i- Escala macro regional:

⁴⁸ Esta escala es profundizada como análisis de caso en las variables seleccionadas

- Carente de integración en el desarrollo de la infraestructura regional; Carencia de políticas interregionales; falta de incentivo al turismo internacional.

En confrontación con lo positivo de conformar parte de un bloque regional, la falencia principal es la ausencia de integración en materia de infraestructuras como ya se destacó. Se evidenció, según las diferentes fuentes que registran el movimiento de contenedores (CEPAL, Banco Mundial), el paulatino retroceso de Puerto de Buenos Aires en la región. Aunque los factores son multicausales, es necesario destacar la falta de políticas interregionales, más allá de la cartera de proyecto de IIRSA como organismo internacional.

ii- Escala nacional:

- Ausencia de logística y multimodalidad; Descoordinación interportuaria; Problemas de gestión administración e intervención (Nación – Provincia – CABA); carencia de conectividad multimodal con áreas logísticas y zonas productivas del interior.

La ausencia de políticas públicas nacionales para la actividad portuaria afecta las actividades productivas dependientes –o relacionadas- con la exportación. La multimodalidad de transporte y la logística no están uniformemente resueltas.

Por otro lado, la cuestión administrativa requiere articulación público-privado, interjurisdiccional y eficiencia. *“Es esencial establecer para la administración del puerto parámetros acordes a las nuevas formas de la gestión pública. Es decir, contar con los mecanismos para alcanzar una gestión por objetivos con evaluación de los resultados”* (CoPE, 2013, pág. 35).

iii- Escala local-metropolitana:

- Escasez de territorio para expandir las áreas destinadas a estiba de contenedores; incompatibilidad de usos en áreas contiguas entre puerto y ciudad; contaminación y degradación ambiental de suelo, aire y agua en forma directa e indirecta proveniente de la ciudad; condición de localización central, limitado por un perímetro urbano; dificultad en los accesos portuarios, deficientes y escasos; La cercanía con otras infraestructuras de movilidad no integradas a la red de flujos; caos de tránsito vial; escasez de estacionamiento para camiones⁴⁹; convergencia de barrios informales en crecimiento; fragmentación territorial intra portuaria y extra portuaria; instalaciones y equipamientos obsoletos.

⁴⁹ se aclara que el Paseo del Bajo resolverá algunas cuestiones de movilidad, como se explica en capítulos siguientes.

En la escala local se evidencian los principales conflictos que atañen a heterogéneas cuestiones, variables y condicionamientos. Las problemáticas están relacionadas a las variables de análisis que se abordaran seguidamente, pero de modo general el conflicto mayor reside en la inserción urbana, céntrica y los problemas que derivan de ello.

3.3.1.3- Tendencias en la escala metropolitana

- 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- es creciente en los últimos años, fortaleciendo el turismo local; la fragmentación socio-territorial entre la Villa 31 y 31 bis respecto del Barrio lindante Puerto Madero; las posibilidades de usos recreativos costeros parece acrecentarse, al mismo tiempo que la relación puerto-ciudad se desvanece; hay una tendencia de presión del territorio urbano sobre la jurisdicción portuaria, que va cediendo terrenos para urbanización, aperturas de vías de conexión, donde el territorio portuario retrocede, con tendencia a crecer aguas adentro hacia la zona norte.

Este reconocimiento exploratorio es el marco para el análisis de las variables en profundidad, el relevamiento advierte ventajas y desventajas del Puerto de Buenos Aires y el entorno. La valoración resulta oportuna para sugerir hipótesis de transformación tal como se expondrá en el capítulo 9 en la construcción de escenarios.



Figura 45: Pre-diagnóstico y valoración del Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

3.4- Reconocimiento de variables en los instrumentos de planificación portuaria

De manera expeditiva se abordan los instrumentos de planificación portuaria vigentes (Plan Maestro 2030 y Plan Estratégico del Puerto de Buenos Aires) para revisar los puntos de encuentro con la investigación; si bien el propósito es muy diferente, sirve reconocer las variables e indicadores en relación a las potencialidades, conflictos y tendencias.

El Plan Maestro (AGPSE, 2005), se postula con líneas directrices que lo asemejan a un plan estratégico, presenta un diagnóstico de situación, cuestiones claves y escenarios exploratorios. Las problemáticas planteadas, no difieren de las actuales a 10 años de distancia. El plan analiza las restricciones físicas, las limitaciones en infraestructura, la normativa vigente y cuestiones de competencia portuaria; el objetivo es incrementar la productividad y eficientizar los servicios para optimizar el desarrollo.

El plan, como instrumento de intervención y gestión sectorial, aborda las cuestiones específicas del puerto –como organismo autónomo- cuyos fines no incluyen las demandas del territorio urbano y metropolitano –más allá de la relación puerto-ciudad que sí está presente en el plan- sino las demandas del propio territorio portuario.

Las visiones estratégicas para el Puerto de Buenos Aires (CoPE, 2013) conforman un documento resultante de la interacción de diversos actores que representan intereses del puerto y la ciudad desde ámbitos diferenciados. En ese sentido plantea ejes y dimensiones que abarcan las diversas escalas, pero esencialmente tratan al puerto como parte de la región metropolitana, eso le confiere una perspectiva diferente del plan maestro, en tanto contempla las demandas de la ciudad en relación al puerto y recíprocamente⁵⁰.

La integración de la planificación urbana y la planificación portuaria, a una adecuación normativa conjunta en áreas de intersticios, involucra la planificación del sistema de transporte y las políticas públicas como marco para un enfoque holístico de la planificación. En los capítulos siguientes se analizan las variables seleccionadas, ordenadas según la jerarquía relacional de encadenamiento de los procesos sucedidos sobre el territorio, las cuales son analizadas transversalmente con las entrevistas realizadas a referentes claves.

⁵⁰ El documento contempla las siguientes dimensiones: metropolitana, física, social, institucional, económica y de género. De manera transversal emergen temas legales, ambientales, ingeniería, turismo, etc., expuestos por especialistas en cada tema.

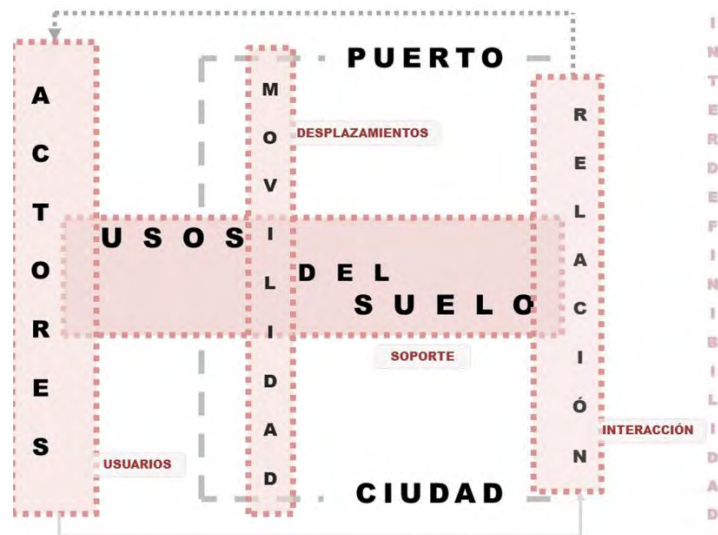


Figura 46: Identificación y relación entre variables

Fuente: Elaboración propia

Las decisiones a tomar para el futuro portuario de mediano y largo plazo –con su entorno urbano- está en coincidencia con una apreciación que formula Harvey (2008, pág. 229) “por debajo de la apariencia de las ideas de sentido común y presuntamente “naturales” sobre el espacio y el tiempo, yacen campos de ambigüedad, contradicción y lucha. Los conflictos no sólo nacen de apreciaciones subjetivas reconocidamente distintas, sino de las diferentes cualidades materiales objetivas del tiempo y el espacio que son consideradas decisivas para la vida social en situaciones diferentes”.

PARTE II - CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4: USOS DEL SUELO: ESPACIALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRODUCTIVAS

*“No hay pensamiento sin suelo y que no hunda los pies sin un lugar”
(Claudio Caveri, 2001, Revista Summa)*



“Anochecer en el puerto” (1639) Claude Lorrain

Conceptos Claves: *Espacialización de Actividades - Producción - Ambiente.*

CAPÍTULO 4: USOS DEL SUELO: ESPACIALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRODUCTIVAS

4.1- Dimensión física-funcional y económica-productiva

Desde la introducción se ha mencionado la vinculación entre la dimensión física-funcional y la dimensión económica-productiva que interactúan en los territorios portuarios, como resultado de una infraestructura de soporte territorial que involucra actividades con rentabilidad económica, relevancia social, identidad cultural, fundamentales para la escala local, provincial y/o nacional, según sea el caso; ambas dimensiones conjuntamente se abordan desde la planificación territorial para el análisis de la variable usos del suelo.

El ordenamiento portuario requiere un reconocimiento de los usos del suelo en su territorio y entorno, advirtiendo que existen usos mixtos compatibles e incompatibles, intra y extra portuarios (residenciales, comerciales, industriales, productivos, recreativos, servicios y equipamientos). La espacialización de las actividades portuarias está íntimamente vinculada a necesidades locales y globales, y a su posicionamiento geográfico con mayor o menor nivel de interconexión, *“la accesibilidad determina, pues, las elecciones de localización de cada actor económico, que a su vez dan lugar, por efectos acumulativos, a la estructuración de todo el espacio tanto a nivel macro como microterritorial”* (Camagni, 2005, pág. 51).

Sobre los usos del suelo interesa la visión de Camagni en tanto plantea la relación entre espacialización de actividades económicas productivas y residenciales, conectividad y renta del suelo; tres aspectos que en áreas litorales se visualiza con fuerza en la pugna por el uso del suelo costero. Las actividades que se desarrollan en torno al puerto, generan -con otros usos- atracción, repulsión, cooperación, irradiación; asociado a lo anterior y a la localización aparece el concepto de distancia y accesibilidad, interacción que da lugar a lo que Camagni (2005, pág. 90) denomina *“potencial económico-espacial”*, que involucra la estrecha relación que existe entre *“localización, demanda de transporte y renta del suelo”*.

La renta del suelo atrae la especulación por parte de intereses privados, que se manifiestan con una fuerte presión sobre los terrenos de administración pública. Los territorios portuarios son codiciados por estar –en general- en áreas céntricas, con servicios, buenas conectividad y con el potencial paisajístico del frente de agua. El crecimiento urbano presiona sobre los bordes del puerto y genera también una exigencia mayor para los intersticios, situación que suelen aprovechar los agentes inmobiliarios y corporaciones privadas para promover algún tipo de reconversión parcial de terrenos portuarios “obsoletos” o comprometidos.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Una problemática asociada a los usos del suelo es la condición ambiental, afectada por procesos de contaminación de aire, suelo y agua, vertido de efluentes residuales al río, aguas de sentina y slop de los buques, contaminación de gases de efecto invernadero (GEI), pérdida de biodiversidad entre otros impactos negativos. La concentración de población, al mismo tiempo, en territorios económicamente activos agrava la situación. *“La contaminación por desechos domésticos e industriales es grave, principalmente concentrada en el eje fluvial industrial Rosario - Buenos Aires - La Plata, donde se acumula la mayor parte de las actividades económicas. Esto genera serios problemas de contaminación atmosférica, de los cursos de agua superficiales y del agua subterránea, existiendo además un importante hacinamiento en barrios marginales y una insuficiente infraestructura”* (Gallopín, 2004, pág. 28).

La espacialización de los usos del suelo, es más que una distribución en el espacio de organización arbitraria, es la representación de la economía expresada en el territorio a través de ellos, la localización representa poder; la elección del sitio, para desarrollar determinadas actividades (productivas, residenciales, comerciales), genera vínculos de autoridad, pactos, alianzas y disputas entre actores por el dominio del territorio.

El análisis de los usos del suelo se nutre de la observación satelital, fotointerpretación y entrevistas semi estructuradas a referentes claves; la metodología incorpora la descripción y el análisis de los usos portuarios y no portuarios como soporte del resto de las variables - movilidad, relación puerto-ciudad y actores- interdependientes e influidas recíprocamente.

4.1.1- La seguridad en el uso del territorio portuario

Múltiples usos requieren la costa como recurso y condición geográfica, las actividades náuticas, la pesca, la movilidad por agua entre áreas ribereñas de la región (las islas de Tigre, San Fernando, Vicente López, Isla Santiago y Paulino), todo ello implica compartir vías navegables entre buques de gran porte y embarcaciones de pequeña y mediana dimensión, traduciendo la complejidad no solo al sector terrestre sino también al sector de agua, impactando en la seguridad terrestre y fluvial.

Respecto a este último punto, es preciso remarcar el tema de la seguridad dentro del territorio portuario y la necesidad de restringir todo tipo de ingresos ajenos a él. La seguridad abarca tareas de aspectos bien diversos sobre los puertos y la actividad en general, y se rigen por reglamentación internacional, aplicable a través del Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP/ISPS).

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

La Ley 26.108 designa a la Prefectura Naval Argentina como autoridad de aplicación del Código PBIP, integrado al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS/74 Ley N° 22.079), adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI). El objetivo principal de esta normativa es “establecer un marco internacional que canalice la cooperación entre gobiernos contratantes, organismos gubernamentales, administraciones locales y sectores naviero y portuario a fin de detectar las amenazas a la protección; y adoptar medidas preventivas contra los sucesos que afecten la protección de los buques o instalaciones portuarias utilizados para el comercio internacional”.

La seguridad interesa en la espacialización de los usos del suelo, tanto como en la relación puerto-ciudad, ya que involucra las instalaciones portuarias, los buques, el ambiente, las personas, los riesgos y las vulnerabilidades que pueden afectar, determinante en las condiciones de operación, producción, habitabilidad y convivencia. Esta situación requiere de articulación multijurisdiccional en tanto los usos difieren según quiénes administran.



Cuadro 10: Organización de los espacios portuarios, urbanos y urbano-portuarios

Fuente: Elaboración propia

4.2- Actividades económicas, usos del suelo y productividad

La evolución histórica del Puerto de Buenos Aires contiene las huellas de tres grandes etapas en cuanto al uso del suelo: la primera desde la construcción científica de Puerto Madero a fines del siglo XIX; la segunda con el puerto Nuevo y el auge del país agroexportador en la década del '20 y '30; la tercera con la incorporación del contenedor, desarrollada fundamentalmente desde la década del '90; actualmente se advierte una nueva etapa -desde la última década- con la tendencia creciente en arribo de cruceros.

Los cambios en los usos del suelo son situaciones normales para cualquier puerto importante, siendo parte fundamental de las transformaciones para adaptarse a las necesidades locales y globales; al mismo tiempo, al cambiar la distribución espacial de las actividades, se transforman las relaciones entre actores. Transformaciones que en la actualidad son más presurosas, evidentes en escala global, que conducen luego a la adaptación física y funcional en la escala local.

La extensión territorial que abarca la jurisdicción actual del Puerto de Buenos Aires en CABA es, asimismo, parte de un continuo metropolitano; ciudad y puerto emergieron sobre la costa del río de La Plata de una forma simbiótica, condición que se manifiesta en la actualidad, con una multiplicidad de actividades que encuentra a las estrictamente portuarias, las urbanas y las urbano-portuarias que comparten territorios de interfase, bordes y límites.

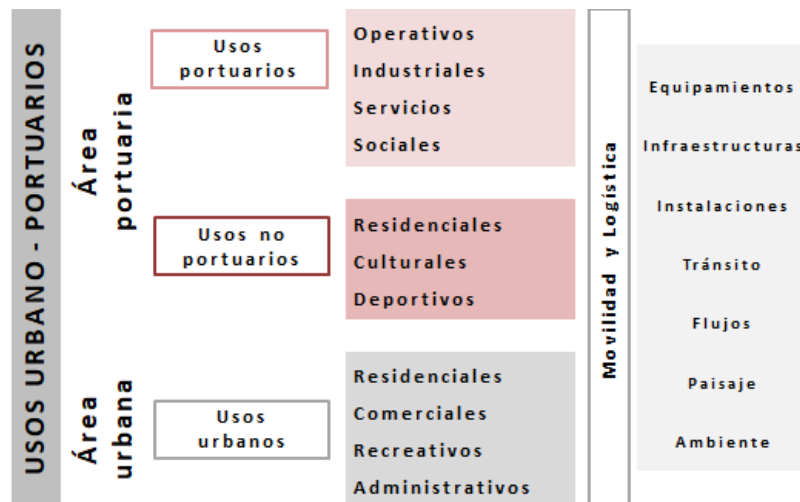


Figura 47: Distinción por área de los usos urbanos y portuarios

Fuente: Elaboración propia

El área urbano-portuaria comprende la jurisdicción portuaria, y por fuera, el entorno inmediato a este, incluye la ciudad con sus procesos y complejidades que complementan al puerto, siendo difícil de definir su extensión, en tanto las actividades impactan diferente según las diversas escalas; en consecuencia las tierras del puerto son de jurisdicción nacional al igual que las vías ferroviarias y vías navegables, mientras las carreteras (rutas, autopistas y avenidas), pueden ser del Estado provincial o nacional, y los barrios corresponden a la jurisdicción de CABA; la realidad multijurisdiccional dificulta la gestión del ordenamiento a escala local-metropolitana.

La Directora de Transporte de Cargas y Logística (Polo, 2018), en la entrevista, refuerza la complejidad de la interjurisdiccionalidad, admite que *“la Nación tiene jurisdicción sobre las*

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

grandes infraestructuras (Dirección de Planificación y Coordinación Territorial) -es un tema histórico- el Ministerio de Transporte tiene jurisdicción sobre las infraestructuras nacionales, la red del ferrocarril, la red vial, ríos y costas, pero cuando se sale de ese nivel la jurisdicción es provincial o municipal, entonces la relación con el ordenamiento territorial es débil”.

Las Complejidades alrededor del Puerto de Buenos Aires son cuantiosas; como se adelantó, el conflicto no es el puerto en sí mismo (o no solamente) sino la convergencia de dilemas en torno a él. Tal como lo resume Abramian (2010, pág. 36) algunos conflictos evidentes son: *“interferencias entre el tránsito urbano y portuario; accesos a la costa; puja por el uso del suelo costero; generación de contaminación y protección ambiental”*; a la par se puede mencionar la fragmentación socio territorial, la perturbación del paisaje y la lucha por la administración y gestión entre Estado Nacional y Gobierno de la CABA.

Domínguez Roca (2018), en la entrevista, reconoce que este último aspecto es central para el desarrollo del puerto, menciona *“que no habría ningún motivo para que siga siendo nacional el Puerto de Buenos Aires, ningún motivo que lo diferencie de los otros puertos”*, define que hay que discutir la composición de una administración portuaria local; *“para resolver los problemas del puerto y los problemas urbanos es importante que el puerto esté en la jurisdicción de la ciudad”*.

Estos conflictos de índole urbano-portuarios se suman a los estrictamente portuarios, los que se generan sobre la superficie terrestre, que serán explicitados posteriormente, y los que corresponden a la superficie de agua: dragados, calado, espacios reducidos de atraque, mantenimiento de escollera y balizamiento, entre otros.

Otro factor de gran incidencia es el uso y acceso a la costa, según Abramian (2010, págs. 38-39) el 50% es uso recreativo y el resto se divide en usos privados, portuarios y para usos de la termoeléctrica. Los actores relevantes ejercen presión, por un lado está el puerto y sus futuras ampliaciones, por otro, los desarrolladores inmobiliarios que pretenden ocupar esas tierras para comercio y vivienda con alta rentabilidad; además las ONGs privilegian el uso público y desprecian el relleno por cuestiones ambientales, y el Estado observa los terrenos costeros para cubrir necesidades de expansión de servicios y equipamientos.

Frente a estas situaciones, es importante decir que en el año 2016 se creó la oficina “Unidad de Proyectos Especiales Puerto de Buenos Aires (en adelante UPEPBA)” organismo dependiente de la gestión del Gobierno de CABA (en adelante GCBA), que articula demandas del puerto y de la ciudad.- El entrevistado responsable de esta oficina destaca sus dos objetivos principales: *“uno es trabajar en la transferencia o la co-administración del*

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Puerto de Buenos Aires y la ciudad, el otro es dictar las políticas portuarias de la ciudad de Buenos Aires, que no tiene nada que ver con la gestión del puerto en sí mismo, sino que pasa por previsibilidad del puerto con la ciudad” (Galetto, 2018).

En los últimos años se produjo una creciente tendencia en arribos de cruceros, situación que demanda instalaciones propicias para esa actividad y para la recepción del turismo por parte de la ciudad; la actividad presenta debilidades, en torno a la superposición de usos, los conflictos puerto-ciudad de movilidad, accesibilidad y desplazamientos entre la zona portuaria y el centro de la ciudad, que se traducen en deficitarios servicios al pasajero.

La rentabilidad de las actividades económicas, que se distribuyen dentro de las 430 hectáreas de la jurisdicción portuaria, es muy desigual según los usos que esas actividades involucran directa e indirectamente dentro y fuera del territorio de análisis. El puerto mantiene actividades específicamente portuarias (almacenamiento, reparación, logística), recreativas (paseos, costa, pesca), deportivas (náuticas) y turísticas (ferrys, cruceros), entre otras.

Respecto del turismo de cruceros, Galetto Indicó en el entrevista que no es rentable para la ciudad; *“salvo que esté muy organizado, el negocio del crucero es para el dueño del barco, el crucerista come, duerme, todo en el barco”,* y resalta que los buques de cruceros son enormes y requieren equipamientos y amplios espacios del puerto; *“para el puerto y el sistema hidroviario los cruceros no son rentables, mientras para la ciudad depende del sector, pero para la cámara de gastronómicos y hoteleros no lo es”;* pronuncia que requiere un ordenamiento del sistema, *“no se puede desbalancear toda una ciudad, un sistema de hidrovías y un puerto para un negocio que le sirve al crucero, si bien no es fácil por su poder de “lobby”, porque es un mercado que hay que atender”* (Galetto, 2018); reconoce, de todos modos, que es una forma de promoción de la ciudad y del turismo por su localización.

Asociado a la localización aparece el concepto de distancia y accesibilidad, como se advirtió previamente, Camagni (2005, pág. 90) lo define *“potencial económico-espacial”*, es decir el potencial que el territorio dispone respecto de la localización, la cercanía de los servicios de transportes y el valor del suelo. En este sentido, el puerto se beneficia de su posición privilegiada en todas las escalas, mantiene una localización beneficiada por la accesibilidad, las conexiones y los multimodos de transporte -aun con déficits- incrementando el valor del suelo y su rentabilidad, los terrenos más caros del país están en el entorno portuario, cercanos al centro y con vistas al río.

En este tema, Domínguez Roca (2018) expresa, en la entrevista, que el crecimiento de la ciudad hace que cada metro de tierra tenga un valor enorme, “*cada metro cuadrado que queda disponible adquiere un valor infinito porque se van acabando*”, el entrevistado plantea que la tierra es un bien escaso por definición y cada porción de tierra es al mismo tiempo irrepetible. “*Buenos Aires es una ciudad que tiene poca tierra pública disponible*”.

El debate del puerto hacia el futuro y su rol plantea qué usos y qué prioridades atender con urgencia para un escenario óptimo, que involucra los usos principales, los subsidiarios y los actores involucrados. El Puerto de Buenos Aires aloja el 70% de las cargas contenerizadas del país, pero además mueve otras cargas (gráneles líquidos: combustibles para la termoeléctrica) y pasajeros (cruceiros y cabotaje), involucrando múltiples demandas. A continuación se describen los principales usos del suelo portuario, urbano y de interfase, que se reparten física y funcionalmente entre Puerto Nuevo, Dársena Norte, Puerto Sur y Dársena Sur.

4.2.1- Identificación de los usos del suelo

“*Se entiende por uso del suelo real a la manifestación visible en el territorio de determinadas actividades y/o formas de ocupación, a partir de las cuales pueden inducirse determinadas prácticas y/o formas de apropiación por parte de los actores en cada lugar*” (Bozzano, 2008, pág. 11); la primera distinción es la diferencia entre suelo urbano y suelo rural; en este caso se abordan los urbanos-portuarios en general y los portuarios en particular.

Dentro de la jurisdicción portuaria pueden encontrarse usos estrictamente portuarios y otros no portuarios, que también están por fuera de ella; los usos urbano-portuarios corresponden a los que se desarrollan fuera de la jurisdicción pero relacionados a ella por contigüidad y complementariedad, suscriptos al ámbito de los empleos, instalaciones y logística; del mismo modo, en el territorio urbano contiguo aparecen usos de apoyo a la infraestructura portuaria, servicios logísticos, administrativos, hotelería, servicios al transporte, estacionamientos, además de los usos residenciales, comerciales, de servicios y otros que se asientan en cualquier área urbana; pudiendo la gestión ser pública, privada o mixta.

Existen, además, los usos que interactúan en las interfases o en ambos territorios, los usos relacionados al transporte en general: playas de estacionamientos para camiones, estaciones de servicios, apoyos logísticos, oficinas administrativas, transporte público y privado, y usos vinculados a la relación puerto-ciudad: recreativos, deportivos, turísticos.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

A continuación se resumen los usos dentro y fuera de la jurisdicción portuaria, que permiten evidenciar la complejidad de actividades que involucran a la sociedad en general.

USOS SEGÚN ÁREA		POR ACTIVIDAD	DESTINO		LOCALIZACIÓN MAYORITARIA	
ÁREA PORTUARIA	USOS Y ACTIVIDADES PORTUARIAS	Operativa y Logística	Área de contenedores Área de operaciones varias Área gránulos sólidos y líquidos Área operaciones Ro-Ro Playa de estacionamiento camiones Playa de maniobras ferroviarias Depósitos fiscales Sitios de atraque Areneras	Terminales Terminales multipropósito Terminal granelera Terminal de vehículos Dársena F	Puerto Nuevo	
		Industria naval	Astilleros Talleres Depósitos Metalúrgicas	Tandanor Domec García Depósitos Fiscales	Puerto Sur	
		Servicios	Amarraderos Central Eléctrica Central termoeléctrica Áreas de almacenamiento	Central Costanera Central Puerto Nuevo (ex CHADE)	Puerto Sur Puerto Nuevo	
		Turística	Terminal de Pasajeros Cabotaje Terminal de Pasajeros Cabotaje Terminal de Pasajeros Cruceros	Ferrylineas Buquebus Benito Quinquela Martín	Puerto Sur Puerto Nuevo Puerto Nuevo	
		Social / Cultural	Educativos Museos Administrativos Oficinas Portuarias	Escuela Naval Fluvial, Escuela Superior de Salvamento Museo Marítimo – Museo Gendarmería Migraciones, Aduanas, DNVN, AGP.S.E,	Puerto Sur/ Puerto Nuevo	
		Comercial	Servicios portuarios Servicios mecánicos Asistencia logística	Talleres mecánicos Ingeniería naval	Puerto Sur/ Puerto Nuevo	
		Deportiva	Muelles Embarcadero Guarderías	Clubes de pesca y náutica	Puerto Nuevo	
		Recreativa	Paseos costeros	Costaneras	Bordes costeros ribereños	
		Seguridad	Policía Federal Argentina Prefectura Naval Argentina Gendarmería Fuerza Aérea	Sedes y oficinas descentralizadas	Puerto Sur Puerto Nuevo/Puerto Sur Puerto Nuevo Puerto Nuevo	
	USOS Y ACTIVIDADES NO PORTUARIAS	Servicios	Estación de servicios Estacionamientos	Estacionamientos públicos y privados	Puerto Nuevo/Puerto Sur	
		Turística	Casino Museos	Casino Flotante Museos	Puerto Sur Puerto Nuevo/Puerto Sur	
		Social / Cultural	Administrativos Educativos	Varios Escuela Naval y náutica	Puerto Nuevo/Puerto Sur	
		Comercial	Gastronomía Comercio minorista	Patio del Puerto, Café, clubes Varios	Puerto Nuevo	
		Deportiva	Clubes náuticos	Viejo Club de Pesca	Puerto Nuevo	
		Recreativa	Playas, pesca Espacios Públicos Paseos	Reserva ecológica Costaneras	Frente costero	
		Residencial	Asentamientos Informales (parciales)	Villa 31	Puerto Nuevo	
	ÁREA URBANA (de entorno inmediato)	USOS URBANOS	Servicios	Administrativos Financieros Judiciales Transporte	AFIP Tribunales Federales Estación Retiro, Aeropuerto	
			Turística Cultural	Reserva Ecológica Puerto Madero Casco urbano	Centro	
Social / Cultural			Arte y Espectáculos Educativo Culto Gobierno	Cines, Teatros, Escuelas (inicial, medio y superior) Iglesias católicas y otros cultos Sedes poder Ejecutivo y Legislativo		
Comercial			Comercio minorista Hotelería Gastronomía	Varios Varios Restaurant, Bares, cafés		
Deportiva			Clubes, estadios Náutica	Yacht Club Argentino Diques Puerto Madero		
Recreativa			Espacios verdes Público Paseos costeros	Reserva Ecológica Costanera Sur		
Residencial			Alta densidad consolidada Media densidad consolidada Asentamientos informales	Barrios Retiro, San Nicolás, Puerto Madero Villas 31, 31 bis, Rodrigo Bueno		

Cuadro 11: Clasificación de los usos y actividades urbanas y portuarias

Fuente: Elaboración propia

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

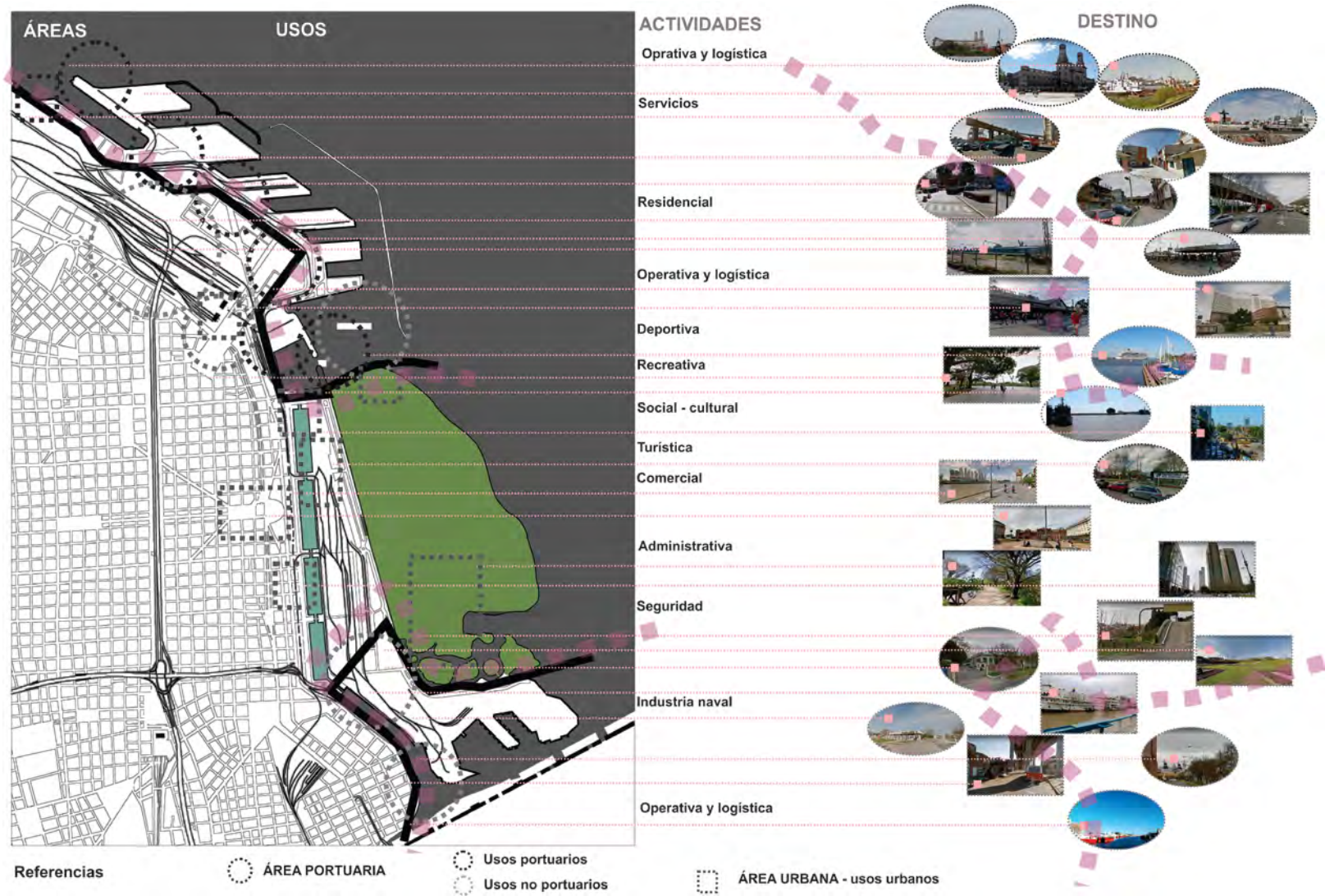


Figura 48: Clasificación de usos del suelo en jurisdicción portuaria y entorno

Fuente: Elaboración propia

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Asimismo, los usos del suelo requieren instalaciones, equipamientos y áreas para su disponibilidad y funcionamiento que están localizadas en tierra, en agua y en las interfases, que se presenta de diversas formas (sobre espacios marítimos, lacustres, márgenes fluviales, o vías navegables artificiales). La determinación de los usos del suelo está definida y define los requerimientos físicos naturales y antrópicos y la localización para el funcionamiento portuario.



Figura 49: Infraestructuras y componentes portuarios

Fuente: Elaboración propia

La localización del puerto sobre la costa del río de La Plata goza del privilegio de la centralidad en CABA, en la RMBA y en el país, que es asimismo el que abre la disputa por el territorio, los avances de la ciudad en extensión y altura, la falta de espacios públicos, el contacto con el río, los usos costeros, son aspectos que entran en colisión con el puerto.

La centralidad histórica de la Capital Federal –CABA– conjuntamente con el puerto- resume la atracción hacia su dinámica, la RMBA se organiza a su alrededor, en palabras de Krugman (1995, pág. 62) “*las ubicaciones con más éxito, esas que acaban teniendo mucha industria, tienden a extender una sombra de aglomeración a su alrededor, de tal manera que los centros rivales pueden desarrollarse si están lo suficientemente lejos*”. El “éxito o fracaso” de otros puertos de la región es vinculante a la distancia de su principal competidor –Buenos Aires- en la posibilidad de complementar una red de infraestructuras solidarias a un hinterland portuario metropolitano.

La visión metropolitana sobre la centralidad que mantiene el Puerto de Buenos Aires a escala nacional es compartida por Domínguez Roca (2018), quien en la entrevista reitera que “*el puerto es una estructura técnica y social; más allá de lo técnico, las infraestructuras y*

los flujos, hay actores sociales que tienen intereses y actúan en función de ellos [...] y en la lógica de retener sus propios elementos de interés". En este sentido, las lógicas que imperan sobre la localización y las tensiones que se ejercen desde diversos sectores para fortalecer un sitio por sobre otro, están vinculadas a una estructura determinada históricamente, reconocida y vigente actualmente.

Esta variable visualiza las disparidades regionales y desequilibrios urbanos que se generan en la RMBA, con áreas densamente pobladas y otras dispersas en extensión, áreas con déficit de servicios y desconexión, frente a otras vinculadas a rutas y autopistas. Estas diferencias demuestran cierta ambición por parte del Puerto de Buenos Aires frente a sus vecinos puertos. En este sentido, Domínguez Roca (2018) advierte que *"es bueno para la ciudad de Buenos Aires y para la región metropolitana que el tema portuario se piense en una escala metropolitana"*; ampliando la visión, más allá del puerto, manifestó que ya existió en el año 2002 una norma que limitaba el ingreso de buques de mayor calado al puerto de Zárate, generando un "bloqueo"; igualmente, Puerto La Plata representa una incógnita, de por qué no se desarrolla, más allá de su carente accesibilidad. *"Para Buenos Aires, pensada como ciudad de Buenos Aires y como ciudad metropolitana, sería muy bueno el desarrollo de Puerto La Plata"*.

En palabras de Abramian (2018) aquí hay algunas falsedades y mitos, y advierte que *"no hubo ningún bloqueo, sino que Zárate está después de dos curvas muy cerradas, por lo que se limitó el paso de buques grandes, no por su calado, sino por su eslora (230 metros), posiblemente con buen criterio. Una varadura podría bloquear, esta vez sí, toda la vía navegable que es de una sola mano. Por otro lado, La Plata tiene tantas o más restricciones que Buenos Aires, a pesar que Buenos Aires siempre fue petardeada, por ejemplo, con las tarifas de Hidrovía. La Plata tiene peor conexión ferroviaria, mala vinculación terrestre, canal de acceso larguísimo con corriente de través; y, además, es un puerto de combustibles"*.

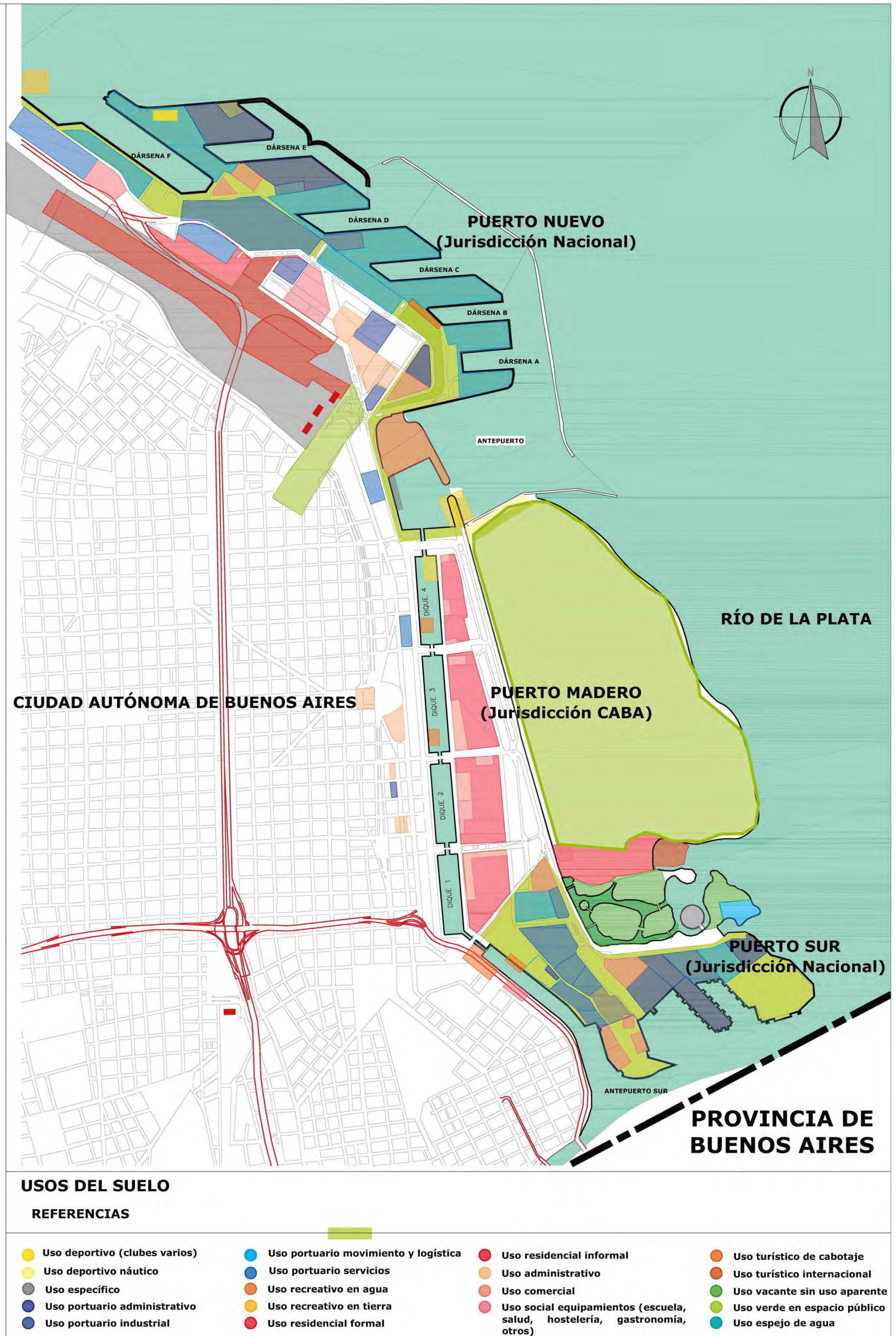


Figura 50: Plano usos del suelo jurisdicción portuaria y área urbano portuaria

Fuente: Elaboración propia

4.2.2- Espacialización económica de las actividades portuarias

El ordenamiento portuario reconoce los usos del suelo en su territorio y entorno, advirtiendo que existen usos mixtos (compatibles e incompatibles) como parte de la configuración y organización del territorio. La espacialización de las actividades portuarias está vinculada a exigencias locales y globales, a su posicionamiento geográfico y a la interconexión con otros componentes, este último punto se convierte en fundamental para las actividades económico-productivas.

Los centros urbanos atraen usos y usuarios, según la teoría de Von Thünen⁵¹ las áreas más cercanas al centro son las más atractivas, las de mayor densidad, con las rentas del suelo más altas y donde los costos del transporte son directamente proporcionales a la distancia; concluyendo que todos los usuarios pagan lo mismo por los productos, unos por el costo alto de la renta –los cercanos- y otros por el costo alto del transporte –los lejanos-. Coincidiendo parcialmente con esta teoría, la localización de las actividades económicas determina atracción para determinados actores y luchas de poder por ese territorio.

Krugman (1995, pág. 52), en una crítica al modelo de Thünen advierte que además de las fuerzas centrífugas que dispersan las actividades económicas hacia afuera, están las fuerzas centrípetas que crean los mismos centros en relación a esas mismas actividades atractivas. En esa línea la teoría de los polos de desarrollo de Perroux⁵² encuentra cierto sentido, en tanto que estos polos emanan fuerzas centrípetas que atraen fuerzas centrífugas y determinan áreas que concentran actividades como factor de desarrollo.

En ambas teorías se hallan puntos de encuentro respecto de lo que las actividades económicas generan, en cuanto al territorio portuario, existen fuerzas que atraen y fuerzas que repelen usos y actores, donde convergen intereses heterogéneos. Se intensifican las problemáticas del territorio portuario cuando su inserción es en un área céntrica donde la renta del suelo se vuelve extremadamente alta y codiciada, la rentabilidad de la tierra genera demandas para cambiar los usos del suelo portuario a suelo urbano y beneficiarse de la localización, accesibilidad y otras externalidades positivas.

El mercado y los operadores privados presionan para obtener tierras que a priori se presentan –o las presentan- como incompatibles con los usos urbanos linderos. Grandes

⁵¹ Johan Heinrich Von Thünen Economista alemán (1783 - 1850) reconocido por su teoría de localización, sobre la geografía tanto rural como urbana. En 1820 publicó "El estado aislado" texto donde incluye su modelo de los usos del suelo agrícola. En "El origen de las teorías de localización" incorporó los costos de la distancia.

⁵² Francois Perroux Economista francés (1903-1987) en 1955 aplicó la "teoría de polos de desarrollo" basada en el eslabonamiento de los insumos, los productos y el mercado para determinar la concentración geográfica de las actividades económicas como factor de desarrollo.

extensiones territoriales sobre un frente costero representan una oportunidad inmobiliaria significativa; tal cual puede evidenciarse en la renovación urbana de –en ese caso obsoleto– Puerto Madero, ejemplo de reconversión puerto-ciudad que será retomado para el análisis de la variable relación puerto-ciudad en el capítulo 6.

Por el lado de los actores privados, el presidente de la principal terminal de contenedores que opera en Puerto de Buenos Aires (Terminales Río de La Plata - TRP), en la entrevista mencionó la urgencia de resolver las cuestiones vinculadas a los usos del suelo, en función de un proyecto a largo plazo, y en particular respecto de las cuestiones económicas y de rentabilidad enfatizó que *“si el destino del comercio exterior argentino en los próximos cincuenta a cien años va a ser hijo de una emergencia, se tiene un grave problema, porque esto marca la competitividad de toda una economía”*, y en línea con esto reforzó que *“hay que hacer algo trascendente pero invisible”* aludiendo a reflexionar sobre un puerto nuevo, no solo dónde ubicar una terminal o áreas logísticas (Figuerola, 2018). En este sentido, pensar las reconversiones infiere un cambio de pensamiento frente al problema portuario en el Puerto de Buenos Aires.



REFERENCIAS PUERTO NUEVO Y ENTORNO

- 1 Terminal 6 (Dársena F)
- 2 Areneras (Dársena F)
- 3 Viejo club de pesca
- 4 Central Nuevo Puerto (ex CIAE)
- 5 Depósito Polar Antártico (Dirección Nacional del Antártico)
- 6 Barrio Villa 31
- 7 Central Termoeléctrica Puerto Nuevo (ex CHADE)
- 8 Departamento de Sanidad Prefectura Naval Argentina
- 9 Escuela Nacional Superior de Salvamento y Buceo
- 10 Dirección de Bienestar - Depto. de Sanidad de la Prefectura Naval Argentina
- 11 Terminal 5 BACTSSA (Dársena D)
- 12 TERBASA Terminal S.A. (Dársena D)
- 13 APM Terminal Buenos Aires
- 14 Terminal 4 (Dársena D)
- 15 Hidroeléctrica piedra del Águila S.A.
- 16 Terminales Río de La Plata S.A. (Dársenas A y B)
- 17 Estación Terminal de Cruceros Quinquela Martín (Dársena B)
- 18 Prefectura Naval Argentina
- 19 Museo Histórico de Gendarmería Nacional
- 20 Museo Marítimo Ing Cerviño - Escuela Nacional de Náutica
- 21 Gendarmería General Argentina - Edificio Centinela
- 22 Casa de la Moneda Argentina S.E.
- 23 Edificio Cóndor Fuerza Área Argentina
- 24 Policía de la Ciudad
- 25 Tribunales Inmigrantes
- 26 Tribunales Federales Comodoro Py
- 27 Sede de la Armada Argentina (Edificio Libertad)
- 28 Obispaado Castrense de Argentina
- 29 Dirección General de Aduanas
- 30 Escuela Nacional de Náutica Manuel Belgrano
- 31 Departamento Nacional de Inmigraciones
- 32 Escuela de Ciencias del Mar
- 33 Fundación Escuela Goleta del Bicentenario
- 34 Ex Hotel de Inmigrantes sede MUNTREF (Museo Universidad Tres de Febrero)
- 35 Apostadero Naval Buenos Aires
- 36 Estacionamiento del Puerto - Patio del Puerto
- 37 Yacht Club Argentino
- 38 Terminal de cabotaje BUQUEBUS
- 39 Asociación Argentina de Pesca - AAP
- 40 Club de Pesca

REFERENCIAS PUERTO SUR Y ENTORNO

- 63 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria - SENASA
- 64 Depósitos Fiscales S.A. (Puerto Sur)
- 65 TEFASA Técnicas Ferroviarias Argentinas
- 66 Estacionamiento Casino Flotante
- 67 Casino Flotante
- 68 Terminal de Cabotaje Colonia Express
- 69 Sanidad de Fronteras
- 70 Depósitos Fiscales
- 71 Armada Argentina - Intendencia Naval
- 72 Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE)
- 73 TEFASA 3 Servicios Aduaneros
- 74 DEFIBA Servicios Portuarios
- 75 Helipuerto
- 76 Cuartel Isla Demarchi Bomberos
- 77 Escuela Nacional Fluvial Comodoro Antonio Somellera
- 78 HIDROVÍA S.A.
- 79 Isla Demarchi
- 80 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- 81 Astillero Almirante Storni
- 82 Complejo Industrial Naval Argentino
- 83 CIMSA Empresa de Ingeniería Industrial Naval
- 84 Astilleros TANDANOR
- 85 SACME S.A. Centro de Movimiento de Energía
- 86 Terminal 7 (Puerto Sur)
- 87 ENEL Generación Costanera (Central Térmica)
- 88 Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante
- 89 Helipuerto Baires Madero
- 90 Ex Ciudad Deportiva Boca Juniors
- 91 Barrio Villa Rodrigo Bueno
- 92 Museo de Calcos y Estructuras

REFERENCIAS INTERFASE URBANO - PORTUARIA

- 41 Centro Costa Salguero
- 42 Estación Saldías Ferrocarril Belgrano Norte
- 43 Depósito Fiscal FEPORT S.A.
- 44 Grupo Murchison (Estación de carga y servicios logísticos)
- 45 Centro de Instalación AUSA
- 46 Cooperativa de Trabajo y Medio Ambiente El Ceibo RSU
- 47 Predio Logístico GAMMA
- 48 Barrio Villa 31 bis
- 49 Estación Terminal de Ómnibus Retiro
- 50 Estación Retiro Ferrocarril Línea San Martín
- 51 Estación Retiro Ferrocarril Línea Belgrano Norte
- 52 Estación Retiro Ferrocarril Línea Mitre
- 53 Plaza San Martín
- 54 Yacht Club Puerto Madero
- 55 Buque Museo Corbeta ARA "Uruguay"
- 56 Prefectura Naval Argentina
- 57 Casa de Gobierno
- 58 Plaza de Las Armas Ejército Argentino
- 59 Buque Museo Fragata ARA "Presidente Sarmiento"
- 60 AFIP
- 61 Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE)
- 62 Policía Federal Argentina - Superintendencia Policía Científica

Figura 51: Espacialización de las actividades

Fuente: Elaboración propia

4.2.3- Reconversiones portuarias y usos del suelo: la oportunidad para el cambio

Las reconversiones portuarias son, de algún modo, un cambio en los usos del suelo dentro o fuera de la misma actividad, como se anticipó en la introducción y el marco teórico. Entendidas como reestructuración del territorio, las reconversiones en el Puerto de Buenos Aires, se han dado desde sus orígenes aunque no fueran denominadas como tal, resultado de transformaciones sucedidas por procesos simultáneos en tiempos de mediano plazo.

En la reconversión puerto-ciudad la principal transformación del uso del suelo es el cambio normativo del código de ordenamiento urbano para una nueva zonificación; además la desafectación del suelo que era para la actividad productiva específica a un uso residencial, comercial o administrativo y la incorporación de espacio público. Asimismo, el cambio en los indicadores urbanísticos en el código de edificación permite explotar el suelo según los objetivos que se planteen en la reconversión.

Este tipo de reconversiones pueden ser parciales o totales e incluir usos mixtos o usos mayoritariamente residenciales. En algún caso podrían ser espacios recuperados como áreas públicas de parques y circuitos de paseos costeros. Cada caso mantiene especificidades bajo un patrón común: la recuperación de terrenos en el frente de agua.

En la medida que los puertos van incorporando tecnologías y cambios en sus dinámicas se despojan de ciertas instalaciones, que pueden ser desplazadas y reemplazadas por otras, o bien cedidas a la ciudad para que las reconvierta. En tal sentido un silo puede ser un museo, una usina un centro cultural, una dársena puede ser un paseo. Los ejemplos –en el mundo- muestran que incluyen viviendas y espacios públicos, recreativos y comerciales.

La reconversión puerto-puerto es, en realidad, la adaptación a nuevas demandas. La versatilidad del territorio está a merced del tipo de instalaciones y equipamientos necesarios y la superficie disponible, pasar de un puerto agroexportador –con elevadores de granos, silos y cintas transportadoras- a uno de contenedores –con terminales, grúas y gran cantidad de playas de maniobras y estacionamientos para camiones- no es algo sencillo y común a cualquier puerto, pero a mediano y largo plazo son circunstancias que todos los puertos atraviesan con mejor o peor desenvolvimiento, los que no lo logran, desaparecen.

En este sentido, algunas reconversiones son más adaptables que otras, dependiendo de la infraestructura aprovechable, y especialmente de los recursos económicos que se disponen. Se las considera una oportunidad para cambiar –no solo los usos del suelo- sino el modelo

portuario, en coincidencia con un modelo de desarrollo y una matriz de transporte de escala nacional, parte inescindible de una agenda de políticas públicas de largo plazo.

La posibilidad para el Puerto de Buenos Aires existe con diversas alternativas, podría incorporar usos turísticos (cruceiros y cabotaje), productivos (contenedores y gráneles), deportivos náuticos (clubes y playas), o una combinación de los anteriores. No son los usos del suelo los que determinan el futuro, sino el ordenamiento de los mismos, la compatibilidad según la localización y la especialización portuaria en función de los objetivos del escenario que se trate. El Puerto de Buenos Aires puede tender a una reconversión que incorpore nuevos usos, mejores tecnologías y tender a un puerto multipropósito⁵³ de cuarta generación.

Los requerimientos para cualquier modelo de puerto difieren, pero esencialmente todos demandan espacio físico, tecnologías, gestión y planificación. Para la espacialización de las actividades y el desempeño exitoso es vital el emplazamiento (en tierra y agua), la disponibilidad de terrenos para ampliaciones y la accesibilidad, entre otras consideraciones.



Figura 52: Requerimientos básicos para la planificación de los espacios portuarios

Fuente: Elaboración propia

4.3- Oportunidades para la coexistencia en la ciudad. Contenedores y cruceros

Los usos mixtos conforman –en la ciudad– una oportunidad para el ordenamiento de las áreas urbanas, al contrario de las teorías aplicadas de los CIAM⁵⁴ en la Carta de Atenas, ya

⁵³ Los puertos multipropósitos movilizan cargas diversas, comparten instalaciones, equipamientos y espacio físico, requieren de planificación, gestión coordinada multiescalar, multiactoral y sostenible con proyección a mediano y largo plazo, en armonía con el entorno urbano.

⁵⁴ Congreso Internacional de Arquitectura Moderna - CIAM: 1928-1959, la Carta de Atenas, entre otras cosas, consideraba la zonificación de la ciudad en cuatro actividades principales, según las demandas de los usos: habitar, circular, trabajar, recrear.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

no es la separación espacial de las actividades sino la mixtura como criterio la que resulta para el ordenamiento del territorio, garantizando optimización espacial y funcional.

En la infraestructura portuaria, los usos del suelo responden a un proceso histórico de transformaciones, algunos son usos específicos y otros se combinan con otras actividades. Esa condición depende de varios factores (localización, recursos, equipamientos, decisiones). La mixtura de usos en los puertos no necesariamente empeora o mejora su situación económica y/o territorial. Sin embargo, la capacidad de adaptación a nuevos usos es una ventaja para desarrollarse e innovar en plazos relativamente cortos, como parte de la flexibilidad que exige la velocidad de procesos y cambios de los tiempos actuales.

En ese marco -y en el de las reconversiones portuarias- el Puerto de Buenos Aires, desde hace algunas décadas, registra la incorporación del crucero a su dinámica, con nuevos usos inherentes a esta actividad vinculados al turismo. Hasta el momento presenta una relevancia relativa pero creciente en los últimos años, induciendo a un reposicionamiento en las rutas marítimas de la región, entre Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

La incorporación y el crecimiento del crucero en las últimas dos décadas –como actividad temporaria (meses noviembre - abril)- anuncia una posibilidad de incrementar la oferta, con Buenos Aires como unión entre el norte y el sur regional, con mayor desempeño del turismo como actividad económica, que hasta hace escasos años no era considerada un capital.

Desde el año 2000 en adelante el puerto combina etapas anteriores en convivencia con la “etapa turística” actual; por el momento, el arribo de cruceros es simultáneo con los contenedores sobre muelles de la terminal 3 (TRP) que cuenta con la terminal de cruceros Benito Quinquela Martín. De forma contigua aunque sectorizada, comparten accesos y espacios periportuarios. Esta contingencia abre debates e incertidumbres sobre ventajas y desventajas; sobre las estrictas cuestiones de seguridad para la estiba de contenedores, al mismo tiempo que ambas implican instalaciones y equipamientos para absorber cargas y pasajeros en períodos cortos de tiempo.

La actividad requiere, igualmente, un despliegue logístico de servicios al pasajero, estacionamientos para transportes público y privado, accesos para buses turísticos, taxis, remises, áreas bien diferenciadas de usos portuarios y no portuarios (informes, gastronomía, hotelería, puestos sanitarios, etc.) dentro y fuera del puerto. Asimismo la accesibilidad a la terminal de cruceros debe prever la estacionalidad de la actividad y el movimiento masivo de personas, que disponen del día para recorridos por la ciudad, ya que no todos pernoctan.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

La actividad turística suele resultar un beneficio económico importante para las ciudades, pero la escala de cruceros no deja aportes económicos significativos para los puertos. Como se adelantó precedentemente; tampoco para la CABA, “para que sea rentable hay que regularlo, y ajustarlo a un circuito de turismo adecuado a que el pasajero consuma en la ciudad cuando baja del barco” (Galetto, 2018). En esa misma línea Abramian (2018) agrega que el aporte es más “como propaganda y por impactos indirectos, principalmente porque Buenos Aires es muchas veces un destino terminal”.

Existen puertos que comparten contenedores y cruceros -y otras actividades- con solvencia, sin grandes complicaciones. En este sentido, el presidente de la terminal admitió que “la idea que tiene la AGP.S.E. para el futuro –post-licitación de concesiones- es que funcionen de forma independiente, que haya una terminal de cruceros por un lado y una terminal de contenedores por el otro, que estén físicamente separadas aunque puedan estar administradas por el mismo actor” (Figuerola, 2018).



Figura 53: Terminal Río de La Plata con ambas actividades

Fuente: Foto de la autora, gentileza Gustavo Figuerola - TRP

Contenedores y cruceros no representan contradicción y dualidad, ni significan conflicto; como advierte Lefebvre (2013, pág. 330) “*las relaciones lógicas, son relaciones inclusión-exclusión, de conjunción-disyunción, de implicación-explicación, de iteración-reiteración, de recurrencia-repetición, etc. Tales relaciones lógicas no suponen ni una realidad preexistente ni una verdad previa*”; considerarlas prevé un abordaje reflexivo de dificultades y aptitudes.

4.3.1- Posible afinidad de contenedores y cruceros en el Puerto de Buenos Aires?

La actividad turística es un activo en expansión, demuestra ciertas tensiones en el territorio de dos actividades económicas relevantes, conexas, pero divergentes; *“desde hace varias décadas, ha crecido de manera significativa el turismo hacia los centros urbanos [...] viajes con finalidad cultural, fines de semana de descanso en entornos urbanos selectos, escalas de cruceros en puertos u otras modalidades”* (Hiernaux & González, 2015, pág. 111).

El Puerto de Buenos Aires puede satisfacer esa demanda, en la medida que adapte sus instalaciones y recursos. El potencial que ofrece el puerto para el turismo local es significativo; es –por el momento- el único puerto metropolitano con condiciones aptas para arribo de cruceros, además de la localización que le da sentido a la actividad. Considerando la tendencia de las últimas décadas, se deben prever los impactos positivos y negativos.

Al cuestionamiento de si pueden convivir usos disimiles pero de forma ordenada, planificada y gestionada, Abramian (2013:70) esgrime que *“en el mundo los quince puertos más importantes de contenedores, son puertos urbanos y la mayoría no solo mueve contenedores sino que son puertos multipropósito”*. La discusión abre un plano más amplio, en pensar la planificación estratégica de escala local y regional, sobre los usos urbanos y portuarios de forma sistémica, señalando que los beneficios no serán homogéneos.

En definitiva el territorio del puerto –y el de la ciudad que lo circunda- es espacio de poder, de competencia, de cooperación. El territorio o, en palabras de Santos (2000:193) *“el espacio, por su contenido técnico, es regulador, más un regulador regulado, ya que las normas administrativas son las que en último término determinan los comportamientos. [...] territorio y mercado se vuelven conceptos siameses, en su condición de conjuntos sistémicos de puntos que constituyen un campo de fuerzas interdependientes”*.

4.3.2- Nueva actividad económica, nuevos usos: turismo a través del puerto

El turismo es una actividad económica en el orden micro y macro ya que es un movilizador de recursos humanos y de capital, según Hiernaux (2002:19) *“la visión macroeconómica del turismo se centra en sus aportaciones a los ingresos de un país, empleo generado, participación en el Producto Bruto Interno [...]. Desde la visión microeconómica, el turismo se sitúa en la prestación de un servicio al consumidor”*. Buenos Aires es un centro de turismo reconocido, con una oferta cultural, gastronómica y de salidas de alto nivel y para todos los gustos y presupuestos, ubicada en medio de un circuito de cruceros, junto a Puerto Madryn (Chubut) y Ushuaia (Tierra del Fuego), en el trayecto Brasil - Chile.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Respecto de la actividad turística, el país demuestra un déficit en ingresos frente a los egresos, si bien es creciente la actividad (Ministerio de Turismo de Nación)⁵⁵ el porcentaje no es relevante en la actividad económica nacional⁵⁶. No obstante, el incremento de turismo es notable en la región, los últimos años muestran un aumento importante en los países limítrofes, mientras decreció en los no limítrofes, Uruguay, Paraguay y Brasil (con crecimientos interanuales de 30,2%, 35,6% y 11,2% respectivamente). El hecho que crezca en países limítrofes tiene un derrame en lo respectivo a cruceros con destino, o de paso, hacia la Argentina (Observatorio Turístico Ciudad de Buenos Aires, 2014).

Las estadísticas del Puerto de Buenos Aires reflejan la tendencia progresiva en ingreso de cruceros en la última década. El ingreso de turismo internacional mayoritario arriba por aire (87,5%) y el 12,5 por el puerto, este total de turistas internacionales ingresados por el Puerto Fluvial a CABA representa 75.410 personas. El 61,2% lo hizo por motivos de vacaciones/ocio, el 19,9% lo hizo con el motivo de visitar a familiares y amigos y el 11,9% por motivo de negocios (Observatorio Turístico Ciudad de Buenos Aires, 2014). Sobre el total el 40% se alojó en hoteles de 4 y 5 estrellas; según el observatorio, el último trimestre de 2015 tuvo un ingreso de 25 millones de dólares a través del turismo ingresado por el puerto (aproximadamente 125 U\$S por pasajero).

Período	2005/06	2007/08	2009/10	2012/13	2014/15	2016/17
Pasajeros	108.619	207.063	336.124	499.200	409.209	367.118

Cuadro 12: Pasajeros en la terminal de crucero Benito Quinquela Martín.

Fuente: AGP.S.E.

Algunos datos de la actividad turística asociada al crucero permiten evidenciar que es una actividad dentro del puerto que debería considerarse una opción fuerte a ser considerada. Según un informe (Subsecretaría de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires, 2006) algunos datos que resumen características sobre el movimiento de cruceros son los siguientes:

a- Tendencia con mayor frecuencia de viajes acompañados de Pre/Poscruceros (implican pernocte en la ciudad de embarco o desembarco, 2 a 5 noches, hoteles de 4 y 5 estrellas).
b- Alta procedencia de Estados Unidos, Argentina, y en menor medida Europa.
c- En cuanto a los turistas extranjero el 40% permanece al menos una noche en la ciudad, el 15% dos noches; mientras el 90% de los turistas nacionales no pernocta en la ciudad.
d- El gasto promedio de los turistas extranjeros triplica el de los nacionales, 186 dólares diarios en promedio frente a 60 dólares respectivamente (sin incluir el hospedaje).
e- La edad promedio del turista está entre 45 y 66 años de edad.

En cuanto a las principales actividades del turismo se encuentran:

⁵⁵ <http://desarrolloturistico.gob.ar/estadistica/ultimas-cifras> (Ministerio de Turismo de Nación)

⁵⁶ En turismo internacional por todas las vías en septiembre de 2015 ingresaron 394 mil turistas y egresaron 525 mil, y en cuanto a los ingresos hubo una baja del 10% respecto del año anterior; por otro lado el sector en el año 2014 mantuvo 1047 empleados, cifra poco relevante a escala nacional.

a- 43,6% de los extranjeros realizan city tours programados para conocer la Ciudad.
b- El tango representa una atracción, el 25,5% de los cruceristas extranjeros asistió a espectáculos de tango.
c- El Teatro Colón es otro factor atrayente para los peatones independientes.
d- Los barrios más visitados son La Boca, San Telmo, Puerto Madero y Recoleta.
e- Otra actividad elegida es la excursión al Delta del Tigre, paseo en lancha y día de campo.
f- Para los cruceristas nacionales la principal atracción es la oferta gastronómica de la Ciudad.

Cuadro 13: Datos sobre la actividad de los cruceristas

Fuente: Elaboración propia

Tanto por la calidad de los productos ofrecidos como por los precios favorables (producto del tipo de cambio existente), los turistas extranjeros realizan un alto consumo en compras. Sin embargo, ese aporte económico es exiguo, en parte porque el período de cruceros es corto. Una cuestión que habría que atender es la oferta turística de CABA en temporada invernal, lo que conduce a reflexionar sobre la convivencia de actividades.

Al respecto, Figuerola (2018) comentó que el plan de AGP.S.E. es vincular el crucero a la ciudad y retirar el contenedor hacia el agua (Figuerola, 2018); coincidentemente, en la entrevista, el interventor de AGP.S.E. (Mórtola, 2018) admitió ciertas problemáticas con el entorno urbano y la resolución de alejar los contenedores del área central

Cualquiera de las actividades que se realicen en el puerto –y vinculadas a él- deben coexistir con otras actividades no portuarias; no solo en la relación con la ciudad en su entorno, sino con la región, los usos vinculados a la movilidad regional, los usos formales e informales, los usos del borde costero y frente de agua, entre otros que corresponden a un territorio más amplio que el estrictamente urbano-portuario.

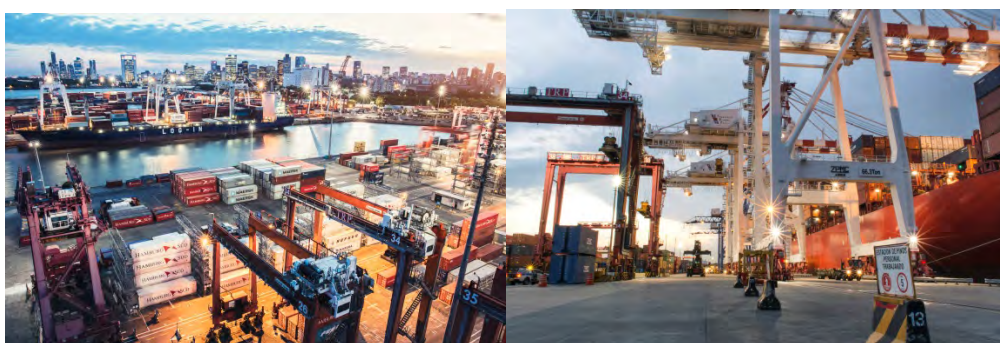


Figura 54: Terminales de contenedores en Puerto de Buenos Aires

Fuente: Gentileza Gustavo Figuerola – TRP

4.4- Usos no portuarios, intersticios entre el puerto y la ciudad

El desafío doble de ordenar y compatibilizar las interfases entre áreas urbanas y áreas portuarias, conduce a coordinar actores públicos y privados y a mensurar recursos

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

económicos, técnicos, humanos y políticos. Se torna más complejo y arduo compatibilizar usos no portuarios en el entorno del puerto; las actividades recreativas y residenciales no admiten componentes de la operativa portuaria (estacionamientos, áreas logísticas y sitios de almacenamiento), sumado al transporte de carga, que genera un impacto muy negativo.

El uso de la costa –o frente de agua- es reclamado por los habitantes de la ciudad y por los visitantes. Los paseos por la costanera, las actividades deportivas y recreativas y la pesca son usos que se producen en el borde ribereño. Al mismo tiempo, es un espacio requerido para la residencia, la promoción inmobiliaria de proyectos urbanos con vistas al río y amplios espacios públicos, es un sector que genera recursos económicos cuantiosos.

En este sentido Schwarz y Escalante (2012, pág. 56) coinciden que *“en todos los puertos de la región el entorno urbano es causa de conflictos en mayor o menor grado, manifestados en forma más o menos abierta. La franja costera [...] es demandada por numerosas actividades no portuarias, algunas sin ninguna o de muy baja disposición para aceptar la coexistencia con un puerto”*.

En el caso de análisis, los usos no portuarios incluyen los barrios informales –villas y asentamientos- emergentes de décadas pasadas, con un crecimiento muy substancial en el entorno del Puerto de Buenos Aires. Situación que enfrenta disputas entre actores y abre interrogantes sobre futuras urbanizaciones, proyectos de desterritorialización y reterritorialización con intereses muy contrastados, como se explicita seguidamente.

En este sentido, las denominadas Villas 31, 31 Bis y Rodrigo Bueno son asentamientos con orígenes, problemáticas y trayectorias de disputas muy diversas; tal cual lo admite Pablo Vitale (2018) (Coordinador Área Derecho a la Ciudad-ACIJ) en la entrevista, afirmando que los pobladores de ambos asentamientos son muy conscientes del sitio que ocupan; *“lo mismo que antes los amenazaba –desalojo, autopista, desarrollos inmobiliarios- es hoy lo que le da posibilidad a la urbanización, esa situación paradójica de la amenaza y la oportunidad es de plena conciencia entre sus habitantes”*.

4.4.1- Fragmentación socio territorial urbano-portuaria: Villa 31 y 31 Bis

Las diferencias socioterritoriales son comunes a las ciudades metropolitanas de América Latina. En Buenos Aires, el área que conforma el entorno portuario en el centro de la ciudad es un reflejo parcial de las disparidades socio-territoriales propias de la condición metropolitana. La segmentación entre la ciudad formal -barrio Puerto Madero- e informal –Villas 31, 31 bis y Rodrigo Bueno- es reconocida en la continuidad y contigüidad del territorio

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

urbano-portuario dentro del límite jurídico de la Comuna I, integrada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución.

Los asentamientos precarios en la ciudad presentan antecedentes en el siglo pasado; a principios de 1900, los movimientos migratorios de Europa –entre 1880 y 1910- denotan el ingreso de miles de personas, radicándose en Buenos Aires el 60% de ellos, los mismos conformaron lo que por aquella época se denominó asentamientos precarios, instalándose en inquilinatos y conventillos, mientras que el concepto de “villa miseria” es posterior.

El área que ocupan las denominadas villas 31 y 31 bis, tiene origen en los años '30, el asentamiento estaba vinculado al puerto y al ferrocarril, muchos trabajadores del puerto construyeron casillas para pernoctar; además hacia fines de la década del '40, el gobierno proveyó de viviendas precarias a un grupo social muy castigado, *“esos habitantes pioneros de lo que sería la villa de Retiro eran de origen italiano y el barrio se conocería durante decenios como Barrio Inmigrantes”* (DGEyC, 2009, pág. 5). A ese barrio se añadieron los barrios Güemes, Comunicaciones, YPF y 31 Bis, conformando un núcleo compacto.

La villa 31 representa un caso paradigmático en el sentido de la localización, del valor inmobiliario y de las luchas por el espacio, *“pasó de ser la villa de la ciudad más poblada en la década del '60 a su erradicación casi total durante la última dictadura militar, repoblándose de forma sostenida desde mediados de los '80 hasta la actualidad”* (DGEyC, 2009, pág. 5); Cravino (2006, pág. 58) agrega que *“se trata de un caso paradigmático en cuanto a conflictividades y opiniones encontradas sobre su tratamiento por ubicarse en una zona de altísimo valor inmobiliario, aunque se trata de la villa más antigua de la ciudad”*.

En la década del '90 surgió el proyecto Retiro, incorporando esas tierras; aplazado luego por el costo político. Fue un proyecto frustrado que oponía tres propuestas en tensión: la primera fue lanzada en 1991 por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). *“El PEN tenía un interés claro y explícito en liberar tierras e inmuebles del uso ferroviario para su venta y explotación con otras funciones. En el contexto de un fuerte desfinanciamiento público [...] Una segunda versión fue elaborada a partir de un concurso nacional de ideas [...] Las bases del concurso marcaron un importante re-direccionamiento del proyecto original del Estado Nacional, en varios sentidos [...] una tercera versión del proyecto fue lanzada públicamente en 2001. La misma fue producto de una nueva iniciativa del Ejecutivo Nacional [...] La reurbanización en el área de Retiro se anunció como un plan a 10 años que seguiría el modelo adoptado en Puerto Madero”* Cuenya (2011, pág. 10).

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

En ese marco, a mediados de la década del '90 se promovió la construcción de la Autopista Illia, que implicó un desalojo parcial de la Villa 31. *“Aquellas familias que fueron desalojadas se asentaron en el área colindante con la autopista formando un nuevo núcleo poblacional denominado “Villa 31 Bis”. Dicho sector presenta condiciones más precarias que la Villa 31 debido a su crecimiento morfológico, que impacta directamente en las construcciones en altura, fuera de las normas de seguridad y planificación”* (AUSA, 2016, pág. 26)”.

En el año 2006 varias organizaciones dieron cuenta de reclamos y demandas sobre los derechos de los habitantes de la villa. En 2007 hubo intentos frustrados de desalojos. *“A fines de 2009 la Legislatura porteña [...] sancionó la Ley 3.343, que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31 bis, a partir del respeto por la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos”* (CESBA, 2017, pág. 45).

El censo 2009 del GCBA contabilizó un total de 7.950 hogares y 26.403 personas residentes en las Villas 31 y 31 bis (12.216 y 14.187 respectivamente), siendo su distribución homogénea entre ambas (alrededor del 53% de los hogares y de la población se localiza en la Villa 31 bis). La población distribuida en los 0,32 km² que ocupan las dos villas resulta una densidad de 85.171 habitantes por km², cifra superior a los 14.973 de la Ciudad y a los 11.409 de la Comuna 1 donde están situadas las dos villas (DGEyC, 2009, pág. 6).

En la actualidad la altura de las viviendas llega a los 5 niveles, y la extensión del área se expande entre los límites del Puerto Nuevo, Estación de ómnibus Retiro y las vías del ferrocarril, atravesada por la Autopista Illia. El GCBA presentó el proyecto de urbanización en el año 2016 que incluye *“la construcción de nuevas viviendas, trazados de calles, pavimentación, luminarias, servicios básicos y la compra de los terrenos que actualmente pertenecen a YPF, donde se mudará la sede del Ministerio de Educación porteño. Se buscará seguir el modelo de peatonalización que existe en el microcentro, con estaciones de Ecobici, y mejoras de los frentes de varios edificios, con revoques y pinturas. Asimismo, se instalará un polo educativo en una escuela de nivel inicial y otra de nivel primario, y un centro de salud y de capacitación para adultos”* (CESBA, 2017, pág. 47).

El GCBA ha desarrollado un Plan de Acción Integral (Plan de Acción Integral 2016-2019) para la transformación del Barrio de la villa 31. *“El plan tiene como objetivo mejorar la integración de la solución en el tejido urbano de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de sus residentes, planeando intervenciones para mejorar el acceso a la infraestructura básica y los servicios sociales, estimular el desarrollo económico en la zona, y la mejora de la integración física con el entorno”* (AUSA, 2016, pág. 12).

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Dentro del Plan Maestro de Urbanización Integral Retiro-Puerto, cuyo objetivo es promover la interconectividad e integración del entramado urbano entre la Villa 31 y 31 bis, la zona portuaria y la ciudad, se inserta el programa de modificación de la traza de la Autopista Illia. *“Se presenta una situación disruptiva, dado que la traza actual de la autopista genera divisiones en la trama de la ciudad y sus barrios, que impactan negativamente sobre los niveles y calidad de vida de los habitantes de las Villas 31 y 31 bis”* (AUSA, 2016, pág. 7).

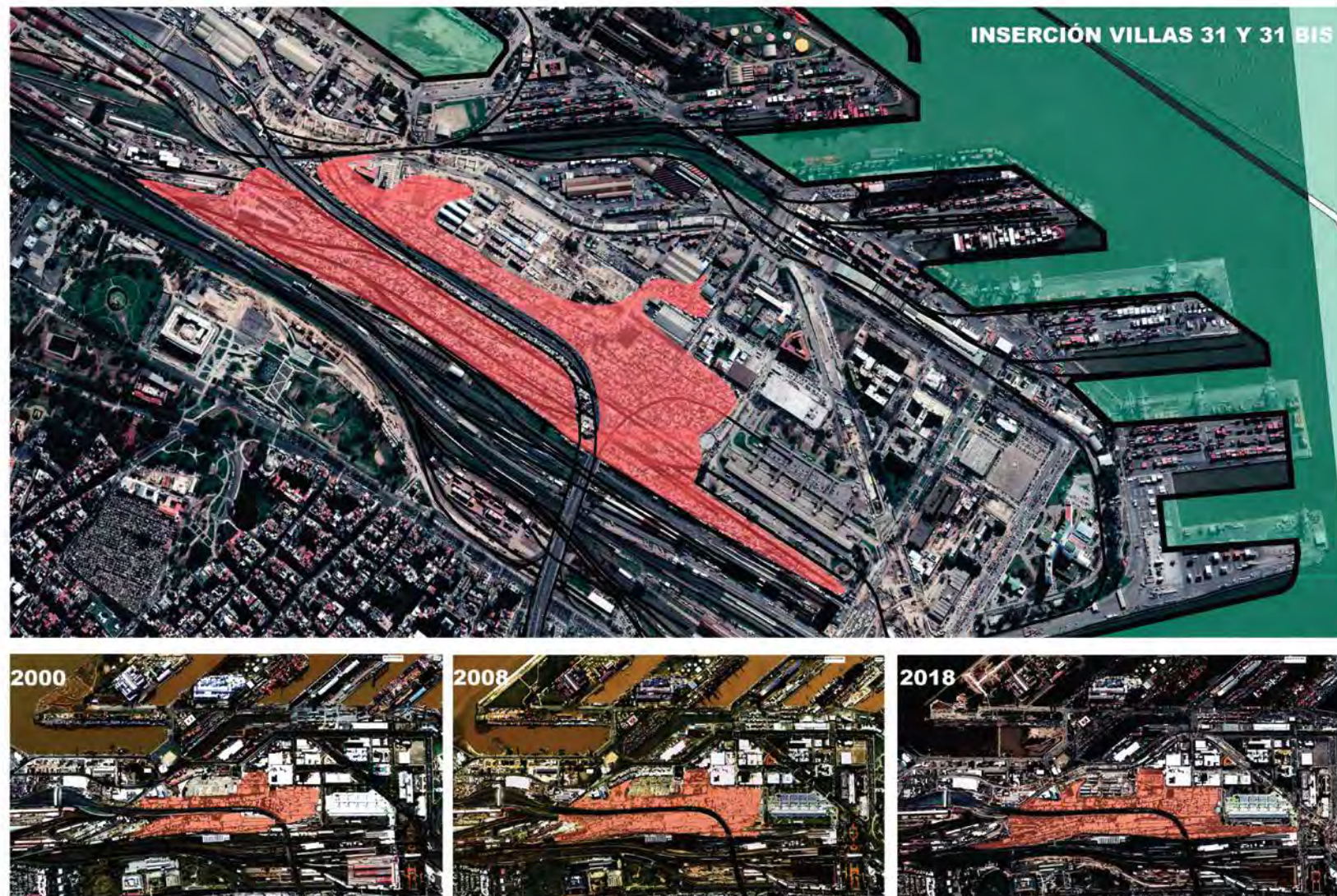


Figura 55: Inserción y evolución de las Villas 31 y 31 Bis, Barrio Retiro, CABA.

Fuente: Elaboración propia

A inicios del año 2017 comenzaron los trabajos para el Paseo del Bajo (antigua Autopista Ribereña), proyecto que a priori fue considerado una potencial amenaza para el desalojo y la posibilidad de urbanización; sin embargo, no interrumpe el área de Villas 31 y 31 Bis, ya que estará soterrada en túnel y trinchera por debajo de la Avenida Huergo. Vitale destaca que *“redefine el desarrollo del área y resigna la intención de desalojar”*; aunque al mismo tiempo, abre tensiones sobre ese territorio en disputa permanente (Vitale, 2018).

4.4.2- Villa Rodrigo Bueno

Otro de los barrios informales es la denominada Villa Rodrigo Bueno, cuatro manzanas localizadas en la Comuna I, en el área lindante a la jurisdicción de Puerto Sur, entre la Reserva Ecológica y la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors. *“La villa se desarrolló a partir de dos asentamientos surgidos a principios de la década del 80, cuyos habitantes conocían el lugar porque solían pescar en el río o pasear allí en sus días francos. Ambos estaban habitados mayormente por personas solas, con una inserción laboral precaria, para quienes la ocupación de tales espacios constituyó la única forma de garantizarse el acceso a una vivienda”* (Yacovino, Lekerman, Campos, & Carman, 2016, pág. 2).

En el transcurso de los años fue consolidándose, tal cual lo expresa un informe del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA, 2017, pág. 25) con la crisis del 2001, y las pérdidas de empleos, muchas personas provenientes del interior y de países limítrofes se asentaron allí, bajo el concepto de “toma” de tierra y unidades habitacionales en redes familiares. Esa ocupación presionó para la conexión de servicios y fueron los vecinos los que organizados se encargaron de la “urbanización” de la villa.

En el año 2005 hubo una iniciativa por parte del GCBA de desalojo, mediante la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica, *“este programa ofrecía a las familias la posibilidad de optar por única vez entre un subsidio habitacional o crédito hipotecario en el marco de la Ley 34.136. Aunque el argumento oficial era que se trataba de un traslado “consensuado” al momento de la negociación, la única alternativa concreta que ofrecía el Estado era la entrega de subsidios, situación que generó el rechazo de la mayoría de los pobladores”* (CESBA, 2017, pág. 50). El desalojo fue frenado por un amparo judicial.

En 2011 se dictó el fallo para comenzar con la integración urbanística y social del barrio, con avances y retrocesos entre el barrio, la justicia y el GCBA; el proyecto de ley de la defensoría del pueblo promueve la integración socio-urbanística, que contempla *“el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de vivienda, salud, educación, desarrollo productivo, infraestructura de servicios, equipamiento social y comunitario y espacios verdes*

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

públicos, aplicando parámetros de biosustentabilidad con máximo aprovechamiento de las fuentes de energía y los recursos naturales, y especialmente orientado en el cuidado del medio ambiente” (Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del pueblo, 2016, pág. 1).

Finalmente el GCBA presentó su proyecto de urbanización, que comprende el mejoramiento de 500 unidades habitacionales y la construcción de 300 nuevas unidades habitacionales para relocalizar las viviendas linderas al canal de la Ribera; Vitale comentó que la Reserva Ecológica cede parte de sus tierras para construcción de esas viviendas nuevas (Vitale, 2018). El proyecto recupera otros proyectos presentados en cuanto a instalaciones y equipamientos; plantea la articulación con el turismo, dada la localización del barrio y la posibilidad del uso comercial como servicio al turismo. Al respecto Vitale menciona que *“ese territorio siempre estuvo en disputa, asociado con los precios del suelo pero también con los proyectos urbanos de la zona, pero al mismo tiempo es una herramienta para reivindicar la localización y generar visibilidad para avanzar en la urbanización” (Vitale, 2018).*

Los proyectos inmobiliarios privados en el sector, indujeron al GCBA a convenir con los actores para lograr la integración del barrio a la centralidad de la ciudad, al turismo, al inversor y a intereses privados que presionan por la renovación y revalorización del área. Respecto de la integración Vitale esgrime que *“es un proceso todavía abierto, porque el problema que esa integración puede tener dos facetas, porque el Estado plantea la integración de la villa a la ciudad y un vecino lo planteaba al revés, la ciudad debe integrarse a la villa”*; esta visión conceptualmente es diferente, mientras la última mantiene los rasgos de cultura e identidad barrial, la primera los diluye en la ciudad (Vitale, 2018).

El GCBA comenzó tareas de urbanización como estrategias de inclusión de esos sectores, la provisión de servicios, equipamientos e instalaciones urbanas y el corrimiento de la Autopista Illia, son parte del proyecto de urbanización. Sin embargo, algunos sectores son marginales respecto de su localización, el borde contiguo al puerto, con viviendas lindantes a terrenos portuarios -entre la parrilla ferroviaria y terminales de contenedores- mantienen condiciones de incompatibilidad con ciertas actividades propias de la operativa portuaria.

Independientemente del puerto, no se puede obviar la problemática social de los asentamientos informales en la ciudad, y al manifiesto incremento en toda la región metropolitana; *“Las villas de Ciudad de Buenos Aires resultan ser hoy las áreas de mayor crecimiento, concentrando cerca de 200 mil personas en alrededor de 300 hectáreas de superficie. Casi la décima parte de la población reside en tales condiciones con extrema precariedad e insalubridad” (Tella & Potocko, 2009, pág. 8).*



Figura 56: Inserción y evolución Villa Rodrigo Bueno

Fuente: Elaboración propia

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

La convergencia del centro, la ciudad formal e informal, el río y el puerto renueva disputas permanentemente entre los actores políticos, los privados y la sociedad en general; disputas que generan interrogantes sobre las posibilidades de integración urbana, en tanto es una ciudad desigual, capitalista, excluyente, que genera villas como solución habitacional para los sectores más marginados; al respecto Vitale sostiene que *“hay dos polos: por un lado, la integración por vía de la integración cultural, urbana, de incorporación de los sectores populares a la dinámica económica pero manteniendo su localización; o un proceso de gentrificación; esto último es un riesgo más claro para Rodrigo Bueno en primer lugar, porque el nivel de arraigo es menor y la población es muy chica comparado con la villa 31”*

De modo general se plantea una disociación entre integración urbana e integración social, la primera atiende la cuestión espacial, de equipamientos, habitacional y/o dominial, y la segunda involucra la continuidad y permanencia del colectivo en un territorio incluido a lógicas de derecho a la ciudad. Como advirtió Vitale en la entrevista, la conciencia sobre la dinámica del barrio a mediano plazo, por parte de los habitantes es relativa; aunque destacó que algunos referentes están observando tales riesgos y temen por el desarraigo; *“en ambos casos se están viendo dos peligros: el de los nuevos costos y qué pasará con los barrios existentes y con el resto de las familias que no se relocalicen⁵⁷, para que no se conviertan en nuevos guetos; esto por ahora, no está claro”* (Vitale, 2018).

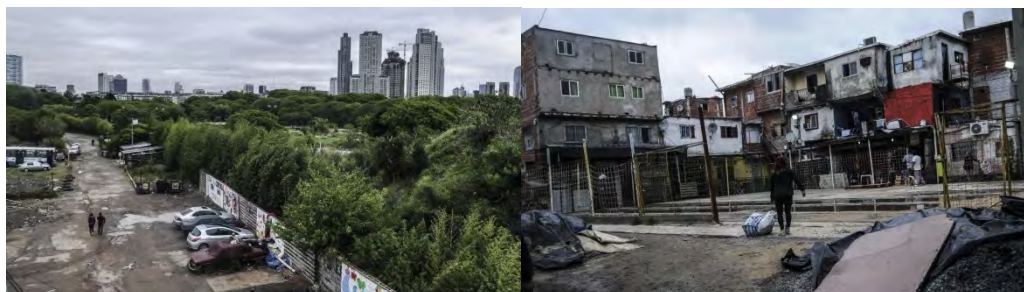


Figura 57: Villa Rodrigo Bueno

Fuente: Diario Clarín, 18/11/2015 https://www.clarin.com/ciudades/rodrigo_bueno-por-dentro-la-unica-villa-portena-sin-presencia-del-estado_0_HkWEltD7x.html

4.4.3- Renovación de usos del suelo: Puerto Madero

A la situación de precariedad, informalidad y ausencia de planificación y gestión en los asentamientos informales se contraponen la opulencia del Barrio Puerto Madero, un área obsoleta, desocupada, vacante, planificada con nuevos usos mixtos a través de una reestructuración del área portuaria en desuso, en el marco de la denominada reconversión

⁵⁷ Rodrigo Bueno tiene 1000 familias y 500 soluciones habitacionales nuevas

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

del tipo puerto-ciudad (como se explicó en capítulos anteriores), también denominada renovación urbana.

Estas tendencias de renovaciones urbanas son reconocidas mundialmente en la recuperación de áreas desafectadas (parques industriales, puertos, áreas militares, estaciones de ferrocarril); involucran el cambio en los usos del suelo a través de un nuevo marco normativo; primero se produjeron en Estados Unidos, luego en Europa y posteriormente llegaron a América Latina, con lógicas comunes de nuevos patrones de asentamiento, con características similar de abordaje.

En 1989, en el marco de la Ley N° 23.696 de la Reforma del Estado se decidió rescatar el viejo Puerto Madero y crear la “Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima”, transfiriendo los terrenos que hasta entonces pertenecían a la AGP.S.E., quien se encargó de gestionar el desarrollo de 174 manzanas que incluirían usos residenciales, comerciales, turísticos, servicios y espacios públicos. Etulain (2009, pág. 131) destaca que es una estrategia de intervención urbana innovadora en cuanto a la gestión que ha dinamizado socialmente múltiples intereses culturales, políticos y económicos.

La renovación de Puerto Madero implicó 170 hectáreas con una estrategia de planificación creciente en la región, en el marco de la intervención planificada para grandes proyectos urbanos de renovación en áreas centrales con gestión público-privada. *“Algunos proyectos tuvieron el potencial de servir como catalizadores de procesos urbanos capaces de transformar sus alrededores o incluso la ciudad como un todo, así como también acentuar la polarización socioespacial preexistente”* (Lungo & Smolka, 2005, pág. 1).

Lungo destaca rasgos comunes reconocibles a lo que denomina “macroproyectos urbanos”:

Una estructura de gestión urbana que implica la asociación de actores públicos y privados, nacionales e internacionales;
Financiamiento que requiere formas complejas de interrelaciones entre actores;
Nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad;
El cuestionamiento de las perspectivas tradicionales de planificación urbana, puesto que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de las normas y políticas prevalecientes.

Cuadro 14: Rasgos de los proyectos urbanos

Fuente: Elaboración propia en base a (Lungo M. , 2002, pág. 2)

Recuperar una porción de territorio inserto en el área central de la CABA, de la RMBA y del país, que reúne la accesibilidad multimodal y conexión con el interior del país y el exterior del mismo, representa un ejemplo de intervención planificada pero fragmentaria, una pieza

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

urbana descontextualizada. “Los proyectos urbanos que no consideran la dimensión sistémica de actuación se transforman en acciones autistas que pueden tener éxito o fracasar, pero lo que no pueden es prever beneficios o aportes que surgen de interactuar en la escala macro” (Abba, 2008, pág. 75).

El objetivo principal de la renovación -en el marco de la recuperación económica del área central- fue acercar la ciudad al río y potenciar el desarrollo de la zona sur. En cuanto a los usos del suelo el proyecto incluyó:

Desarrollar nuevas actividades económicas;
Captar la renta que deriva de la urbanización por parte del Estado;
Recuperar la relación con el río;
Promover la construcción de viviendas;
Habilitar espacio verde público;

Cuadro 15: Objetivos de la renovación

Fuente: Elaboración propia en base a (Etulain, 2009, pág. 136)

Dentro del programa de actividades para el barrio, la ocupación se distribuye en superficies a urbanizar (77%) y en superficies de espejo de agua (23%); de la superficie a urbanizar el 60,90% es superficie parcelada y 40,1% espacios públicos; los usos predominantes según superficies construidas se distribuyen en equipamientos, oficinas, residencia y comercio.

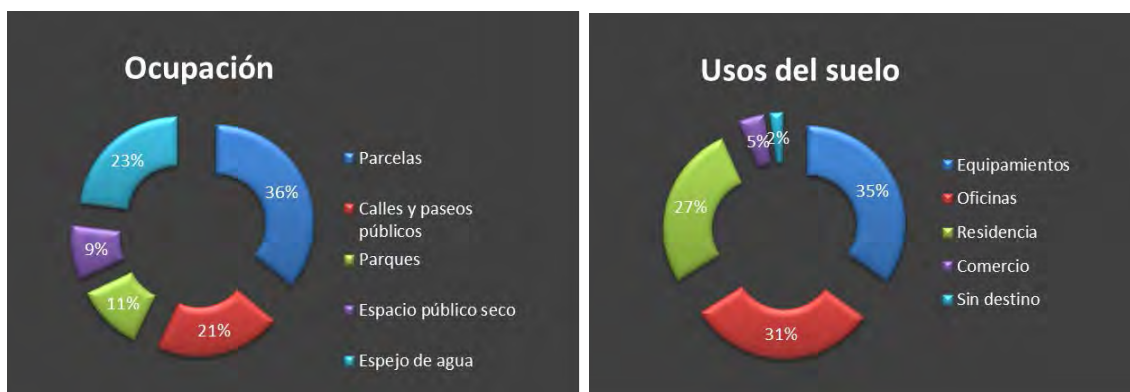


Figura 58: Distribución de ocupación y usos del suelo

Fuente: Elaboración propia en base a (Etulain, 2009)

La revalorización del suelo acrecentó las diferencias y la fragmentación social en el área, al mismo tiempo que el barrio Puerto Madero emergía y se postulaba como el más exclusivo y caro del país. Sobre los usos del suelo vale expresar que el proyecto urbano como instrumento de planificación urbana y/o territorial es válido y eficiente si forma parte de un plan integral; como intervención fragmentada genera una descontextualización del territorio que lo separa de su correspondencia urbana. El tema de la renovación como reconversión puerto-ciudad se tratará en el capítulo 6.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

Este punto importa en tanto se ve la dualidad del área, es sabido el éxito de la recuperación de este sector de la ciudad, pero es asimismo un emprendimiento con asignaturas pendientes en términos socioterritoriales. Muxí (2009:171) expone que *“partiendo de este escenario de abandono y de cicatrices provocado, se inició un proceso de recuperación bajo el emblema de la revitalización tardocapitalista de la ciudad, basada en el interés de unos pocos [...] como en otras ciudades del mundo, revertir la decadencia de las infraestructuras portuarias se convierte en un desafío urbano”*. En palabras de Jaramillo (2003) *“la diferenciación se establece mediante la exclusión a través de la solvencia: quienes no poseen ese nivel de ingresos no pueden incurrir en esos gastos, lo que hace que el mismo consumo se convierta en señal de rango social”* (Figura 3).

En términos de usos del suelo, el barrio permitió incorporar espacios públicos a la ciudad que estaban degradados, desocupados y desafectados de las actividades originarias. En este aspecto constituye un aporte apreciable que representa un 64% entre paseos, calles, parques y espejo de agua. Asimismo el aporte de nuevos usos mixtos (administrativos, comerciales y residenciales) admite un territorio con actividades permanentes (trabajo, ocio, residencia, turismo) con paisaje privilegiado con vistas al río y a la reserva ecológica.

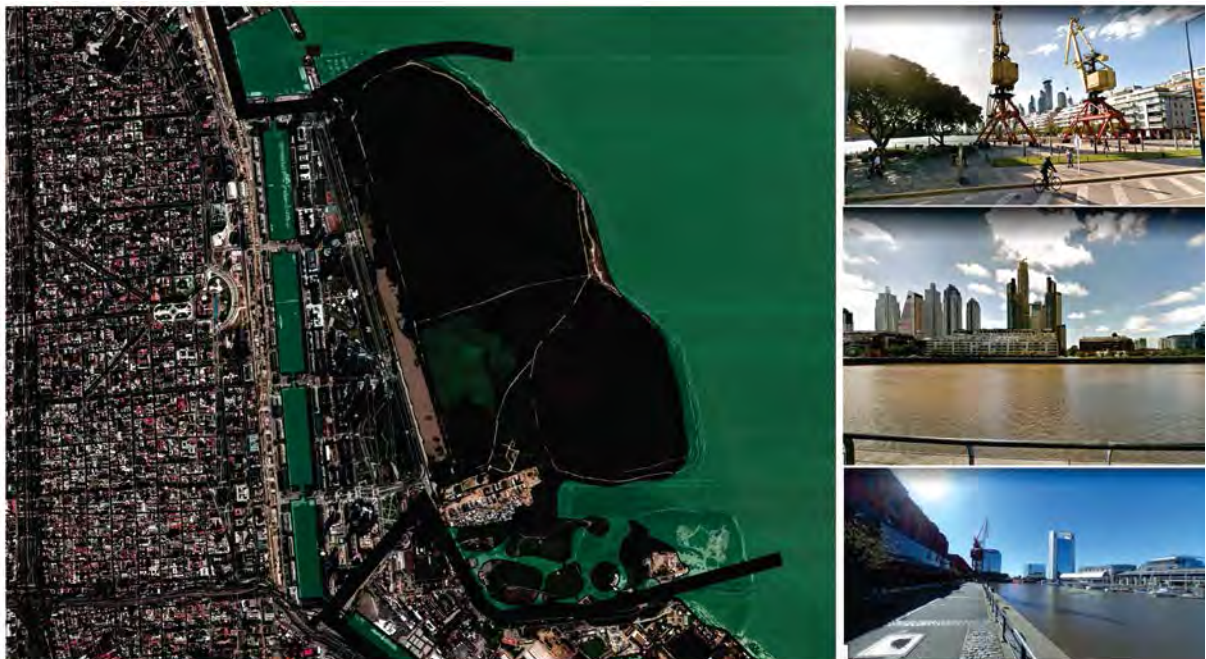


Figura 59: Inserción Puerto Madero

Fuente: Elaboración propia

4.4.4- Reserva Ecológica Costanera Sur

Como parte de los usos del suelo, la Reserva Ecológica Costanera Sur (RECS) es parte del intersticio urbano-portuario sobre la ribera occidental del río de La Plata, conforma

conjuntamente a las urbanizaciones informales y Puerto Madero, la separación física de las actividades de Puerto Nuevo y Puerto Sur.

La reserva tiene 353 hectáreas de generación no espontánea, la “naturaleza” de hoy es producto de la antropización pasada sobre ese recorte territorial; *“entre 1976 y 1983 el gobierno militar convirtió a la Costanera Sur en una zona de acceso restringido, transformando un ámbito de paseo y disfrute popular en un espacio vedado al público. La apertura democrática coincidió con la recuperación de ese sector ribereño en la medida que nacía el espacio que hoy ocupa la Reserva”* (GCBA, 2013, pág. 19).

La reserva fue consolidada con el relleno polderizado, con los desechos de las demoliciones ocurridas en sectores que atravesarían las nuevas autopistas urbanas. El valor ambiental de la reserva es significativo por la flora y fauna que habita en ella, tiene como actividades el turismo, la educación ambiental, el uso del espacio público y recreativo⁵⁸. El resultado de la antropización ofrece servicios ambientales, paseos, áreas verdes públicas, a pocos minutos del área céntrica; además es un área de valor paisajístico y social, considerando que la ciudad carece de espacios verdes en relación a la densidad poblacional.

Fue declarada humedal de importancia internacional, ya que brinda servicios ambientales, contribuye a la purificación del aire y la reproducción de especies; participa y regula el ciclo hidrológico, estabiliza el clima local y amortigua los efectos nocivos del cambio climático; rasgos positivos para la ciudad y los ciudadanos.

4.5- Consecuencias de las actividades portuarias en el ambiente

Es imprescindible presentar las cuestiones ambientales en relación a las actividades y usos, por ser un espacio de convergencia de usos mixtos en un área urbana-metropolitana está expuesto a un ambiente con altos índices de contaminación del suelo, aire y agua. Desde el aspecto ambiental existen usos contaminantes, contaminables, nocivos e inocuos.

El impacto ambiental sobre la configuración del territorio urbano-portuario se puede clasificar en: geomorfológicos (suelos, estabilidad, erosión, subsidencia); hidráulicos y topográficos (inundabilidad, cotas de nivel, cauces y caudales); de navegación (espacios y profundidades de maniobra, rada y espera, vías navegables y espacios terrestres) y ambientales (biota, usos del suelo, ecosistemas, áreas protegidas, ocupación antrópica, etc.).

⁵⁸ Un aspecto no menor son los recurrentes incendios, en ocasiones por fenómenos naturales (sequías, rayos, etc.), pero en su mayoría -se sospecha- por causas humanas negligentes.

Usos del suelo: espacialización de las actividades económicas productivas

A esto se añaden los efectos que genera la actividad portuaria: obras de construcción portuaria, toma de agua, transporte y mantenimiento; por un lado, se reconocen efectos sobre el medio natural que inciden en la ocupación del territorio pudiendo alterar el suelo, aire, biota, los recursos naturales y el paisaje; por otro, los que inciden sobre el medio antrópico en los usos del suelo, el patrimonio cultural, la economía y la población. Además la posibilidad de peligro de derrames y contaminación de los buques al medio acuático.

A las situaciones naturales (mareas, tormentas, sedimentación), se asocian las acciones antrópicas que modifican el equilibrio de los sitios costeros: la urbanización, las obras de infraestructuras, los diques, las obras de abrigo y protección y la artificialización de sectores costeros que generan erosión, abrasión, acumulación, salinización del agua, entre otros procesos que interrumpen la dinámica hidráulica, impactan en los ecosistemas y en los costos de mantenimiento para proteger las aptitudes de las infraestructuras portuarias.

Respecto del dragado en particular⁵⁹, el Dr. Ing. Cáceres reconoce que técnicamente es la remoción de sedimentos que se transporta de un lado a otro, en sí mismo no es contaminante; sin embargo, cuando se hace una remoción el impacto es localizado puntual sobre la biota local en el fondo y en el sitio de futura descarga. Señala que *“en el caso de Puerto de Buenos Aires el sector costero y la boca de acceso al Riachuelo es un gran recinto autocontaminado, removerlo siempre causa impacto. Si la remoción, los depósitos y las descargas se generan dentro de los ámbitos que ya están aprobados por los organismos locales y nacionales, donde ya fue estudiado, el impacto es despreciable”* (Cáceres, 2018).

En este tema, Abramian (2018) contrapone su visión, admitiendo que *“la contaminación proviene de la cuenca del Matanzas, fundamentalmente, con aporte local histórico de Dock Sud, su refinería y los tanques que pierden combustible. Es muy cierto que se puede observar un gradiente de contaminantes desde cuatro bocas hasta el canal de acceso a Buenos Aires”*.

El sector de Puerto Nuevo y Dársena Norte presenta la contaminación por el vertimiento de líquidos cloacales del casco antiguo de la ciudad al vaso portuario, y contaminación del aire relacionado con las centrales eléctricas y el tránsito diario. Al respecto Abramian (2010:40) agrega que: *“a) no existen dentro del puerto o la ciudad instalaciones para la evacuación de efluentes oleosos (líquidos de sentinas y slops) que obligatoriamente los buques deben desembarcar para su tratamiento; b) no hay conciencia sobre la necesidad de reducir las*

⁵⁹ El Puerto de Buenos Aires mantiene un calado a 34 pies (10,36 metros), permanentemente dragado de adecuación y mantenimiento por el proceso natural de sedimentación del río. El ente encargado del dragado es la Comisión Administradora del Río de La Plata (C.A.R.P.) organismo internacional, de carácter binacional, que brinda el marco jurídico y diálogo entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, en materias de interés común en el ámbito del Río de La Plata.

emisiones de buques; y c) no existen planes para reducir el consumo de energía de red y reemplazarla por energías alternativas”.

El Plan Maestro 2030 prevé estrategias de acción en el eje ambiental, que involucra la mitigación de los diversos impactos negativos que generan las actividades del puerto, control y gestión de los recursos, que garantice el mejoramiento del ambiente frente a futuras acciones⁶⁰. *“La profundización que se puede hacer del canal de acceso a Puerto de Buenos Aires y de muelles de sectores que se expanden hacia el norte no va a generar un impacto generalizado a todo el río de La Plata, porque los problemas de contaminación del río no están vinculados a la actividad portuaria; el lavado de sentinas, el control estricto de las cántaras de las dragas y desechos tóxicos y contingencias que puedan ocasionarse en el agua son riesgos pero no están vinculadas al crecimiento de un puerto, sino con el buen manejo de la gestión ambiental por parte de Prefectura Naval Argentina”* (Cáceres, 2018).

Dentro del marco que crea la Constitución Nacional, estableciendo el derecho al ambiente sano (Artículo 41), y en línea con el protocolo de Kioto y el Acuerdo de París –convenio de Naciones Unidas para el cambio climático- la AGP.S.E. expresa *“que la permissionaria... será responsable exclusiva de la contaminación ambiental producida por su propia actividad y por la del personal dependiente del mismo ante las autoridades competentes y los terceros eventualmente afectados, en el espacio terrestre, acuático y aéreo”* (AGPSE, 2017).

El desarrollo económico del puerto debe incluir el ambiente, como pauta la teoría del desarrollo sustentable. *“Actualmente se ha sumado una enorme cantidad de evidencia que deja en claro que el crecimiento económico asociado a las estrategias tradicionales, [...] desencadena un enorme impacto ambiental”* (Gudynas, 2004, pág. 69).

Las actividades económicas distribuidas en el territorio no son inocuas, el impacto cero no existe; desde el puerto que pintó Quinquela, donde predominaba el hollín del carbón y el color gris del humo de los barcos a vapor –en el siglo pasado-, hasta la situación actual, con el *smog* de la urbe, las emanaciones de CO₂ del transporte y la polución por actividades industriales, donde el paisaje emerge con montajes y desmontajes de nuevas realidades.

⁶⁰ El tema ambiental depende del Departamento de Control Ambiental, cuyas tareas específicas son inspeccionar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa legal ambiental por parte de permisionarios, concesionarios, proveedores, contratistas y otras firmas que operen en jurisdicción portuaria.



Figura 60: "Elevadores a Pleno Sol" (1945) Quinquela Martín; terminales de contenedores en Puerto Nuevo

Fuente: TELAM; Zago

PARTE II - CAPÍTULO 5

CAPITULO 5: MOVILIDAD Y LOGÍSTICA: EL PUERTO EN EL SISTEMA MULTIMODAL DE TRANSPORTE METROPOLITANO

“El planeta no es inanimado. Es un organismo vivo. La tierra, sus rocas, océanos, atmosferas y todas las cosas vivas constituyen un gran organismo. Un sistema global y coherente de vida, autorregulado y autocambiante”.
(James Lovelock , 1979, Teoría GAIA)



“El puerto de Dieppe” (1825-1826) William Turner

Conceptos claves: Movilidad Urbano-Portuaria – Multimodalidad – Transporte

CAPITULO 5: MOVILIDAD Y LOGÍSTICA: EL PUERTO EN EL SISTEMA MULTIMODAL DE TRANSPORTE METROPOLITANO

5.1- Incidencia de la actividad portuaria en la movilidad

La especialización de las actividades económico-productivas es sustancial para que las actividades se espacialicen y desarrollen, la articulación con otras actividades, regiones productivas, infraestructuras y nodos urbanos, se produce a través de las infraestructuras de transporte en todos sus modos (aéreo, fluvio-marítimo, terrestre) y en la gestión de todas estas –y otras- componentes que configuran el territorio.

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 han sobrepasado esta función y se han convertido en centros logísticos de transporte intermodal de primer orden, en los que además se añade valor.

La movilidad es un concepto amplio que involucra el transporte, el tránsito y las personas actuando en conjunto cuyo soporte es la infraestructura; siendo 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”*.

“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” (Barbero *et al.* 2011, pág. 9). En búsqueda de su satisfacción se han desarrollado, a través del tiempo, distintos modos que constituyen la oferta -terrestre (vial y ferroviaria), aérea y fluvial-marítima- para suplir la demanda de la población en una localización determinada en un momento dado, generando desplazamientos transitorios.

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 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 imposibles de disociar de las transformaciones territoriales, conjuntamente a los usos del suelo que impactan sobre la relación entre el puerto y la ciudad, conjugando todos los actores intervinientes, que se afectan sistémicamente.

Los actores establecen relaciones, articuladas o no organizan la trama social, económica y política; esos vínculos se explicitan en los territorios, Castells (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*” (Castells, 1996, pág. 284).

A las problemáticas locales –físicas, sociales, funcionales, jurídicas- de los puertos, se añade la potencial prestación en la escala micro y macro regional, en este aspecto 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 transportes e infraestructuras portuarias, urbanas, metropolitanas y regionales.

El modelo portuario actual refiere a los puertos como eslabones de cadenas más amplias con múltiples actores y fenómenos interviniendo y actuando sistémicamente, a diferencia del pasado que actuaban con cierta autonomía, de forma “aislada”. En este aspecto aparecen en la segunda mitad del siglo XX nuevos conceptos complementarios para su comprensión: logística, multimodalismo, clúster, conformando un nuevo lenguaje.

Las ciudades 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 (sujetos, objetos, servicios y capitales) representan el potencial económico que tiene su manifestación en el territorio. En este sentido la ciudad de Buenos Aires representa fidedignamente este modelo, en la convergencia centrípeta que mantiene con la RMBA –y el resto del país- no solamente vinculada a la actividad portuaria, insoslayable en un compromiso recíproco. En ese marco la movilidad –tránsito, transporte, infraestructuras, logística, flujos- se vuelve ininteligible, en todas sus escalas y dimensiones.

5.1.1- Planificación de la movilidad en el puerto y la ciudad

El desarrollo urbano contemporáneo reúne un conjunto de procesos, como se viene explicando, donde la movilidad está en función de las acciones del Estado, los actores privados, la sociedad y la acción individual. La planificación de las ciudades define cómo se ocupa y usa el territorio, y la planificación del transporte articulada –o no- es una política sectorial dentro de la planificación del territorio.

De este modo, hasta el momento se ha presentado la planificación del transporte 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.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

Se distingue un sesgo de la planificación del transporte ligado a la ingeniería del transporte, en el cual el concepto de movilidad aparece como consecuencia de las acciones para las cuales se planifica (desplazamientos, distancias, tiempos, frecuencias, oferta y demanda). Se ha enfocado principalmente en 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 es 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 como actor central de la misma. La movilidad no excluye al modo de transporte no motorizado, peatones y ciclistas forman parte de ella; El paradigma anterior está en crisis, 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”*. Actualmente el concepto de movilidad integra la dimensión socio cultural, aboliendo la creencia que son las infraestructuras las que resolverán los problemas de movilidad 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 la planificación de 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 (2013) 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.

Según Gutiérrez (Gutiérrez, 2012, pág. 63) el concepto de la 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, uno integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental.*” El cambio es pensar la movilidad como concepto amplio e integrador, equivalente a los cambios producidos en el territorio y los modelos de producción.

Miralles Guasch y Cebolladas (2009, pág. 198) mencionan que en los últimos años “*la transformación socioeconómica supuso una fragmentación y flexibilización del proceso productivo y una gran dispersión de las actividades sobre el territorio*”, advirtiendo que el modelo antes unificado dio lugar a un modelo de producción en red. “*La dispersión territorial, la flexibilización económica y las nuevas tecnologías de la información inducen al auge de la red como un concepto económico-territorial que ayuda a teorizar muchas de estas transformaciones*”, dando lugar a la sociedad de las redes (Castells, 2006) o al urbanismo en red (Dupuy, 1992).

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, para los nuevos comportamientos urbanos, refuerza la necesidad de definir políticas que atiendan la movilidad como derecho, con el puerto como parte interesada.

El concepto de movilidad que se toma es el de Herce Vallejos: “*por movilidad se entiende 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); que se complementa con la distinción sobre transporte y movilidad de Gutiérrez, “*en general, 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*” (Gutiérrez, 2010, pág. 3).

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 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)” (Gutiérrez, 2010, pág. 4).

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

En la región en general y en Argentina en particular los principales puertos que mueven la mayor cantidad de carga contenerizada –Buenos Aires y Dock Sud- comparten dos problemáticas comunes, como se dijo en la introducción, 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), asociado 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 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 retraimiento económicos, pérdida de clientes, conflictos entre actores, impedimentos operativos y otras debilidades. Relacionado a la movilidad urbana y portuaria se presentan déficit de conectividad y accesibilidad terrestre y ferroviaria en la escala regional en general y en la escala local en particular, en el entorno inmediato, en la convergencia de accesos, estacionamientos, espera de camiones y tránsito.

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”* (Schwarz & Escalante, 2012, pág. 8); a esta apreciación se añade la incidencia física en la escala local y del entorno inmediato metropolitano, que condiciona el territorio y el desarrollo portuario, supeditado a 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 y nuevas tecnologías aplicadas a la eficiencia portuaria.

El puerto se explica dentro del sistema de transporte, sus relaciones y alcances incluyen el análisis de todos los componentes que afectan la conectividad en el sistema multimodal de transporte y en las cadenas logísticas complementarias. El déficit que se reconoce en la variable movilidad en relación al puerto es, de igual modo, el déficit de la ciudad y la región metropolitana. La introducción del transporte privado redundó en la expansión y 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.

5.1.2- Relaciones y alcances acerca del sistema multimodal de transporte

El medio físico fundamental de un puerto es el agua, los espacios para que se trasladen las embarcaciones son las vías navegables; pueden ser naturales (océanos, mares, ríos, estuarios, lagos), semiartificiales (canales de accesos) o artificiales (canales interiores). 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 tierra (agua-agua / tierra-tierra). En este sistema intervienen las cadenas logísticas, convirtiendo a los puertos en plataformas logísticas, en sitios de transferencia y de almacenamiento; tema que se analizará en el punto siguiente.



Figura 61: Cadenas de transporte según modos

Fuente: Elaboración propia

Respecto de los modos de transporte, en Argentina la red ferroviaria y la portuaria fueron dominantes del país durante gran parte del siglo XX, convergentes a la centralidad de la Capital Federal. Tras el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

incorporó a la estructura heredada, la infraestructura vial (ampliando la red de autopistas) y el auto como 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 en el marco de la Ley de puertos 24.093 (analizada en capítulo 3).

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, concibiendo el automóvil particular como medio de transporte urbano de alta significación, y llevando –junto a otros factores- al colapso de los grandes centros urbanos en sus áreas de acceso y convergencia de transporte público y privado, de cargas y pasajeros, evidente en la CABA y la RMBA.



Figura 62: Conectividad en escala nacional, RMBA y CABA, respecto del Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Geográfico Nacional

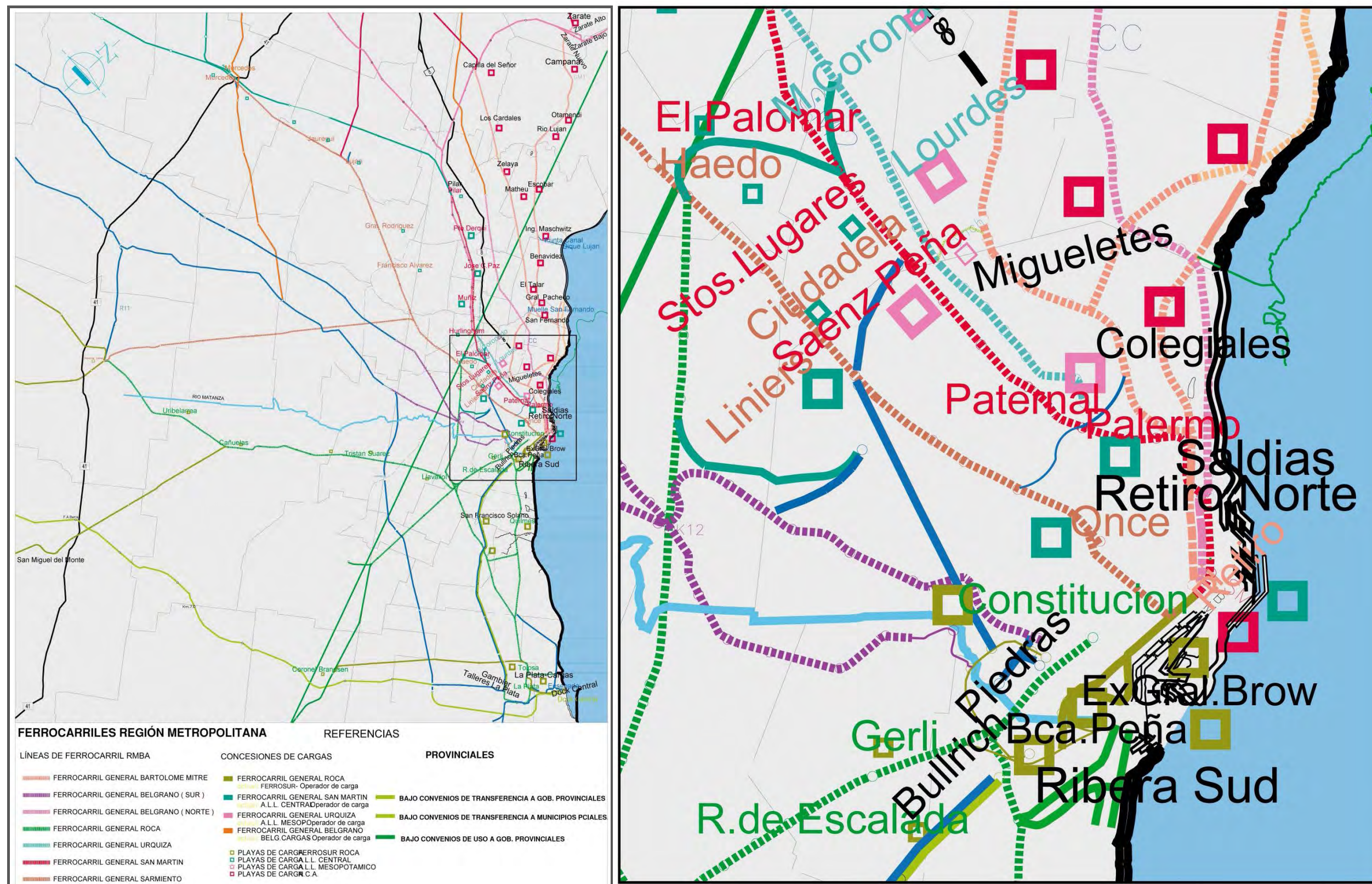


Figura 63: Ramales del ferrocarril en la RMBA y CABA, playas de carga y concesiones.

Fuente: Elaboración propia

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

Santos (1996, pág. 39) menciona que la aceleración en la circulación de bienes y personas se relaciona con las posibilidades abiertas de la aplicación de la ciencia a la producción. Al respecto enuncia “*las compañías transnacionales producen, cada vez con mayor frecuencia, partes de su producto final en diversos países y son, de este modo, un acelerador de la circulación*”. En este sentido, la metrópolis actual representa la oferta de todo: consumo, trabajo, salud, bienestar, placer y pertenencia, también exclusión, expulsión y desigualdad.

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 el sistema logístico y el sistema de transporte son los intermediarios en ese entramado de vínculos.

El área de influencia que atañe al Puerto de Buenos Aires se nutre de diversos entornos complejos en sus bordes terrestres con múltiples procesos (usos, actividades y actores); es 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 la región). El paso obligado del transporte de cargas y pasajeros es a través de este sector conformando un área colapsada.

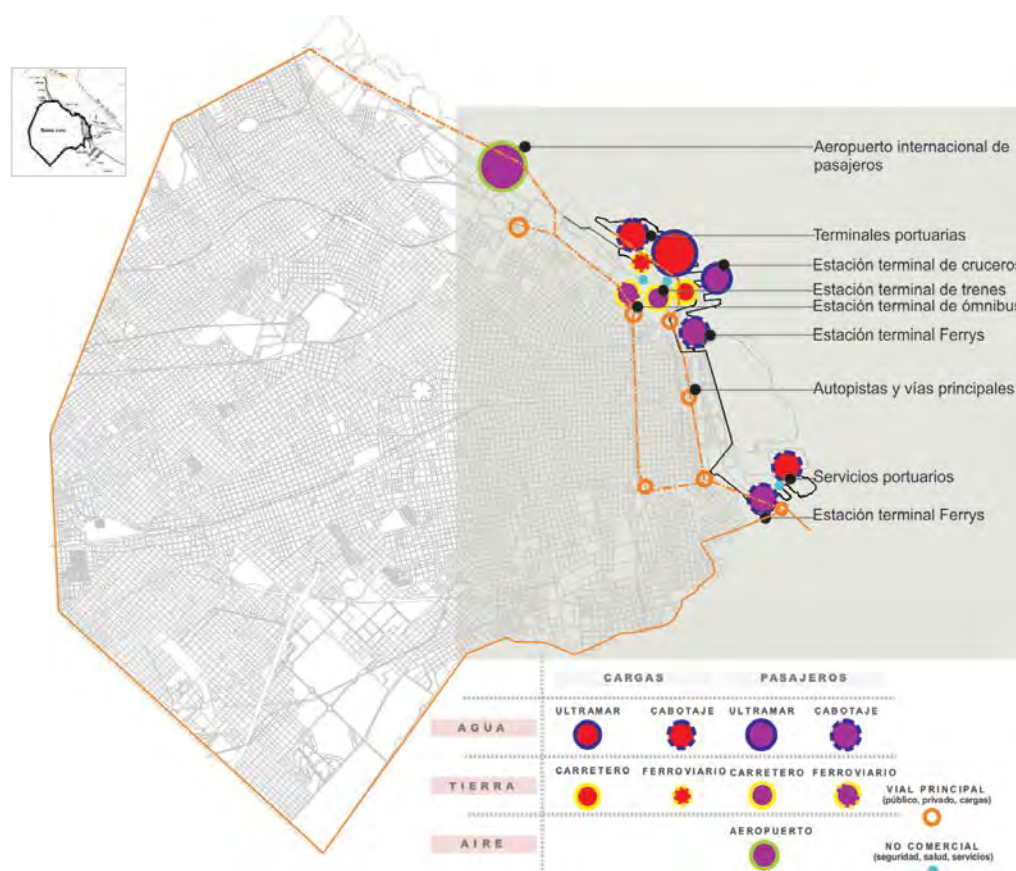


Figura 64: Sistemas de transporte en CABA

Fuente: Elaboración propia

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

Sobre la movilidad en general y portuaria en particular, Tesler (2013, pág. 90) plantea el problema del transporte de cargas en la ciudad que afecta e involucra al puerto en las cadenas logísticas cada vez más complejas, señalando que *“el comercio internacional ha crecido muy rápidamente, más rápido que las infraestructuras”*. En ese contexto el transporte multimodal y las cadenas logísticas deben integrarse y ser complementarios de un clúster regional para anclarse y competir.

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 en 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 metropolitanos (Zárate, Campana, Dock Sud y La Plata) subsidiarios de un sistema logístico ampliado, hoy incompleto.

Penacchioni –entrevistado como referente de TecPlata⁶¹- advierte que en la estrategia portuaria nacional –desde sus inicios- la vía navegable estaba garantizada, la carretera y ferroviaria también, hasta cierto momento. Esto sucede actualmente con Puerto La Plata, al momento de concesionarse la terminal de contenedores TecPlata, se garantizó la navegabilidad, pero la conectividad regional y accesibilidad local no, restringiendo la posibilidad de operar y competir en un hinterland metropolitano (Penacchioni, 2018).

En este proceso de múltiples indicadores que involucran la movilidad, aparecen los actores que desempeñan un rol sustancial. 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”*.

En ese marco, la coordinación entre planificación del transporte y planificación territorial, como instrumentos técnico-político, con los actores involucrados se vuelve imprescindible; sin embargo, en la realidad se ve que la coordinación se efectúa de forma fragmentada. Al respecto, Rodulfo –Directora de Planificación y Coordinación Territorial- advierte que la planificación del transporte solo aborda el transporte, el vínculo desde la planificación territorial es parcial y solo con algunos proyectos advierte que hay –todavía- una escisión y burocracia que limita la coordinación, si bien se participa con el Ministerio de Interior en

⁶¹ TecPlata, es la terminal de contenedores recientemente habilitada en Puerto La Plata, con capacidad para 400.000 TEUs.

temas de frontera, cuestiones regionales y comisiones de Mercosur y Unasur; *“si bien hay un calendario de reuniones temáticas, no hay un calendario articulado de reunión conjunta”* asimismo advierte que la coordinación es difícil porque la planificación de manual recita cosas que en la realidad no se concreta *“en los hechos no todos los actores avanzan juntos”*. En el mismo sentido hace referencia que en las mesas de transporte, los entes descentralizados ejercen mayor fuerza que la planificación, *“porque tienen más trayectoria, presupuesto, capacidad de autarquía, decisiones descentralizadas, etc.”* (Rodulfo, 2018).

La movilidad –urbana y portuaria- de CABA y RMBA está sujeta a la estructura territorial nacional, con desequilibrios y disparidades, en cuanto 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).

5.2- 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 [...] 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”*; esto repercute en el crecimiento y la inserción local y regional en la escala internacional.

Para la integración regional del Mercosur, la inversión en infraestructuras conforma un valioso epicentro en el crecimiento del intercambio de bienes y servicios. El proyecto de integración sudamericana IIRSA, presentado en el capítulo 2, abarca las infraestructuras para el transporte (pasos de frontera, puertos marítimos y fluviales, hidrovías, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles) con cierta coordinación binacional y plurinacional en las carteras de proyectos; sin embargo, tal como advirtieron en las entrevistas Rodulfo y Polo, es parcial.

La posibilidad del Mercosur de establecerse como comunidad, actuar como una red de infraestructuras, con nodos de conexiones e intercambio multimodal, que permita el desarrollo macro regional, depende de la coordinación e involucramiento de los países miembros, admitiendo que, recursos, intereses y beneficios son disimiles. Al respecto, Jorge Metz –entrevistado durante su gestión a cargo de la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante- mencionó que Argentina tiene dos nodos principales fundamentales en la escala Mercosur: las cargas de bajo valor agregado y las cargas de alto

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

valor agregado sujetas a *commodities*⁶², el nodo Rosario-Santa Fe con gráneles (cereales y oleaginosas) por el que salen el 70% -complementado por el nodo Quequén-Bahía Blanca- y el nodo Buenos Aires –Dock Sud con la carga contenerizada (Metz, 2018).

Los puertos regionales reciben un alto tráfico comercial, que en los últimos años ha sido creciente – en línea con lo que sucede a nivel mundial, específicamente en la operación de contenedores. Impera la necesidad de incorporar otras infraestructuras, sistema de transporte multimodal, cadenas logísticas, para optimizar el potencial implícito en la región.

La competitividad, está sujeta a tres componentes principales que inciden en la cadena de suministro en el comercio internacional: el costo de producción, el costo de comercialización y el costo de transporte, reducir uno de ellos incurre en el valor final y en la posibilidad de competir con otros mercados. En esta suma de componentes la infraestructura se vuelve un valor en sí mismo para efectivizar el transporte y la logística de forma competitiva. Metz advierte que *“se ha trabajado –en Argentina- en los dos primeros componentes y que existe una deuda atroz sobre el costo del transporte y la logística”* (Metz, 2018).

Asimismo, la integración requiere mejoras físicas de accesibilidad y de infraestructuras en la conformación de hinterland comunes, en escala micro y macro regional, en el territorio intra y extra portuario y en el contacto entre ambos. Martner Peyrelongue (1999, pág. 5) acentúa que a diferencia del puerto del proteccionismo, *“el puerto de la apertura y la globalización revaloriza su localización territorial, en tanto fortalece su posición como nodo de enlace, como lugar de encuentro y de articulación entre espacios del interior y del exterior”*.



Figura 65: imagen de las infraestructuras del puerto de Buenos Aires

Fuente: Puertos Argentinos (Zago, 1998)

La geografía nacional es dificultosa en cuanto a condiciones de navegabilidad de las vías fluviales, 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*

⁶² *Commodities* es un término que proviene del idioma inglés, corresponde al plural del término commodity que se utiliza para denominar a los productos, mercancías o materias primas.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

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).

La vía navegable regional principal es la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP), como se analizó en el capítulo 2; en cuanto a la coordinación e integración, un referente entrevistado por este organismo menciona que no hay coordinación entre IIRSA y el Organismo de la HPP, tampoco con los actores principales (navieras, operadores, armadores); sin embargo, en cuanto a la integración “ha habido vaivenes, se ha avanzado en temas de obras, pero si uno revisa a lo largo del tiempo ha habido ciertos vacíos; pero esa es una función del Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), que ha avanzado en normativa, más que en obras, se han hecho acuerdos para homogeneizar criterios” (Referente HPP, 2018). Al respecto, Abramian considera que “sí se redactaron normativas, pero no todos los países ratificaron, esa es la dificultad principal.

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 especialización más o menos concentrada por la organización de los tráficos con circuitos prefijados y frecuencias preestablecidas. A nivel mundial se distinguen tres grandes grupos (de buques y puertos) que abarcan la actividad. En Argentina, la especialización por tipos de cargas, se especializa 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 Quesquén (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 Zarate-Campana (carga rodante)

Cuadro 16: Especialización y espacialización de las cargas

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

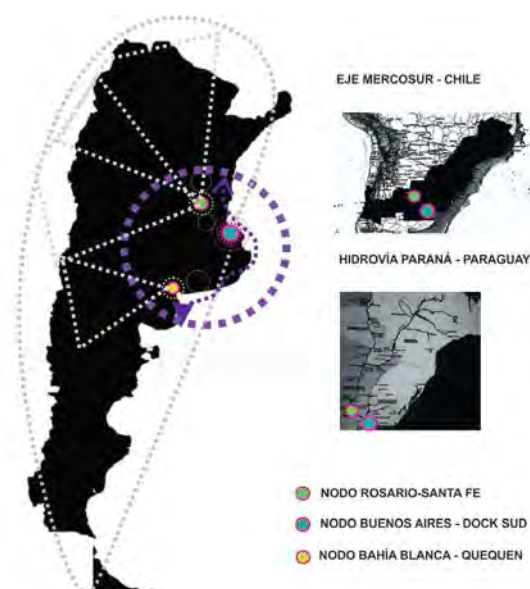


Figura 66: Inserción nodos portuarios en la escala nacional, Mercosur e Hidrovía.

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, donde cada uno mantiene cierta especificidad.

Relacionado a las infraestructuras para la integración, hay que destacar que si bien teóricamente la HPP comienza en Nueva Palmira (Uruguay) es una oportunidad contar con ella; *“en la práctica todos los buques navegan el río de La Plata y salen al Océano, por lo tanto Puerto de Buenos Aires y Puerto La Plata están dentro de la Hidrovía, por donde sale el 90% de la carga de exportación”* (Referente HPP, 2018), esta visión, si bien puede ser personal y otros actores no coincidir, es importante para concebir –o no– un clúster portuario metropolitano.

Asimismo, la vía presenta restricciones físicas, según Cáceres *“la principal limitante está en la posibilidad de tener una vía navegable de mayor tamaño, que pueda admitir el ingreso de buques de esa escala”*. Mientras en el mundo las vías navegables están en los 200 metros de ancho, la HPP es de 120 metros; *“la pregunta es hacia dónde va el país en cuanto a la vía navegable –estando cerca de la finalización de la concesión actual– y hacia dónde el Estado va a enfocar el tema para que admita un crecimiento”* (Cáceres, 2018). Esa decisión es fundamental, porque puede generar la expansión de los puertos, como sucedió con las concesiones en la década del '90, en cuanto a cargas.

No obstante, sobre el mismo tema, Abramian (2018) reconoció en la entrevista que aumentar exponencialmente el dragado es una visión sesgada, y al respecto mencionó que *“primero, se puede aumentar la capacidad con otras medidas tecnológicas, segundo, se puede proponer un cambio de paradigma; que los puertos fluviales sean fluviales alimentadores de un puerto de ultramar de transferencia”*.

En este aspecto y en lo particular sobre el Puerto de Buenos Aires, Cáceres destaca que hay una limitante importante, que es la lejanía del puerto a la costa, *“está en una zona que tiene un recorrido de 250 kilómetros de vía navegable interior, que no es algo típico, generalmente los puertos en el mundo están en la costa, en aguas profundas”*. A esto le añade que esa vía comparte actores de mucho peso, a los portacontenedores y graneleros se le añaden los buques regasificadores que emergieron en los últimos años producto de la crisis energética⁶³ (Cáceres, 2018).

Este tema se complementa con la perspectiva que esgrimió Abramian (2018), quien sostiene que es cierto, pero advierte que es por una falta total de planificación e ineficiencia. *“Yo tomaría con recelo esta última limitante. Es muy posible que Argentina comience a gasificar para exportar gas licuado en un tiempo mediano. Esas terminales regasificadoras podrán ser reconvertidas a otros usos portuarios”*.

Esta perspectiva respecto de oportunidades y limitaciones en cuanto a la integración regional, va acompañada, necesariamente, de la planificación de áreas logísticas que efectivicen las actividades portuarias, además de todas las cuestiones que se vienen analizando. Para que la cadena de suministro cierre, la logística es un tema fundamental para garantizar la integración y el desarrollo portuario, económico y productivo.

5.2.1- Logística y multimodalismo

El Puerto Nuevo está cercano a cumplir su primer centenario, desde la inauguración. El crecimiento del comercio internacional y la necesaria reconversión en el transcurso del tiempo en su operativa y gestión no fue al ritmo de las infraestructuras, instalaciones y equipamientos, tal cual se evidencia en el puerto y en el área de interfase puerto-ciudad.

Es importante integrar el sistema de movilidad metropolitano, en coincidencia con Martner Peyrelongue (1999, pág. 11) *“el puerto se fortalece por las vinculaciones que desarrolla*

⁶³ El modelo energético de Argentina, parece que conduce al desarrollo de Vaca Muerta, pero mientras tanto los picos de energía van detrás del modelo de la regasificación. Los buques regasificadores son muy específicos, tienen grandes dimensiones y prioridad absoluta sobre el resto, lo que retrasa y demora la ruta por la que circulan todos. Esta es una crítica que han hecho los actores para optimizar la ruta con este nuevo actor (Cáceres, 2018).

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

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.

Este auge de circulación de bienes y servicios a escala planetaria, se expresa en el transporte de cargas; en el sistema de comercio internacional *“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).

Martner Peyrelongue (1999, pág. 107) sostiene que el intermodalismo (y 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.

Existe diferencia entre ambos conceptos, el intermodalismo refiere al traslado de una unidad por diferentes modos pero sin la manipulación de la carga, mientras el multimodalismo 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.

La multimodalidad, asociada al contenedor acarrea ventajas significativas en tiempos y costos operativos, evita la manipulación de la carga por diferentes manos impidiendo 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).

La asignación modal en Argentina en particular para el traslado de cargas se distribuye mayoritariamente por modo terrestre (específicamente por camión, ya que el ferrocarril tiene

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

escasa participación), por agua y aire la participación es somera. Fiadone⁶⁴ (2018) en la entrevista sostuvo que el logro de un sistema multimodal de transporte requiere de dos cuestiones, *“por un lado, los medios para hacer multimodalismo con la posibilidad camión-tren es inexistente, y la navegación fluvial no está desarrollada, no están los medios físicos; además deberían estar los sitios para los trasbordos, las playas de transferencias, que en el caso del camión no es tan problemático, pero en el caso del tren se requiere una extensión muy importante; similar ocurre con el modo fluvial en los sitios de transferencia tierra-agua. Por otro lado, la ley de transporte multimodal nunca se reglamentó, aunque muchos opinan que es obsoleta e inútil, es importante por el seguro de la carga”*.

En la realidad, desde el punto de vista técnico y funcional, nada impide que se efectuó la transferencia entre modos; sin embargo, Fiadone (2018) destaca que es importante la ley⁶⁵ porque define la responsabilidad sobre la carga ante pérdida, siniestro o rotura; en eso reside la diferencia entre transmodalismo y multimodalismo, *“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, responsable único de la mercancía desde origen a destino.

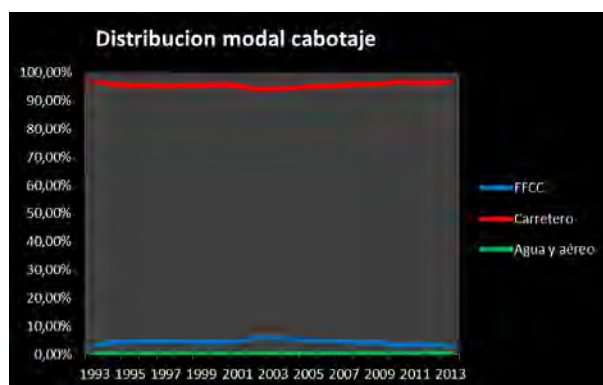


Figura 67: Distribución modal para cargas de cabotaje en porcentajes de toneladas/kilómetros transportadas

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y CNRT

El tiempo se traduce a costos, la velocidad del movimiento y la transferencia de las cargas de un sistema a otro (barco-ferrocarril-camión), para ser eficiente y operativo, debe ser rápido, ordenado y seguro, lo que requiere de planificación y gestión, de tecnología aplicada a eficientizar la manipulación de las cargas, su almacenamiento y distribución, de proyección en logística y de marcos normativos precisos como parte del sistema multimodal.

⁶⁴ Ing. Rodolfo Fiadone, Ingeniero civil, especialista en Logística de cargas, Docente de grado en UTN, de posgrado en UBA y UNSAM. Editor de la revista Concepto Logístico dependiente de ARLOG (Asociación Argentina de Logística Empresarial). Consultor externo de diversos organismos.

⁶⁵ 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.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

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. En este sentido, tiene un fuerte impacto en el sistema productivo, por consiguiente en el territorio, ya que se trata de la espacialización de las actividades económicas de forma dispersa pero interconectada.

Según el alcance se puede definir en base a los siguientes criterios:

- a) *Por alcance geográfico de los flujos: Comercio exterior; doméstica; urbana*
- b) *Por cargas: cargas generales; cadena de frío; 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).

Fiadone, aporta que no se ha podido implementar un plan de integración logística metropolitana porque el principal impedimento lo constituye la interjurisdicción, *“a la totalidad de jurisdicciones diferentes se incorpora el puerto que es una jurisdicción en sí misma”* agrega que cada municipio ha impulsado gestiones en beneficio propio, y eso se traduce en *“mezquindad e impedimentos –aun estando en la misma línea partidaria- sin llegar a un*

acuerdo en este tema, aunque sí en otros temas, como cuestiones sanitarias, provisión de servicios e infraestructuras” (Fiadone, 2018). En este sentido la logística se vuelve compleja en un área con 40 municipios, 15 millones de habitantes y un gran flujo pasante diario.

Analizar las posibilidades del puerto en un sistema logístico y multimodal de transporte implica 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). Los desplazamientos de las cargas se convirtieron en servicios que requieren gestión y eficiencia, traducible en demandas de un mercado más exigente, con reducción de tiempos y costos.

5.2.1.1- Logística tradicional y logística moderna en el transporte de cargas

Las transformaciones se dieron a partir de la década del '80, en las últimas tres décadas se ha asistido a reducir costos de inventarios, aumentar la confiabilidad en la precisión y efectividad en el sistema de transporte, la calidad del almacenamiento y distribución, la satisfacción del cliente, el bien en estado óptimo, acortar tiempos, entre otros. Aunque falta coordinación y gestión entre actores –públicos y privados- con intereses y beneficios diferentes, para mejorar la calidad de la logística como servicio.

LOGÍSTICA TRADICIONAL	LOGÍSTICA MODERNA
Abastecimiento otorgado por las empresas posicionando los productos en el mercado (tipo Push ⁶⁶), es decir que la demanda del usuario estaba menos contemplada;	Abastecimiento de tipo Pull (flujo de arrastre), donde el cliente es quien solicita un producto –demanda- es el usuario el que decide la elección y posición en el mercado;
Sistema de transporte en grandes lotes y con menor frecuencia, la variable tiempo y optimización estaba centrada en la cantidad más que en la calidad;	Lotes más pequeños y con mayor frecuencia, esto implica la calidad, la eficiente logística en relación al tiempo;
Existencia de buffers que suponía tolerancia a la falta de sincronización;	Mayor sincronización, sin buffer (interrupciones en las cadenas), importante en la gestión de la logística;
Cantidad mínima de datos y ofrecidos ex post, es decir con el hecho consumado, lo que disuade de alguna manera la planificación o la anticipación, la previsión (ex antes);	Alto cúmulo de datos e información instantánea que requiere coordinación y gestión;
Redes organizadas en niveles múltiples con hinterland reducidos, en línea con lo anterior la escasa optimización de la logística;	Distribución interconectada en menos niveles, centros como hubs estratégicos, las redes inter-intra nodos se vuelven holistas;
Productores y comercializadores propietarios del transporte, esto implica asimismo menor coordinación entre las partes;	Aparece la tercerización y con ello los operadores logísticos, esto incorpora la coordinación entre actores, una optimización de recursos en costos y tiempos;
Provisión y venta en el país, menor movimiento de mercancías hacia y desde afuera;	Las mercancías exceden la escala local, globalizando mercados, proveedores y

⁶⁶ Push (empujar, en inglés) hace referencia a los inventarios en los que es el vendedor el que “empuja” su mercancía en dirección hacia el cliente. Por el contrario, en los métodos Pull (tirar, en inglés) los inventarios funcionan de manera reactiva ante las acciones del cliente, según este va demandando y adquiriendo los productos.

	clientes;
Logística unidireccional que implicaba entregar el producto terminado, sin intermediarios;	Logística reversa, que implica pensar en el producto terminado pero no finalizado (sobrantes, reciclados, defectuosos);
Impactos negativos sobre el medio ambiente, emergente en la agenda mundial en la década del '70, con la cumbre de Estocolmo y el informe Meadows en el año 1972.	Impacto ambiental, repensando la sostenibilidad de la logística (logística verde), en línea con el ítem anterior se trata de racionalizar el impacto del consumo de recursos y hacerlos más eficientes (sostenibles).

Cuadro 17: Confrontación logística tradicional y logística moderna

Fuente: Elaboración propia en base a Barbero (2009, pág. 6)

La incorporación del *blockchain* como tecnología que garantiza la seguridad, trazabilidad y transversalidad, revolucionará la logística⁶⁷. “*Se trata de una tecnología que en términos simples funciona como una base de datos encriptada y distribuida en cadena. Para algunos, el blockchain es un nuevo paradigma llamado a transformar los modelos existentes en muchos negocios con la definición de nuevas plataformas distribuidas en las que las figuras de los intermediarios o terceros de confianza pierden vigencia en favor de planteamientos de consenso y confianza*” (Logistec, 2017).

Esta plataforma tecnológica e informática, colabora en la cadena de suministro evitando o reduciendo los papeles que intervienen en la logística; “*es una tecnología colaborativa, compartida, inviolable y trazable en cada uno de sus registros. Se trata de un acuerdo entre partes para compartir un protocolo a lo largo de una cadena que termina por convertirse en un ecosistema que involucra a organismos intervinientes, aduanas, cargadores, despachantes, transportistas, terminales, navieras, bancos y aseguradores*” (Lozano, 2018).

El *blockchain* aplicado a la logística internacional y el comercio exterior modifica los tiempos y costos, además de la seguridad que implica el registro de datos digitales –imborrables e inmodificables- abriendo un nuevo paradigma tecnológico. Para algunos autores esta revolución es la mayor innovación en la industria naviera luego del contenedor, porque la documentación que lleva días, con esta tecnología, llevará minutos, impactando en los costos logísticos que se reducirían drásticamente.

En el Puerto de Buenos Aires, la AGP.S.E. firmó un convenio con Róterdam e IBM por aplicaciones y *blockchain* en 2016, “*quienes a su vez firmaron un contrato con la naviera Maersk*”, destacando la “*visión macro y global del puerto*” (Mórtola, 2018); esto redundará en

⁶⁷ El *blockchain* –cadena de bloques- es un concepto reciente utilizado en la criptomoneda bitcoin, pero que se puede utilizar en otros ámbitos, por ejemplo en la logística permite hacer el seguimiento en la cadena de suministro evitando la disrupción de la misma y garantizando la trazabilidad.

beneficios, aunque el Puerto de Buenos Aires demanda, además, otras herramientas informáticas para conducir el puerto a un sistema logístico eficiente.

5.2.1.2- Logística urbana

La urbanización contiene toda la complejidad para satisfacer las demandas de la población; se produce una articulación entre ciudades y productividad⁶⁸, que comprende gran cantidad de desplazamientos para el abastecimiento de provisiones y servicios para actividades de todo tipo. Considerando que en América Latina el 80% vive en la ciudad, y en Argentina el 90%, del cual un tercio se localiza en la RMBA, la logística urbana es una preocupación por múltiples variables, la misma no se analizará en esta investigación ya que no forma parte.

En estos espacios urbanos metropolitanos, la movilidad como tema crítico, incluye al transporte de cargas y pasajeros, el transporte privado y la logística urbana; esta última “*se ocupa de equilibrar las necesidades de la creciente actividad económica existente en las ciudades y, al mismo tiempo, de evitar el descenso de la calidad de vida existente en las mismas (movilidad sostenible). Ello implica planificar, implementar y controlar de manera eficiente el transporte urbano de carga, ubicar los centros de distribución en lugares estratégicos, etc.*” (ALADI, 2006, pág. 161).

El crecimiento poblacional urbano, en grandes aglomerados de producción, abastecimiento y consumo –también de desechos-, manifiesta las problemáticas y los desafíos a futuro en el tema logístico. Tomando en consideración la perspectiva de crecimiento poblacional (según la ONU hacia 2050 habrá 9.600 millones de habitantes), el movimiento de mercancías implicará una revolución traducida a la logística en áreas urbanas.

Por otra parte, el comercio electrónico –*e-commerce*– crece en el mundo en general; en Argentina creció un 56% durante el 2017, representando el 1,7% del PBI⁶⁹. Esta modalidad de comercio creciente impacta en la logística urbana, ya que la demanda requiere organización para dar respuestas a los envíos derivados del *e-commerce* en áreas urbanas.

Las principales problemáticas de la logística urbana presentan conflictos sobre los usos del suelo, el consumo de suelo urbano para destinos varios como sitios de almacenaje, centros de consumo, estacionamientos, grandes mayoristas y también minoristas, el costo del suelo

⁶⁸ La vinculación entre ciudad y productividad se asocia a la incidencia que tienen las ciudades y regiones metropolitanas según algunos indicadores: proximidad geográfica, efectos de aglomeración, economías de localización, diversificación productiva y reparto del costo de inversión; el impacto negativo reside en congestión, inseguridad, vulnerabilidad, fragmentación, desaglomeración, etc.

⁶⁹ Se vendieron 96 millones de productos a través de 60 millones de órdenes de compra, 28% más que en 2016, a razón de 263.000 productos/día (Cámara Argentina de Comercio Electrónico, 2017)

urbano, la interrupción en el tejido con grandes superficies de equipamientos; por otro lado, el congestionamiento en áreas de convergencia de diferentes modos de transporte, el ruido y la contaminación por emisiones de GEI, por mencionar algunas.

5.2.2.3- Usos del suelo logístico

Las problemáticas mencionadas, conducen a plantear que la eficiencia en la cadena logística debe minimizar externalidades negativas, maximizar la organización de los operadores (transportistas, almacenes, terminales, agentes de cargas) con menores plazos, repensar las localizaciones de centros de abastecimiento y distribución, mayores análisis sobre los impactos ambientales, entre otros que definen la calidad de vida urbana.

En este sentido algunas oportunidades para las ciudades las constituyen las nuevas formas de ordenar el abastecimiento y distribución de los bienes y servicios, las áreas destinadas a fines logísticos se las define como *“una zona especializada que cuenta con la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar la complementariedad modal y servicios de valor agregado a la carga, donde distintos agentes coordinan sus acciones en beneficio de la competitividad de los productos que hacen uso de la infraestructura”* (CEPAL, 2009, pág. 2) Se pueden considerar como “nuevos patrones de usos del suelo” a: a) Zonas de actividades logísticas (ZALs), b) plataformas logísticas, c) parques logísticos.

a) Las ZALs aparecieron en la década del '70 en Europa, en respuesta a las redes de distribución, pueden ser zonas industriales, automotrices o de actividades económicas relativamente segregadas del resto; no solamente asociadas a la actividad portuaria.

b) Las plataformas logísticas están construidas y dotadas de las infraestructuras necesarias, destinadas a satisfacer las necesidades de las empresas que ofrecen servicios logísticos tercerizados o que producen o comercializan bienes y desarrollan estos servicios en su interior, añadiendo valor a los productos.

c) Los parques logísticos son similares a los anteriores, pudiendo estar más especializados en cuanto a actividad.



Figura 68: Parques y zonas de actividades logísticas, Mercado Central, Tigre y Pacheco (RMBA)

Fuente: imágenes obtenidas de Revista Concepto Logístico (<http://conceptologistico.com/revista.htm>)

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

En resumen, estas áreas son plataforma logística, donde se rompe la cadena de transporte, se efectúa la transferencia entre modos y/o medios de transporte, se concentran actividades y funciones técnicas y se añade valor; se pueden efectivizar en los puertos, pero en general se localizan en áreas específicas por fuera de ellos.

Tanto la logística de cargas como la logística urbana repercuten en el territorio, infraestructuras y desplazamientos son indicadores del par conceptual producción-consumo que exceden la escala urbana, involucrando tres dimensiones dentro del modelo productivo: el paradigma tecnológico, el régimen de acumulación y el modo de regulación.

La promoción de la eficiencia en materia logística consiste en contar con sistemas de transporte integrados, mediante el desarrollo de estaciones multimodales (puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias, fronteras, etc.). La tendencia desde hace algunas décadas es la integración de los diferentes modos de transporte a lo largo de toda la cadena de comercialización, diseñando una red de conexiones intermodales al interior de los países.

En la RMBA, el corredor norte es el sector mejor desarrollado en estos temas, en coincidencia con Fiadone es probable que se deba a que se han localizado en ese sector gran cantidad de industrias y han resuelto el tema logístico⁷⁰, en parte porque la localización está en el centro del tránsito del eje Mercosur, *“el tránsito se mueve desde Buenos Aires hacia el norte, el eje económico Buenos Aires, Rosario, Córdoba es un eje industrial, y ellos están ubicados allí y sus actores públicos y privados han entendido que hay una oportunidad económica a desarrollar más allá de la ubicación geográfica que poseen”* (Fiadone, 2018). Esta misma razón pone en desventaja a Puerto La Plata; *“el 80% de la carga de contenedores proviene del norte de CABA”* (Abramian, 2018).

Si bien el Estado participa activamente desde las políticas públicas, se enfrenta, asimismo, a inconvenientes a mediano y largo plazo. *“Los gobiernos han incrementado su participación en tareas de coordinación, planificación e implementación de iniciativas en materia logística. Sin embargo, son pocos los países que han realizado un ejercicio de elaboración (y posterior revisión y actualización) de una estrategia nacional logística que establezca la visión de sistema logístico en el país, que identifique la situación actual y que proponga medidas para llevar a la práctica esta visión”* (Banco Mundial, 2010, pág. 91).

La logística como actividad requiere de infraestructuras, marco normativo y gestión. Los objetivos de algunos indicadores logísticos son:

⁷⁰ Especialmente los municipios de Tigre, Malvinas Argentinas, Tortuguitas, Escobar y Pilar.

▪ Identificar y actuar sobre los problemas operativos;
▪ Medir la competitividad empresarial frente a competidores nacionales e internacionales;
▪ Satisfacer expectativas de clientes, reduciendo tiempo de entrega y optimizando servicio;
▪ Mejorar el uso de recursos y activos asignados, para aumentar productividad y efectividad hacia el cliente final;
▪ Reducir gastos y aumentar la eficiencia operativa;
▪ Compararse con las empresas del sector en el ámbito local y mundial (<i>Benchmarking</i>);

La planificación de la logística requiere⁷¹:

▪ Planificación del embalaje (almacenamiento y gestión de existencias);
▪ Planificación del tránsito: Transporte internacional e intercontinental (terrestre, marítima y aéreo); consolidación directa de los contenedores; gestión directa de las diligencias aduaneras y administrativas. Amplia flota de vehículos;
▪ Planificación de depósitos: control online y monitoreo de los medios; recepción directa y desconsolidación con personal especializado
▪ Planificación de la logística inversa, que es a veces llamada o confundida con “verde” y que tiene que ver con las corrientes de retorno de envases, residuos, etc.

Cuadro 18: Objetivos y requisitos de la planificación en logística

Fuente: Elaboración propia

5.2.2- La movilidad urbano portuaria: transporte de cargas en la ciudad

El Puerto de Buenos Aires moviliza la carga contenerizada del país (variable en las últimas décadas entre el 75% y 90% junto a Dock Sud), como se mencionó, mantiene la oportunidad de fortalecerse y competir, tal cual lo destacaron la mayorías de los actores entrevistados. Sin embargo, una problemática sostenida –y agravada- en el tiempo es el transporte de cargas y la movilidad, que también la mayoría reconoció como tema prioritario a resolver.

El problema del tránsito excede la escala de CABA y RMBA, al respecto el informe Autopistas y Ferrocarriles⁷² 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 alcanzaran los 20 millones; mientras la red troncal nacional conserva el criterio de diseño de la década del 30 (Academia Nacional de Ingeniería, 2011, pág. 18).

La distribución modal de las cargas (generales y contenedores) de larga distancia en 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

⁷¹ Además, se deben reforzar algunas oportunidades que involucren: expertos en logística rural especializándose en fomentar sus territorios; incentivos para evitar el éxodo rural; tren de alta velocidad de mercancías y pasajeros; transporte elevado (Sky Trains); cintas transportadoras continuas para contenedores; prohibir estacionamiento en instituciones públicas –excepto movilidad reducida-; vehículos automatizados; circulación subterránea (cargo caps); transporte reutilizable; etc.

⁷² “Autopistas y Ferrocarriles: Caminos Para el Desarrollo”, es un informe de la fundación Metas siglo XXI. El Instituto del Transporte (Academia Nacional de Ingeniería), elaboró en 2011, un informe con criterios básicos para el desarrollo de un sistema de autopistas, cuestionando el Proyecto de Ley PROMITT que propone soluciones integrales para la Modernización del Transporte Terrestre.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

desplazamientos de larga distancia son responsabilidad del modo carretero y casi un 5 por ciento del modo ferroviario; incrementando las externalidades negativas en las vías carreteras (accidentes, contaminación, embotellamientos, ruidos, vibraciones, etc.).



Figura 69: Redes de infraestructura y conectividad Argentina

Fuente: Plan Estratégico Territorial 2011



Figura 70: Especialización de las cargas en las últimas dos décadas

Fuente: elaboración propia en base a AGP.S.E.

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 puerto-ciudad con negación al río, entre otras consideraciones que lo muestran como el villano de las infraestructuras metropolitanas y el causante de la caótica movilidad regional y urbana.

La situación compleja del sistema de movilidad en la CABA 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).

Entonces, la “certeza” que en gran medida el puerto es el causante del caos vehicular por el transporte de carga, no sería tan acertado, según una nota del diario La Nación (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

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

movimiento portuario, el resto es transporte de paso, de igual modo representa una complejidad en movilidad, accesibilidad, estacionamientos y accidentes no desestimable⁷³.

Esta cuantificación permite observar la distribución de medios de transporte carretero que intervienen en la ciudad, sin contar el transporte de carga que la atraviesa (aunque no ingrese al puerto), evidenciando que la discusión sobre la movilidad es mucho más que poner la atención en el sistema portuario.



Figura 71: Medios de Transporte en CABA

Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/a0_transporte.pdf

Local y regionalmente el puerto es parte de un nodo multimodal en la ciudad, aunque 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). Parte de estas problemáticas se cree que se van a resolver con la actual obra “Paseo del Bajo”.

⁷³ En este punto hay que mencionar los cortes de calles y avenidas a diario por protestas, paros de transporte público y falta de diversificación de tránsito, además de fallas en cumplimiento de normas viales y control de las mismas.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

En el caso de la red ferroviaria, el transporte de carga comparte con el transporte de pasajeros la red férrea, además se encuentran desactualizadas en su operativa y desmejoradas, lo que hace más costoso su funcionamiento. Dificultades que contribuyen a una situación portuaria menos competitiva y a una ciudad más contaminada y caótica.

Desde el enfoque y visiones de los actores responsables de conducir las políticas públicas y resolver técnicamente esta problemática, existen perspectivas, enfoques y visiones diferentes. El interventor de la AGP.S.E., Gonzalo Mórtoles en la entrevista expuso que hay un trabajo en equipo con la ciudad en relación a la obra del Paseo del Bajo *“es una obra portuaria, financiada un 50% por la ciudad y un 50% por la nación [...] es la obra que resuelve gran parte del problema de movilidad”* (Mórtoles, 2018).

A este enfoque desde la gestión del puerto, se contrasta la visión técnica del subsecretario de planeamiento de la AGP.S.E.; el referente entrevistado Galanis⁷⁴ esgrime que no es tan certero que el Paseo del Bajo va a mitigar los impactos negativos relativos a la movilidad, porque *“cuando se frene el tránsito allí –por un desperfecto u otro motivo- los problemas continuarán, solo que estarán debajo del cero, no serán tan visibles”* (Galanis, 2018).

Dentro de estas adversidades, hay mucho para reflexionar, según advirtió en la entrevista Figuerola (2018), la medida para la competitividad está dada por responder algunas incertidumbres, *“llego con 15 metros de profundidad, hay 300 hectáreas para zonas logísticas, entra y sale el tren de forma permanente, hay infraestructura amigable por cincuenta años?”* si la respuesta es sí, se garantiza la competitividad; mencionó además, que aunque el Paseo del Bajo resuelva el tránsito de cargas, no está resuelto el ingreso y la espera en el puerto.

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.

Respecto de la movilidad urbana, Orduna (2018), destacó en la entrevista que se requiere un cambio cultural, que priorice los medios no motorizados, que expulse el auto particular

⁷⁴ Subsecretario de planeamiento de la AGP.S.E., entrevistado en dependencias de la AGP.S.E. en Puerto Sur, conjuntamente con dos profesionales arquitectos de la departamento de arquitectura.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

del centro. Asimismo reconoció que el problema a escala regional podría ser resuelto con la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM)⁷⁵ con quién existe coordinación, mientras se trabaja en el Paseo del Bajo y el soterramiento del Sarmiento, dos de las principales obras que impactan en la movilidad urbana y regional.

En estos temas, la mayoría de los entrevistados coincide en la complejidad y la transversalidad con otros asuntos emergentes. También pocos comprenden la complejidad del problema del transporte de cargas en la escala regional, que excede una obra de seis kilómetros –fundamental para la escala local de ese sector de CABA- que requiere un plan integral con visiones a mediano y largo plazo, desde una agenda de políticas públicas.

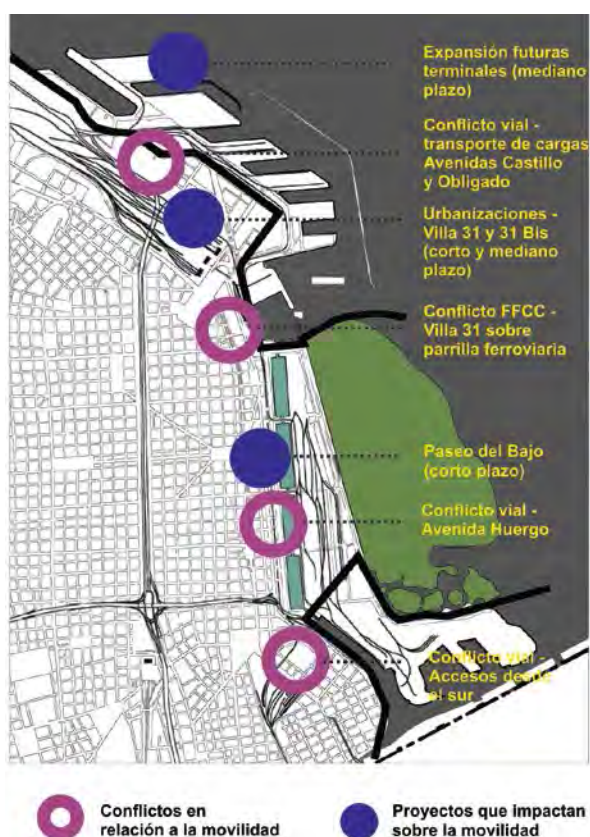


Figura 72: Plano con conflictos y proyectos que impactan sobre la movilidad

Fuente: Elaboración propia

5.3- Infraestructuras para el Puerto de Buenos Aires

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

⁷⁵ La Agencia de Transporte Metropolitano es un organismo de consulta para la planificación de la movilidad del transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires, con un representante del gobierno nacional, uno del gobierno de la provincia y otro del gobierno porteño, <http://www.atm.gob.ar/>.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

en sistemas logísticos inadecuados; resultado de una carencia de políticas públicas que lo incorporen en un sistema de puertos metropolitanos con infraestructura integrada y complementaria 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, pero además de los impactos (positivos y negativos) sobre las diversas escalas del territorio, permiten obtener un diagnóstico del escenario reciente y prever escenarios futuros. Los indicadores de productividad suelen estar afectados por los tiempos de carga, descarga y transferencias agua-tierra, tiempos que se traducen a costos; esto es la eficiencia de un puerto, medida en tiempo-costo y resultado –entre otras cosas- 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; no obstante, en los últimos años de la década el puerto fluctuó en la operación entre 900.000 y 1.100.000 TEUs. Los factores que inciden en la productividad son heterogéneos, diferentes variables determinan la elección de los usuarios para posicionar sus cargas.

En este sentido, algunos entrevistados, describieron un problema relacionado a la localización de Argentina –no del puerto- respecto del mundo. Figuerola (2018) –entrevistado por TRP- advirtió que Argentina y Chile son los dos países más alejados de los mercados del mundo, “*si Argentina no resuelve su conectividad con el mundo de forma súper eficiente va a estar muy difícil competir*”; en esa línea García Piñeiro (2018) –representante entrevistado por agencias navieras- cree que los buques vienen a Argentina porque está Brasil; plantea que “*los buques son los mismos, pero tienen tal calado que no pueden entrar en el Puerto de Buenos Aires, entonces descargan en Brasil para poder subir y continuar, pero no pueden tomar la carga de exportación porque lo vuelve a hundir, entonces completa en Brasil, algo muy complejo para el armador, que arma doble la carga*”.

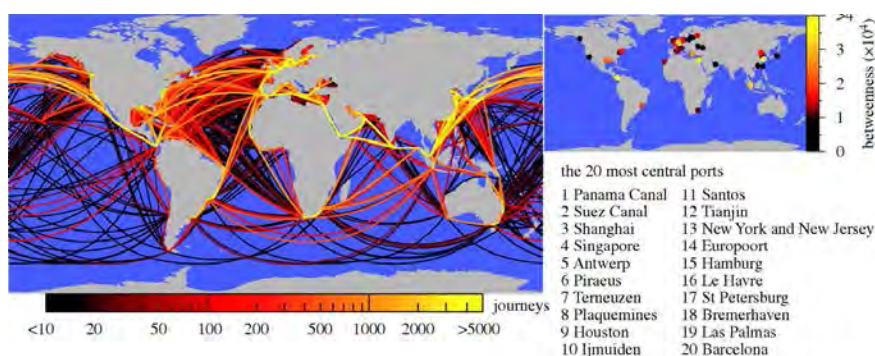


Figura 73: Mapa de rutas comerciales mundiales, trayectorias y volumen del movimiento de cargas

Fuente: (Pablo Kaluza, 2010)

5.3.1- Proyectos de infraestructura

Como se dijo, dentro del Plan Maestro 2030 hay programas referidos a la infraestructura para la movilidad (AGPSE, 2005, pág. 55), se destacan los siguientes:

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

En este sentido, algunos objetivos se cumplimentaron: la terminal de pasajeros 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, 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 juntamente 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”* (AGPSE A. G., 2016). El resultado final buscado es generar las condiciones ferroviarias óptimas para transportar más de 6.000 contenedores/año y cuando el Belgrano Cargas incorpore nuevos equipos más de 15.000 contenedores/año.

La gestión actual de la AGP.S.E. prevé transformar el puerto, llevarlo a un puerto de cuarta generación e inteligente, con más tecnología. En este sentido, en la entrevista el interventor destacó tres cuestiones que afectan la movilidad y la logística:

- El Paseo del Bajo y el entorno urbano: como se adelantó, la obra en cuestión –según el entrevistado- es suficiente para mejorar la accesibilidad portuaria, derivando las cargas por esta vía. Asimismo, destaca que esto mejora la relación con la ciudad.
- Crecer hacia el norte, sobre el agua: el crecimiento proyectado hacia el norte con una dársena más, rellorando la dársena C generando un muelle corrido que posteriormente se uniría a una futura playa de contenedores, hacia el norte, aguas adentro. Pensando las vinculaciones terrestres con salida al norte. Se omite –por el momento- la llegada o salida desde y hacia el sur de CABA y RMBA.
- Preservar los cruceros vinculados a la ciudad: mantener el crucero con creciente demanda más vinculado a la ciudad y su entorno urbano, aunque no hay mención sobre

los accesos a la terminal de cruceros y la complejidad de la movilidad puntual en ese sector (Mórtola, 2018).

Si se analiza el movimiento de contenedores en los últimos 15 años, puede observarse que post crisis 2001, la tendencia fue creciente en el período 2003 -2007, con un crecimiento estable en movimiento entre las 6000 y 9000 toneladas/año, con cierta estabilidad desde 2009⁷⁶ al 2012/13 iniciándose una tendencia regresiva a partir de allí, si bien no inferior a lo alcanzado en los años de crisis 2001-2002. Comparativamente el movimiento de bultos generales marca una tendencia decreciente.

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 incluye ambos grupos. García Piñeiro comentó en la entrevista que esto genera desbalances, “*acá hay un manejo de contenedores vacíos que requiere que haya zonas logísticas*” (García Piñeiro, 2018).

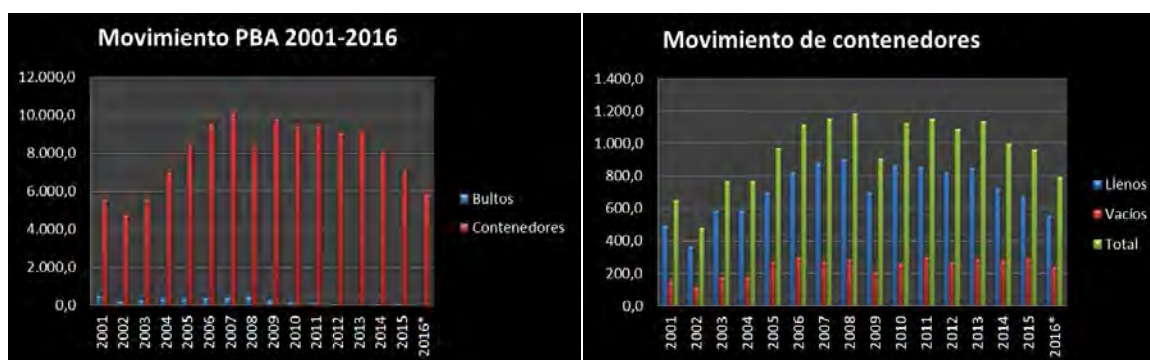


Figura 74: Movimiento de carga general/año, en miles de tonelada; contenedores/año, en miles de TEUs.

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

Estas tendencias regresivas se relacionan a la deficitaria infraestructura para la movilidad y la logística, pero no solamente ya que las tendencias internacionales impactan directamente en el comercio exterior Argentino y mundial, de forma positiva y/o negativa.

5.3.2- Impactos de las infraestructuras en el puerto y la ciudad

La planificación y ejecución de las obras de infraestructuras es imperante, las acciones (e inacciones) son de igual modo un factor desencadenante de impactos (positivos y negativos) sobre el territorio en las diferentes escalas y dimensiones. Las obras de escala local y

⁷⁶ Coincidente con la crisis de 2008, se evidencia una regresión en ese años en el comercio exterior.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

regional abarcan en agua y en tierra los accesos náuticos y terrestres, las instalaciones, equipamientos, la operatividad y la logística, con sus correspondientes impactos.

En el cuadro 19 se observan las diversas infraestructuras y sus impactos. Se toman los aspectos institucionales, legales, financieros y técnicos que arbitran en un marco de gobernanza en consideración a las estrategias de la planificación del desarrollo e integración.

De esta forma se puede observar 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. Estas son las variables que a su vez interfieren en la relación puerto-ciudad.

Movilidad y logística: el puerto en el sistema multimodal de transporte metropolitano

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 de las hidrovas	Mantener la posibilidad de acceso a los buques que convergen en la Hidrova	Público, internacional, organismos multilaterales de cooperación			Buques mayor porte	Incrementar cargas	Vulnerabilidad Ambiental	Posible pérdida de 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			Navegabilidad	Más capacidad de carga en buques	Proceso constante	Riesgo ecológico	Dragado y protección costera	Resguardar la infraestructura costera del oleaje, tormentas e inundaciones. Controlar la erosión. Incrementar el perfil de la playa, optimizar el buen uso portuario, 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 contaminado	
ACCESOS NÁUTICOS	NO impacta en la escala macro regional										Ensanche de canales de accesos	Garantizar la seguridad y recuperar la navegación de buques de mayor porte, adecuados a requerimientos del tráfico marítimo internacional	Público, Nacional, provincial			Ingresos directos al puerto de buques de mayores dimensiones	Reducción de costos operativos	Vulnerabilidad ambiental. Costo de la obra	Pérdida de biodiversidad. Aumento de peajes
											Accesos Náuticos	Garantizar el acceso de buques, con seguridad directo al puerto	Público, Nacional, provincial			Mejorar Competitividad	Optimizar condiciones operativas		
ÁREA TIERRA	Ampliación de otros Puertos	La restructuración de otros puertos para no quedar obsoletos y complementar operaciones regionales	Público - privado, Nacional, internacional			Ampliar oferta	Captar demandas comerciales	Mayor competencia 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	Pérdidas de suelo urbano y espacios públicos	
	Rehabilitación y reconversiones portuarias	Cambiar usos, gestión, dinámicas sin perder operatividad para recuperar productividad	Nacional, provincial			Ordenamiento territorial de usos y ocupación	Reutilizar áreas disponibles	Relegar otros 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 mercancías con exenciones aduaneras, durante un lapso de tiempo	Nacional			Agilizar trámites	Almacenamiento de mercancías tiempo indefinido	No explotar el área además de almacenar	Pérdidas de tributos	Accesos viales y ferroviarios	Posibilitar la rápida circulación de mercancías entre zona agrotierra, del buque al camión o ferrocarril	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 vías terrestres, con seguridad, demarcación, controles	Internacional (Créditos), nacional, provincial			Interconexión y rapidez vial	Accesibilidad y rapidez	Mayor tránsito inseguridad vial	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-pasajeros	Aumento de tránsito y contaminación	Pérdida de vías de circulación para otros transportes	
	Recuperación y mejoramiento del sistema ferroviario	Fortalecer el traslado por ferrocarril ahorrando costos y reducir las emisiones de CO2	Nacional, créditos organismos internacionales			Mejorar el tránsito en lotes	Recuperar la carga por FCC, 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 camiones	Incremento de tiempos	Conflictos con sindicatos	
	Pasos fronterizos	Garantizar el comercio internacional, control y seguridad	Biracional			Comercio internacional y cooperación	Intercambio	Fallas de controles, congestión	Luchas por posicionamientos en el mercado	No impacta en la escala micro regional-local									
INSTALACIONES	No impacta en la escala macro regional										Recuperación edilicia	Refuncionalizar edificios, recuperar el patrimonio, poner en valor y resguardar 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 inmobiliarias	Especulaciones inmobiliarias
											Plazas estacionamientos para camiones	Garantizar áreas para estacionamiento que no interrumpan el desempeño urbano y/o portuario	Público - privado, provincial, nacional			Garantizar espacio a clientes	Optimizar y ordenar usos	Restricción de áreas disponibles	Contaminación, ruidos, accidentes
											Equipamientos y seguridad	Dotar de elementos que efectiven seguridad ante riesgos, daños 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	Cierta incapacidad de gestión entre diversos actores
											Instalaciones de servicios portuarios y urbanos	Infraestructura que sirva al puerto y la ciudad (agua, cloacas, informática, seguridad, etc.)	Público - privado, provincial, nacional			Dotar servicios compartidos	Planificar áreas de interfase	A veces incompatible con otros usos	Falta de mantenimiento, monitoreo y control
											Depósitos	Espacios para almacenar, reparaciones, talleres	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 vía o varias terminales marítimas, capacidad de poseer el control aduanero a la entrada en el puerto seco.	Público - privado, mixto, Nacional, internacional			Descomprimir puertos urbanos, mejorar la movilidad y transporte de cargas	Derivar y concentrar cargas	Mayor distancia de recorridos de cargas	Déficit de infraestructuras de conectividad	El impacto no se considera en esta escala, para este caso de estudio									
	Clúster Logísticos	Permite agrupar y relacionar empresas y compartir infraestructura, promover innovación y rentabilidad	Privado, Nacional, provincial, privado			Coordinación y Competitividad	Incorporar actores y clientes	Falta colaboración del sector público	Requiere reinversión										
	Plataformas Logísticas	Zona delimitada en el interior, se ejercen, por distintos operadores, todas las actividades relativas al transporte, a la logística y a la distribución de mercancías	Público - privado, Nacional, Provincial			Integrar sistemas comerciales y optimizar almacenaje y distribución	Ampliar horizontes comerciales y optimizar almacenamiento y distribución	Distancias y desconexión		Zonas de Actividades Logísticas	Promover e impulsar procesos ágiles, de calidad, seguros, estandarizados e integrados interna y externamente	Público - privado, provincial, nacional			Integrar actores e intereses	Optimizar y fortalecer el comercio	Distancias 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			Pensar Puertos Inteligentes	Incorporar Big Data, TICs, Modelos colaborativos	Requiere especialización	Pérdida de mano de obra	Puertos Inteligentes	Interconexión entre puertos intra y extra portuarios	Público - privado, provincial, nacional			Integrar a otros puertos y ciudades	Pasar a puerto de 5ª generación	Requieren ciudades inteligentes	Pérdida de empleos	
	Conexiones multimodales	Garantizar la consolidación y desconsolidación de mercancías y distribuirlos por diversos modos	Público, Nacional, internacional			Integrar modos de transporte	Reposicionar puerto dentro del sistema de transporte	Requiere planificación	Altos costos de ejecución mantenimiento	Multimodalismo	Trazabilidad y conectividad con el hinterland	Público - privado, provincial, nacional			Integrar modos y Fortalecer el sistema	Integrar socialmente, eficientizar procesos	Requiere coordinación interjurisdiccional		
ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN	Integración regional	Generar zonas comunes de actuación económica, política y física para garantizar relaciones y cooperación	Mixto, Organismos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Bancos Internacionales, BID, CAF, BM			Planificación territorial y sectorial, estratégica, regional	Integrar física y funcionalmente	Fortalecer y deprimir unos a 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	Pensar integralmente las demandas del puerto y la ciudad	Requieren actualización, control, ejecución	Pueden ser muy teóricos, costosos, difíciles de seguir	
	Desarrollo Territorial	Planificar el desarrollo social, económico, cultural que garantice el bien común	Público, Municipal, provincial, nacional, regional			Corredores logísticos	Establecer Clúster regionales	Limitaciones Topo-geográficas	Heterogeneidad de recursos	Relación Puerto - Ciudad	Integrar áreas de interfase entre el puerto y la ciudad, fomentar un entorno justo para el ciudadano y las actividades portuarias mediante planificación estratégica	Público, Municipal, provincial, nacional			Fomentar el fortalecimiento institucional	Integración cultural	Limitaciones físicas	Generar competencias por los espacios comunes	
	Marco jurídico	Establecer el marco normativo en cada escala del estado y organismos reguladores	Público, Cada nivel del Estado			Regulación económica, política y social	Claridad para operar, intervenir y controlar	Fallas de ejecución y cumplimiento	descoordinación entre partes	Competitividad Comercial	Intensificar las relaciones de negocios, estrategias e inversiones comunes necesarias para dotar de mayor competitividad a un nodo logístico	Público - privado, Todos los niveles del Estado			Fortalecer la infraestructura comercial	Regular el comercio, transporte y actores integralmente	Dependen de otras variables por fuera del puerto		
	Desarrollo Empresarial	Fortalecer la intervención empresarial en las cadenas logísticas	Privado			Adaptación a cambios	Integrarlos a los actores públicos	Entorno cambiante, requiere flexibilidad	Tener más injerencia que el Estado	Innovación	Incluye aplicar el conocimiento a la acción, con expertos, académicos, instituciones, estados, incorporando 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 consensuada, comprometida y activamente un plan 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	Dicotinuidad, falta de compromiso entre las partes	Gestión Institucional	Proyectar el mercado, Promover innovación, articular políticas y actores, legislar y regular el desarrollo, garantizar el clima laboral, ampliar perspectivas económicas, construir agendas de largo plazo, seguridad, medio ambiente y calidad de vida.	Público - privado, Todos los niveles del Estado			Coordinar actores 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, compromiso sostenible a mediano y largo plazo.	Público, Municipal, provincial, nacional, regional			Desarrollo productivo, empresarial e institucional	Instrumento de Planificación del modelo de desarrollo regional	Requiere Políticas de Estado		Gobernanza local	Autoridad Portuaria, local o regional: Visión compartida de puerto integrado; liderazgo, integración y participación en el proyecto; Generar confianza y colaboración, alianza por un objetivo común. Promover una cultura colaborativa. Abordar "el Proyecto Logístico" pertinente a esa comunidad/corredor	Público - privado, Todos los niveles del Estado			Gestión compartida, co-participada	Reconversión administrativas que innova en gestión portuaria	"Resistencia" a la adaptación al cambio		

REFERENCIAS

PUERTO
POSITIVO
PARCIALMENTE POSITIVO
PARCIALMENTE NEGATIVO
NEGATIVO

CIUDAD
POSITIVO
PARCIALMENTE POSITIVO
PARCIALMENTE NEGATIVO
NEGATIVO
INDIFERENTE

Cuadro 19: Evaluación de impacto de las infraestructuras de escala macro y micro territorial

Fuente: Elaboración propia

PARTE II – CAPÍTULO 6

CAPITULO 6: RELACIÓN PUERTO – CIUDAD: INFRAESTRUCTURA SOCIO-TÉCNICA

“El medio urbano es cada vez más un medio artificial, fabricado con restos de naturaleza primitiva [...] el paisaje cultural substituye al paisaje natural y los artefactos ocupan un lugar cada vez más amplio de la superficie de la tierra”
(Milton Santos, 1996, *Metamorfosis del Espacio Habitado*)



“Puerto de Toulon” (1890) Francois Nardi

Conceptos claves: *Integración – Fragmentación - Ambiente - Paisaje*

CAPITULO 6: RELACIÓN PUERTO – CIUDAD: INFRAESTRUCTURA SOCIO-TÉCNICA

6.1- Relación puerto y ciudad

Como quedó expresado hasta el momento, El puerto es una infraestructura de carácter técnico e igualmente social –como lo denomina Domínguez Roca- ya que involucra tres niveles interrelacionados: físico (infraestructura y condiciones naturales); funcional (actividades y flujos); y social (actores y relaciones).

El avance y evolución en la dinámica urbana y portuaria se ha ido disociando, las transformaciones que ha sufrido la actividad portuaria con sus propios límites, al igual que lo han hecho las ciudades, han puesto en escena el principal cuestionamiento –ya expuesto- que abre a la discusión sobre el desarrollo de los puertos urbanos, su posibilidad de crecimiento y desarrollo, versus su desafectación en pos de un vínculo franco con los entornos urbanos y sus frentes de agua (waterfront).

“La ciudad puerto contemporánea es el resultado exitoso de la fusión entre una de las formas de vida más antigua de la humanidad, la ciudad, y una de las actividades más remotas de las sociedades, el comercio” (Brutomesso, 2016, pág. 1). El crecimiento de la población urbana –en los últimos decenios- y el apogeo comercial han ido en paralelo en la consolidación de un mundo global. Las exigencias, en los 60 años precedentes, modificaron para siempre las formas del traslado de las mercancías en el intercambio comercial.

El tamaño de los buques y la capacidad de carga -tal como se analizó en los capítulos anteriores- transforman los usos del suelo en la espacialización de actividades, la movilidad urbana y portuaria en los flujos, multimodalidad y logística, y las relaciones puerto-ciudad en la remodelación de nuevas configuraciones en el territorio, el paisaje y el ambiente.

Las embarcaciones actuales de grandes dimensiones de cargas y pasajeros son resultados del gigantismo de la industria naviera. *“La capacidad de carga de los barcos se ha incrementado en un 1200%. En 1968, un barco de carga tenía capacidad para 1.530 contenedores (20 pies) [...] ya se encuentran en desarrollo barcos con capacidad para 22,000”*. Este fenómeno de avance tecnológico alcanzó también a los cruceros, *“en 1912, el RMS Titanic contaba con capacidad para 3500 personas aproximadamente (tripulación y pasajeros). En la actualidad, el crucero más grande del mundo —el “Harmony of the Seas” de la compañía Royal Caribbean International— tiene una capacidad de más de 6000 pasajeros”* (Brutomesso, 2016, pág. 3).

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

En la relación puerto ciudad el debate se centra en el dialogo “amigable” entre las actividades urbanas y las portuarias, esto implica la posibilidad de reconvertir puertos, o sectores de estos, en renovaciones urbanas, con nuevos usos –compatibles- con la ciudad; Alemany apunta que el principal antecedente fue San Francisco a principios de los ´80; *“nacía así una cierta modalidad urbanística para estos espacios especiales de relación puerto-ciudad que conocemos con diversos nombres: rehabilitación, recualificación, renovación o revitalización de frentes portuarios y marítimos”* (Alemany, 2015, pág. 71).

Los puertos que se volvieron obsoletos total o parcialmente, permanecieron –en muchos casos- desafectados por años por motivos y circunstancias varias. La relación puerto-ciudad no siempre implica una reconversión del mismo tipo, en ocasiones –como se verá en el capítulo 8, de análisis de casos- las reconversiones puerto-puerto se formalizan para alcanzar –entre otros objetivos- la integración puerto-ciudad sin perder el potencial portuario.

Algunas causas necesarias para la separación del puerto y la ciudad -además del tamaño de los buques e instalaciones- destacan la especialización portuaria, la autonomía portuaria, las infraestructuras, la espacialización de actividades complejas o peligrosas, las áreas destinadas a contenedores con mayores superficies y resolver y garantizar la seguridad.

Otra causa trascendente en la separación, a considerar, es el incremento en la demanda por terrenos sobre los frentes costeros –litorales, ribereños o marítimos- y el aumento del valor del suelo; la presión del mercado inmobiliario y los inversores privados impulsó a las autoridades portuarias y a los Estados –municipales, provinciales, nacionales- a reconsiderar este potencial económico más rentable a corto plazo que la actividad portuaria. Respecto a esto último Abramian asiente que *“es para los que no ven los impactos macroeconómicos. Con una vista corta, una ciudad no ve lo que significa el puerto para el hinterland. En realidad tampoco ve lo que impacta en la misma ciudad en términos de impuestos y empleos”* (Abramian, 2018).

Cada caso merecería atención especial, ya que las condiciones son disimiles, pero el distanciamiento de las infraestructuras portuarias de los centros urbanos toma como antecedente la década del ´50, coincidente con la incorporación del contenedor en la dinámica productiva del comercio internacional, evento que inició un transcurso inédito.

6.1.1- Comienzos de la relación puerto-ciudad: etapas y evolución

Hay diversas etapas que pueden distinguirse en las relaciones puerto-ciudad; pero sin dudas el inicio de la misma está en directa vinculación al puerto como germen de la

civilización, donde las ciudades se organizaban alrededor de un puerto (natural en principio), denominada etapa de unidad. El corte principal se produjo en la revolución industrial, con el crecimiento indiscutible de la ciudad, correspondido al distanciamiento parcial del puerto. El segundo gran corte lo constituyó la incorporación del contenedor a mitad del siglo XX, con la separación del puerto. El tercer corte en la década del '80 con las reconversiones del tipo puerto-ciudad, como resultante de la etapa anterior y finalmente una etapa de acercamiento.

a) Etapa de unidad ciudad – puerto:

Puede reconocerse desde los orígenes de las ciudades hasta el siglo XIX, donde la centralidad urbana dependía en gran parte de las instalaciones portuarias, *“en esas circunstancias, los contactos e intercambios comerciales con culturas y economías diferentes otorgaron al asentamiento urbano un potencial de crecimiento en torno a dicha actividad”* (Sánchez Pavón, 2003, pág. 5). Los puertos fueron –en la mayoría de los casos- los generadores de núcleos urbanos, coexistiendo puerto y ciudad.

b) Etapa de crecimiento y distanciamiento ciudad – puerto:

Se vincula a la revolución industrial, la tecnificación en el sistema de transporte terrestre y marítimo, a requerimientos espaciales de dimensiones superiores, nuevos accesos y organización territorial diferenciada, Sánchez Pavón (2003, pág. 6) advierte que en este momento aparecen las primeras divergencias puerto – ciudad y, asimismo, las primeras problemáticas ambientales derivadas de la actividad portuaria industrial. Un primer distanciamiento, relacionado al crecimiento urbano por sobre los límites de las murallas, se asocia al ferrocarril y a un puerto más específico en sus capacidades y usos destinados.

c) Etapa de aislamiento y separación ciudad – puerto:

Se verifica en la mitad del siglo XX, relacionado al crecimiento de la industria naval, buques más grandes, y en consecuencia puertos con mayor capacidad de operación, asistido de cambios económicos y comerciales propios de este ciclo capitalista y consumista. Se produjo una segregación funcional ciudad – puerto, *“una separación de gestión que crea dos espacios física y funcionalmente independientes [...] el crecimiento de las estructuras portuarias corre ajeno a su integración con el medio urbano, produciéndose las primeras disimetrías en su configuración global”* (Sánchez Pavón, 2003, pág. 6).

En este ítem cabe destacar la incorporación del contenedor (introducido en 1956), que – como fue mencionado- indujo grandes cambios en los usos de suelo, la intermodalidad, los tiempos, etc. También asociado a la década del '60 con el shock petrolero y la instalación de las industrias relacionadas; en los '80 las actividades dependientes de servicios dieron lugar a cadenas de puertos fuera de las zonas portuarias relacionadas a la ciudad; por último la

década del '90 se acentuó con la intervención de la cadena logística, “*los puertos se convierten en plataformas logísticas intermodales produciéndose la ruptura puerto - ciudad al alejarse la actividad industrial de la logística*” (Sánchez Pavón, 2003, pág. 7).

d) Etapa de acercamiento e integración ciudad – puerto:

Este proceso de imperiosa integración entre infraestructura portuaria y concentración urbana, se manifiesta a partir de la década del '90 en diferentes grados y bajo diversas teorías relacionadas a la renovación de espacios (portuarios, industriales, ferroviarios, y otros equipamientos) en desuso y a las reconversiones portuarias.

Esta última etapa consta de algunas características particulares:

- dialogo entre ambos ámbitos;
- conexiones entre el puerto y la ciudad para permitir el desarrollo;
- apertura del puerto hacia la ciudad, para aprovechar el litoral con superficies de espacios libres y equipamiento urbanos;
- el espacio portuario aparece como oportunidad para atraer gente y repoblar sus áreas;
- el puerto es contemplado en la planificación urbana;
- regulación de la actividad portuaria, en las actividades incompatibles con la ciudad;
- compatibilizar accesos urbanos y portuarios, planificación del tránsito y tráfico en pos de la sustentabilidad y litigación de impactos ambientales y riesgos en seguridad vial.

La evolución de las etapas en la relación puerto ciudad se corresponde con la evolución del modelo de puerto que paralelamente se desarrolló según las transformaciones territoriales, económicas y tecnológicas, como se analiza en el siguiente punto.

6.1.2- Evolución del modelo de puerto y relación puerto - ciudad

Históricamente los puertos estuvieron ligados a poblaciones organizadas en el territorio, por el comercio, la navegación, la comunicación o el ejército; sin embargo, las relaciones tuvieron diferencias en cuanto al tipo de contacto de acercamiento-distanciamiento.

Bird (1971) expone los modelos de puertos y su evolución, indicando que primero existe un establecimiento, una conexión entre el puerto en relación directa y vinculante a la ciudad. Luego se produce la expansión con la incorporación de actividades relacionadas a la actividad portuaria con requerimientos técnicos cada vez más específicos, por ejemplo en la espacialización de los usos del suelo y la profundidad del agua para las nuevas embarcaciones. Finalmente la especialización estableció una vinculación forma-función; a medida que cambian los procesos las funciones se adaptan estableciendo las terminales

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

portuarias a mayor distancia de la ciudad, demandando mayores superficies terrestres y frentes de agua para el atraque de los buques y las operaciones.

A la par de las transformaciones del puerto, la ciudad comienza un proceso de expansión que requiere, de igual modo, superficies y equipamientos para las nuevas necesidades urbanas. Son procesos simultáneos que acompañan los cambios en los patrones de asentamiento, de apropiación y explotación del territorio. En cuanto a la movilidad también se altera la relación entre el puerto y la ciudad, a la traza ferroviaria, que antes fuera la vía fundamental para el traslado de cargas por vía terrestre, se incorporan las autopistas.

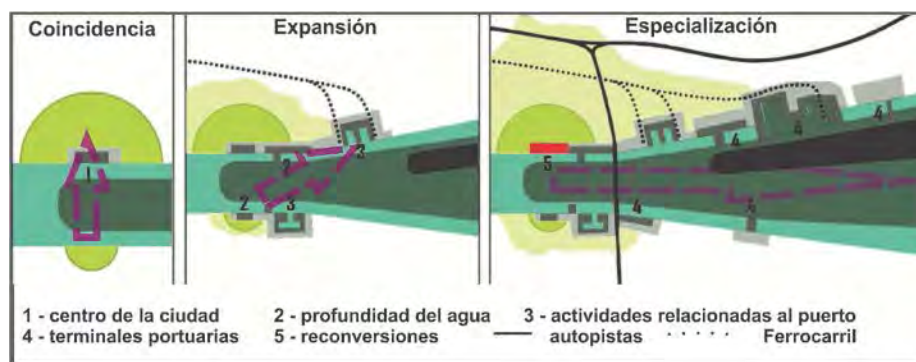


Figura 75: Etapas y modelos de la relación puerto ciudad

Fuente: Elaboración propia en base a (Bird, 1971)

Estos tres modelos se pueden sintetizar -según Bird- de la siguiente manera:

- i- El establecimiento original portuario con muelles laterales dispuestos en el centro histórico de la ciudad, siendo parte de la centralidad urbana con funciones ligadas a la organización del territorio; aun con instalaciones rudimentarias las funciones de comercio, pesca o recreación hacían que puerto y ciudad funcionaran como unidad.
- ii- La revolución industrial acrecentó las mercancías y manufacturas, con ello las instalaciones debieron acomodarse, los muelles para cargas y pasajeros fueron corriéndose sobre el frente de agua. El ferrocarril tuvo acceso a las terminales y las actividades se fueron especializando.
- iii- La especialización obligó a establecer infraestructuras y áreas que atendieran las demandas de contenedores, gráneles sólidos y líquidos y mercaderías especiales. El avance tecnológico forzó al dragado y la expansión de superficies para absorber las necesidades del comercio; situación determinante para muchos puertos –o áreas- que quedaron arcaicos, dando lugar a las denominadas reconversiones.

Hoyle (2000, pág. 405) profundizó en la evolución y definió 6 modelos entre la antigüedad y la actualidad en la interdependencia puerto-ciudad:

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

- i- Relación primitiva: previamente al siglo XIX, el puerto era un espacio cerrado y funcionalmente asociado a la ciudad.
- ii- Expansión puerto-ciudad: entre el siglo XIX e inicios del XX, con el crecimiento comercial el puerto se extendió más allá de la ciudad.
- iii- Puerto-ciudad Industrial moderno: segunda mitad del siglo XX, introducción del contenedor, mayores requerimientos físicos.
- iv- Retraso del frente de agua: entre 1960-80, cambios en la tecnología marítima, separación de áreas industriales en desarrollo.
- v- Reconversión del frente de agua: 1970-90: grandes superficies para puertos modernos, los espacios de agua se alejan de centros históricos con renovación urbana.
- vi- Nueva relación puerto-ciudad: 1990-2000, cambio de rol portuario –global, multimodal- nueva integración - asociación puerto-ciudad.

En la actualidad los puertos más evolucionado y con grandes movimientos de cargas contenerizadas y multipropósito cuestionan y debaten nuevos temas, la relación con la ciudad en cuanto a integración quedó superada, algunos lo resolvieron distanciándose de la ciudad, otras cediendo áreas para vínculos urbanos y otros reconvirtiéndose solidariamente.

Mientras la preocupación y debate de futuro concentra temas sobre la sustentabilidad ambiental, las conexiones virtuales, la automatización y robótica, el nuevo empleo (o desempleo), la instrucción en big data e internet de las cosas, entre otras; los puertos verdes y los puertos inteligentes (*green ports* y *smart ports*) son las ulteriores generaciones en tipos de puertos, conceptos que abren nuevos debates sobre cómo las ciudades y metrópolis absorberán estas tendencias y bajo qué modelos territoriales los puertos se ordenarán.

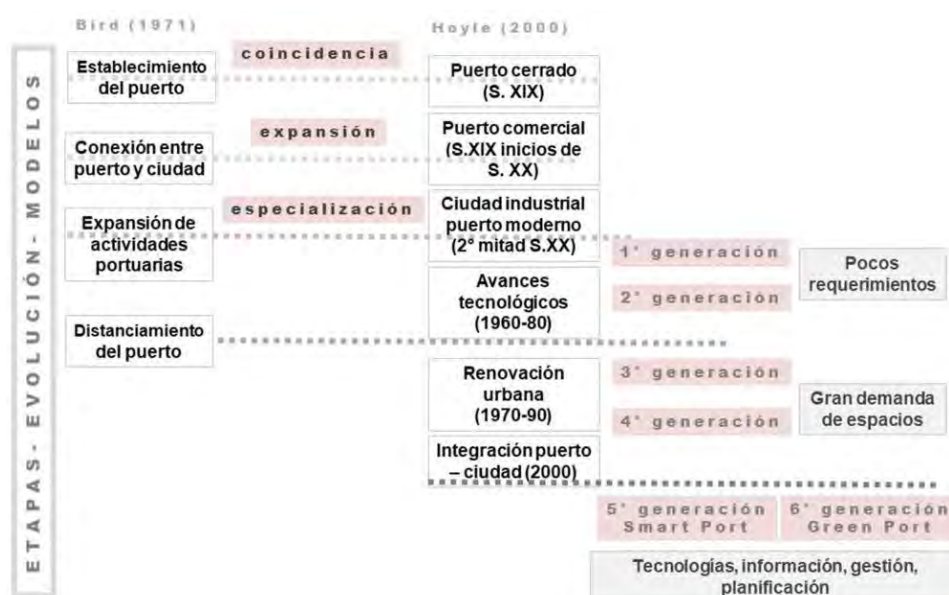


Figura 76: Síntesis de etapas, evolución y modelos

Fuente: Elaboración propia

6.2- Cambios en los usos del suelo

Las relaciones entre el puerto y la ciudad no se dan solamente por la contigüidad territorial, la inserción del puerto en un área urbana no garantiza la integración en términos socioculturales; son las actividades comerciales, recreativas, deportivas o productivas, públicas y/o privadas –complementarias, cotidianas, compatibles- que los adhieren en sus intersticios, las que posibilitan franquear una relación de la ciudad con el entorno costero, permitiendo el desarrollo normal del puerto y la ciudad simultáneamente.

Los frentes de agua son áreas codiciadas para emprendimientos e inversiones de capitales privados, la figura del promotor inmobiliario aparece en la restructuración portuaria como oportunidad para las reconversiones del tipo puerto-ciudad, expresando una demanda por espacios públicos, áreas residenciales y nuevos conglomerados administrativos, financieros y comerciales para “recuperar” ciudad a medida que el puerto se retira de áreas centrales.

Las contradicciones sobre las posibilidades de relacionar puerto y ciudad divide autores en el sentido que aquí se presentan, como se viene advirtiendo en capítulos precedentes, el futuro portuario para Buenos Aires -al igual que las reconversiones- toma argumentaciones significativamente divergentes; la posibilidad de desarrollo confronta autores que justifican una reconversión puerto-ciudad y otros que no.

La valoración positiva de los emprendimientos de renovaciones urbanas encuentra respaldo en la integración social, cultural y la identidad porteña. En este sentido Converte (2002, pág. 51) menciona que los proyectos y programas de este tipo en general, y en particular en el caso de Buenos Aires, proporcionan la relación entre la ciudad y el río *“en aspectos fundamentales para el ordenamiento urbano y las estrategias para el desarrollo económico, como la modernización de los sistemas de intermodalidad portuaria y la creación de programas de equipamiento, residencia y espacio público”*.

Abramian (2013, pág. 69) plantea -desde las necesidades del puerto- el uso de la costa como tema de conflicto permanente, *“porque hay una competencia en la demanda sobre la utilización de esos terrenos”*. El autor postula que –a pesar de la complejidad que enfrenta- es factible el desarrollo del puerto en la localización actual, expresando sus dificultades y sus ventajas. En este sentido esgrime que *“en el mundo los quince puertos más importantes de contenedores, son puertos urbanos y la mayoría no solo mueve contenedores, sino que son puertos multipropósito”* (Abramian, 2013, pág. 70). Perspectiva que se ampliará en el análisis de ejemplos en el capítulo 8.

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

Se presentan así dos posturas, en términos ideológicos y técnicos, los que creen que los puertos en el mundo se alejaron de los centros urbanos porque son incompatibles, lo cual es parcialmente cierto pero por motivos diversos. Por otro, los que consideran la oportunidad en la inserción territorial del centro urbano, aun con las demandas de ceder ciertos terrenos a las ciudades o reconvirtiendo parte de ellos. En el caso de estudio, la mayoría de los entrevistados coincide en las problemáticas, pero igualmente en la relevancia del Puerto.

En este aspecto y en relación al Puerto de Buenos Aires, Galanis (entrevistado por AGPS.E.) mencionó que *“Argentina es un país unitario, toda la red férrea confluye en la capital, todo pasa por Buenos Aires, es el principal puerto de salida, no se trata solo de conectividad y cercanía, las cargas están donde está la producción y el consumo, sacar el puerto encarecería toda la cadena logística”* (Galanis, 2018). Es cierto que los principales centros de consumo son las grandes ciudades y regiones metropolitanas, en este caso CABA y RMBA no son las que concentran la totalidad de la producción en la región, pero la carga contenerizada de exportación se produce en gran parte en el corredor Buenos Aires-Zárate⁷⁷; sí es cierto que el ingreso por importación se hace en Puerto de Buenos Aires.

La demanda de espacios verdes públicos, escasos en la ciudad, es una exigencia para el paisaje costero, ejercida por el sector privado por las privilegiadas vistas al río y la centralidad que ocupa el área portuaria. Los terrenos en cuestión son preciados en el valor y rentabilidad, el debate entre lo público y lo privado presiona a los actores del Estado frente al mercado. Galanis (2018) expone que es una visión reduccionista ya que esa rentabilidad es real en el corto plazo, pero que la rentabilidad del puerto es infinita a largo plazo, no es comparable una y otra situación.

En el mismo sentido, Figuerola (2018) mencionó que la unidad de medida de rentabilidad no puede ser el metro cuadrado, aunque también reconoció que se debe dar un debate sobre si es efectivamente necesaria la ampliación del puerto con la inversión que significa o si lo preciso es dar un debate en serio para los próximos cincuenta-cien años.

La reconversión de Puerto Madero atiende a estas consideraciones, en cuanto garantiza una “relación” de la ciudad con lo que fuera un puerto, presionando sobre actuales terrenos portuarios en la justificación de incompatibilidad sobre las tierras más rentables del país. La experiencia que hoy en día se reconoce como exitosa en términos de reconversión del tipo puerto-ciudad, no garantiza la integración en términos sociales, urbanos y territoriales.

⁷⁷ Por sus restricciones físicas, Zárate quedó principalmente para la carga unitizada, como la de autos. Ahora, además, tienen reefers que van directo Zárate-Brasil.

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

La garantía del beneficio de un tipo de reconversión u otra, para unos y otros, no estará determinada por su concreción, sino por la gestión de los recursos según intereses; “*como en otras ciudades del mundo, revertir la decadencia de las infraestructuras portuarias se convierte en un desafío urbano: se subliman las zonas acuáticas como paraíso urbano en contacto con la naturaleza*” (Muxí, 2009, pág. 171).



Figura 77: Dock y Molinos Harineros (actual Hotel Faena) antes de la reconversión

Fuente: http://www.arcondebuenosaires.com.ar/puerto_madero.htm

6.2.1- La reconversión Puerto Madero, una nueva relación puerto-ciudad

La “irrupción” de puerto Madero en la actividad portuaria, estaba proporcionada físicamente antes de la reconversión; sin embargo, lo que implícitamente fue una recuperación urbana del espacio degradado y vacío, implicó, al mismo tiempo, una fragmentación física-funcional incompatible con la operativa del puerto, y socio territorial por la localización, expuesta en el capítulo 4. El proyecto Puerto Madero surgió como instrumento de planificación urbano y territorial como una “*alternativa a la demanda de espacios para el sector terciario [...] con la creación de un espacio de prestigio*” (Etulain, 2009, pág. 194).

El proyecto se inscribe en el marco del modelo de “acercamiento e integración ciudad – puerto”, esquema frecuente que se venía desarrollando en el mundo en puertos abandonados. “*Partiendo de este escenario de abandono y de cicatrices provocado, se inició un proceso de recuperación bajo el emblema de la revitalización tardocapitalista de la ciudad, basada en el interés de unos pocos. La ciudad saludable, limpia, feliz, superflua, que interesa a la economía global, la ciudad espejismo, igual a sí misma y que se reproduce [...] cuya implantación solo es posible si se han implantado habiendo borrado previamente las huellas de la historia*” (Muxí, 2009, pág. 171).

La renovación urbana de Puerto Madero no provocó exclusión de habitantes porque el sector estaba vacante, prácticamente sin usuarios ni residentes, por lo tanto no hubo expulsión *per se*. Concebido para un nivel de consumidores “vip”, el programa ofrecía

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

oficinas, viviendas y restaurantes para un público *premium*, lo que de algún modo determina el rango social a partir del acceso al consumo dirigido.

La inversión privada y la gestión de la corporación dieron a este sector de la ciudad la oportunidad de regenerar suelo para un público de alto nivel adquisitivo, fue –sin dudas– un proyecto que recuperó, renovó y recualificó el área, estratégica en la centralidad urbana, *“ha posibilitado pensar y realizar la ciudad de otra manera, al actuar en una pieza urbana de gran escala estratégicamente localizada en la estructura urbana”* (Etulain, 2008, pág. 176).

La recuperación del sector, con fuertes inversiones movilizadas desde el sector público y privado, favoreció el incremento en los valores inmobiliarios. De este modo como advierte Abba (2008, pág. 82) *“la lógica del mercado primó en la definición del perfil del emprendimiento en el marco normativo definido por el gobierno local. Los edificios inteligentes para oficinas y lujosos restaurantes, la etapa de desarrollo residencial y, finalmente, el vuelco a la oferta de bienes y servicios de nivel premium”*.

Cuenya (2011, pág. 3) afirma que la promoción de grandes proyectos valorizan el suelo a partir de tres fuentes de origen: *1) inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos) usualmente a cargo del sector público; 2) modificaciones en el régimen de usos del suelo y densidades edilicias para permitir la implantación de usos jerárquicos y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación; 3) inversiones realizadas por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad”*.

En el planteo de los impactos de los proyectos de renovación de áreas degradadas en la centralidad urbana, Cuenya (2011, pág. 6) agrega que *“Puerto Madero significó la reurbanización de un área portuaria fuera de actividad, de una extensión de 170 hectáreas, con una localización privilegiada, lindante con el centro administrativo financiero, que albergaba un conjunto de edificios degradados pero de alto valor patrimonial”*.

Representa, por otra parte, la confrontación de dos posibilidades: áreas obsoletas con nuevos usos urbanos y áreas con posibilidad de desarrollo portuario, la primera era una opción de integración urbana en un espacio difícil de incorporar a la operativa portuaria, y la otra era lo opuesto, una opción de vincularse a Puerto Nuevo con usos subsidiarios. El resultado del proyecto expresa, asimismo, la especulación inmobiliaria, el beneficio de los desarrolladores privados, la exclusión social y otro rol del Estado en la conducción de las políticas públicas, en el contexto de la década del ‘90.

6.2.2- Fragmentación e integración

La relación puerto-ciudad, como se viene analizando, está en permanente transformación; como se indicó en las etapas de evolución, la integración y fragmentación entre ambos fue permanente y correspondida con las exigencias de cada modelo. Sin embargo la discusión y los posicionamientos que difieren en estos últimos veinte años, sobre qué hacer con los puertos urbanos, oscila entre la nostalgia de la memoria colectiva de contar con la identidad portuaria y los beneficios que el territorio antropizado ofrece a la rentabilidad del suelo.

El debate se centra, entonces, en *“determinar el momento en que el suelo que ocupan las instalaciones portuarias cambia de valor, o dicho de otra manera, el punto en que pasa a valer más como suelo urbano que como suelo portuario. Y complementariamente a ello, saber cuándo la ecuación costo-beneficio de la modernización de la infraestructura existente es peor al costo-beneficio del traslado de actividades y construcción de un nuevo puerto en una nueva localización”* (Fedele y Dominguez Roca, 2015, pág. 3). Esto es debatible siempre y cuando haya un lugar mejor para trasladar el puerto.

Sobre este aspecto, en la entrevista, Domínguez Roca mencionó que el valor del suelo es infinito, al mismo tiempo planteó que más allá de las discusiones si el puerto debe desarrollarse o desafectarse, si la demanda es sobre la segunda opción *“se debe pensar en términos de largo plazo y como proceso gradual, y no tiene porqué ser una cuestión traumática, debe permitir que se desarrollen otras alternativas”* (Domínguez Roca, 2018).

En general, los requerimientos portuarios para ser competentes no están en línea con las demandas de la ciudad y la sociedad, vedando una relación puerto-ciudad. Galetto (entrevistado por GCBA) mencionó que *“Buenos Aires no tiene un puerto, es una ciudad portuaria”*; en línea con esto agregó que *“con la autopista del Paseo del Bajo se integró parte de lo que eran terrenos portuarios a la ciudad, en un doble aspecto, la infraestructura y la venta de tierras para financiar estas obras que quedan en la ciudad”* (Galetto, 2018). Sin embargo, a esta aseveración, Abramian agrega que hoy es justo lo contrario, *“la ampliación del puerto promovida por la ciudad no es un proyecto portuario sino un proyecto urbano. Como no saben dónde tirar los escombros, obligaron a hacer una ampliación que hoy no es necesaria y que pone freno a una visión más moderna de la logística regional. El puerto tiene hoy alrededor de un 30% de ociosidad, sin considerar optimizaciones”*.

Por el momento la relación entre Puerto de Buenos Aires y CABA tiene ciertos consentimientos de uno y otro sector; pequeñas intervenciones de renovación por el lado de la ciudad y por el lado del puerto, provee licencia de permanecer y en el mejor de los casos

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

re-ordenar sitios para adaptarse. En la entrevista Galetto (2018) admitió un avance en crear un organismo *ad hoc* (UPEPBA), diferenciando la década del '90 donde el puerto tiraba lo que le molestaba a la ciudad, y esta retrocedía y lo permitía; *“se creó un corredor al lado del puerto que no era grato ni para la actividad portuaria ni para la ciudad, hoy la integración se marca desde una solución, con un paseo, tránsito fluido e institucionalidad conjunta”*.

Sobre este tema Galanis (2018) en la entrevista manifestó que *“el puerto perdió –no cedió- territorio; con el Paseo del Bajo, el acceso sur y la urbanización de la villa 31, al puerto le quitaron más del 30% de su territorio”*, aludiendo al GCBA como responsable de esa pérdida. Sin embargo, las obras son necesarias también para optimizar el funcionamiento del puerto, además de mejorar la relación con la ciudad y la sociedad.

El puerto fue cediendo espacios en los procesos de regeneración, la desafectación de Puerto Madero fue el comienzo de presiones posteriores ejercidas hacia él; esta situación *“provocó, entre otras cuestiones que el Puerto de Buenos Aires cediera a la ciudad todos los terrenos que ahora exhibe el complejo de Puerto Madero. Este complejo siguió creciendo durante los últimos años con lo cual cada vez se agrega más presión no solo a las áreas portuarias, sino también, a la infraestructura de la ciudad. Actualmente, el puerto mantiene constante la superficie, con un 28% de la línea de ribera imaginaria que une los puntos salientes de la costa, desde 1925 (AGPSE, 2005, pág. 13)”*⁷⁸.

Por otro lado, la renovación se ofrece como una solución en la integración y la mediación a corto plazo de una ciudad vinculada al agua. Muxí expresa que el discurso de la recuperación es usado para ganar *“carta de ciudadanía, validez y respeto”*, valorizando así los objetos y servicios preexistentes, se aprovecha ese potencial y asimismo se manipula el relato para evocar al imaginario colectivo que *“eliminará a parte de los protagonistas y resaltará epopeyas falsas y edulcoradas”* (2009, págs. 127-128).

Sobre la renovación es interesante el cuestionamiento que formula Etulain sobre el proyecto urbano Puerto Madero acerca de si es un buen ejemplo de la gestión promocional o si es la privatización de la gestión urbana?; *“las escasas instancias de participación ciudadana, la falta de realización de viviendas y equipamientos públicos (solo se restringen a parques y paseos) [...], junto a la descapitalización sufrida por la Corporación, han incidido negativamente en la consideración que supo tener la experiencia Puerto Madero en el concierto internacional, cuando posicionaba a Buenos Aires entre las ciudades mundiales que ofrecían ejemplos exitosos de la nueva urbanística en Latinoamérica”* (Etulain, 2008, pág. 183). El proyecto urbano en este caso favoreció la integración física con el centro de la

⁷⁸ Con las obras, la urbanización de las villas y ventas de terrenos, la superficie se redujo 30%.

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

ciudad, el paisaje entre los diques, los espejos de agua y la reserva ecológica; pero alentó la fragmentación social en la contigüidad con la informalidad de las villas aledañas.

En palabras del autor, una reconversión portuaria que incorpore renovación total o parcial de los programas urbanos no garantiza integración socioterritorial, aun con las intenciones de reunir espacios públicos, mejoramientos en infraestructuras e inversiones en instalaciones y equipamientos; añade que el proyecto *“representa un malogrado intento de aplicación del modelo de gestión urbanística promocional, debido a que un modelo innovador pensado en los orígenes de la intervención, termina convirtiéndose en una operación de venta de lotes con normativa sin la captación de plusvalía en un área de la ciudad que es de interés para el mercado inmobiliario local e internacional, impidiendo de esta manera redistribuir las ganancias generadas hacia otros sectores postergados o degradados de la ciudad, quedando estos beneficios restringidos solo a los nuevos habitantes, pertenecientes a un sector social con alto poder adquisitivo”* (Etulain, 2008, pág. 183).

La construcción sobre estructuras preexistentes aprovechando el desuso de lo anterior, es una virtud en cuanto a la recuperación patrimonial, y, a su vez, reafirma el modo fragmentado de hacer la ciudad. Retomando a Muxí (2009, pág. 170) *“la ciudad se piensa desde las corporaciones. La ejecución de una escenografía urbana de espacios públicos es la propuesta del urbanismo de empresas que necesita lo simbólico para entroncarse superficialmente con la realidad local”*.

La integración-fragmentación representa entonces dos caras controvertidas en la dualidad de la ciudad (como la definen Castells, Sassen, Muxí), como reflejo de un espacio urbano bipolar, la ciudad se identifica como parte activa de la segregación social. La convivencia de zonas urbanas altamente cualificadas con otras donde impera la segmentación y deterioro es expresión del fenómeno de *ciudad dual*.

La continuidad en el trazado (calles y avenidas) no es suficiente para enlazar lo “nuevo” y lo “viejo”, tampoco una vegetación es sinónimo de ciudad-barrio ecológico, como tampoco una autopista convierte a la ciudad en accesible, sobre todo si el principal medio de movilidad que se promueve es el automóvil. La crítica de Muxí recae sobre el proyecto caracterizado por querer ser políticamente correcto y por la operación ideal para configurar una burbuja de bienestar⁷⁹; sintetiza que *“la ilusión del barrio se desvanece fácilmente si comparamos la complejidad de la ciudad real con este espacio que selecciona las funciones que le resultan rentables para formar su escenografía urbana”* (Muxí, 2009, pág. 177).

⁷⁹ Véase, Zaida Muxí, capítulo 4 “La ciudad corporativa” pp. 151-185 (La Arquitectura de la Ciudad Global, 2009).

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

En una entrevista, Alfredo Garay⁸⁰ alude a la oportunidad que representó el proyecto Puerto Madero para la aplicación de nuevas herramientas, que permitió “*salir de la pasividad a la que la llevaban las herramientas clásicas, que eran la obra pública y la normativa*”; al mismo tiempo la noción de proyecto urbano permitió articular la intervención en una escala mayor con un modelo de gestión para gerenciar y utilizar un instrumento económico; añade que el acercamiento del Estado y el mercado de bienes raíces fue positivo “*si el Estado quiere conducir la política urbana tiene que tener herramientas activas que impulsen las transformaciones que proponen*” (Garay en Corti, 2014, pág. 9).

Por todo lo expuesto, la principal crítica que recibe el proyecto Puerto Madero por parte de diversos referentes –y que interesa en la relación puerto-ciudad- es la exclusividad de élite que ha ido generando su proceso de consolidación y la escasa o nula captación de plusvalías dirigidas a sectores con recursos reducidos; asimismo, la posibilidad de integrar la ciudad al río, a través de la costanera, la reserva ecológica y los paseos públicos, ya que la gestión sobre ese sector no ofrece actividades que fomenten la integración social.

A priori, la integración en la relación puerto-ciudad no dependerá necesaria y excluyentemente del corrimiento o desmantelamiento de una infraestructura o instalación de forma total o parcial, por más compleja que ella sea; la renovación con la reconversión puerto-ciudad como propósito puede o no traducirse en mejor calidad ambiental y paisajística, es independiente del compromiso territorial para el desarrollo portuario.

La reconversión atrajo población -permanente y transitoria- a residir, trabajar, consumir y/o recrearse, lo que incrementó los desplazamientos diarios en diversos horarios según las actividades que se espacializaron allí; el aumento de tránsito en las vías de vinculación del barrio con la ciudad es demostrativo de ello, añadido al ya existente de la CABA y del puerto, ejerciendo, de igual modo, apremios sobre el transporte de cargas en vías urbanas.

6.3- La movilidad en la relación entre el puerto y la ciudad

Las nuevas formas de desplazamiento de información, sujetos y objetos se expresan en la ciudad, con más flujos (reales y virtuales) y a mayor velocidad. “*La globalización y la metapolización se nutren de tecnologías de transporte y comunicación y estimulan su desarrollo [...] estas tecnologías no ponen en tela de juicio la concentración metropolitana ni sustituyen las ciudades reales por otras virtuales. El uso de las TIC, en concreto, no reemplazan en absoluto a los transportes*” (Ascher, 2004, pág. 58); son las infraestructuras

⁸⁰ Alfredo Garay, arquitecto y urbanista, en 1989 asumió como Secretario de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, de esa gestión en la Ciudad surgió la renovación urbana Puerto Madero, a través de la creación de una empresa de urbanismo, la “Corporación Antiguo Puerto Madero”, de la cual formó parte en el directorio.

de transporte las que dan valor al territorio, y especialmente a las áreas urbanas, donde se concentra el comercio, el ocio y la administración, además de la residencia.

Coincidiendo con Ascher (2004, pág. 59), han cambiado las formas y modos de los desplazamientos, derivados de los avances tecnológicos, originando nuevas estructuras espaciales; si bien se ha sustituido la forma de intercambios entre productor y consumidor a través del comercio electrónico, no ha desaparecido el comercio tradicional, sino que cambió la localización del tradicional centro comercial cercano a plataformas logísticas lejanas para el abastecimiento, alterando los flujos, agravando los problemas de movilidad urbana.

En este contexto –de consumo desmedido- el contenedor refleja el tiempo de los bienes de consumo, que tienen origen pero carecen de identidad, accesibles en cualquier punto del planeta (siempre que se puedan pagar); como afirma Bauman (2009, págs. 80-81) “*el consumismo de hoy no tiene como objeto satisfacer las necesidades [...] la necesidad fue descartada y reemplazada por el deseo*”. El contenedor es la representación de los desplazamientos, es parte de esa relación información-sujeto-objeto, donde la movilidad se volvió compleja, incierta e imprescindible para satisfacer los deseos y necesidades. En términos simbólicos el contenedor se expresa por agua y tierra, como la garantía de satisfacer las demandas a futuros usuarios desconocidos, en una extensión sin fronteras.

En la escala local, el desplazamiento de sujetos está definido por la convergencia de la Estación Retiro (ómnibus y ferrocarril), los accesos terrestres por autopistas, la llegada de turismo vía fluvial-marítima (Cruceros y ferrys de cabotaje) y vía aérea (Aeroparque Jorge Newbery); todo en el centro administrativo, financiero y comercial, que recibe a diario más de un millón de personas por diversas actividades (trabajo, educación, salud, etc.), en conjunto potencia el compromiso de una fluida relación multimodal aun inexistente.

El Puerto de Buenos Aires presenta un compromiso en sus relaciones “poco amigables” con la ciudad, y se evidencia en el desplazamiento de la jurisdicción cada vez más cerca del agua, el puerto no tiene más espacios para ceder ni para crecer; no obstante el retiro de material del Paseo del Bajo prevé el relleno sobre el agua para una futura ampliación, “retirándose” de la ciudad.

En cuanto a la infraestructura ferroviaria, la relación también es dificultosa en tanto constituye barreras urbanas. “*La trocha ancha sólo tiene un ingreso teórico desde el sur. Pero este ingreso, desde Parrilla Norte, obliga a la interrupción de las arterias viales que confluyen a Retiro cada vez que circula un tren [...] La trocha media no tiene acceso al puerto. Por estas razones, las operaciones ferroviarias con contenedores se realizan de*

manera indirecta, siendo transferidos de vagón a camión en Retiro y luego transportados por estos camiones a las terminales portuarias” (Cossettini en Abramian, 2010, pág. 11).

La relación puerto-ciudad se ve interrumpida por la (in)accesibilidad, el transporte y el tránsito. En este aspecto la visión del sector técnico de AGP.S.E. plantea hasta qué punto se integra la ciudad y el puerto fácticamente?, en el sentido que “el Paseo del Bajo es soterrado en trinchera en el tramo que atraviesa Puerto Madero, mientras que en viaducto en las áreas que atraviesan las villas, allí se eleva conformando una barrera urbana” (Galanis, 2018)⁸¹.



Figura 78: localización del Paseo del Bajo

Fuente: <https://www.ambito.com/presentaron-la-autopista-riberena-n3934071>

6.3.1- Congestión y conflictos de tránsito en los accesos terrestres

El concepto de la movilidad como variable de los territorios complejos es relativamente novedoso; según indican Vesclir y Ciccolella (2012:2) “se inicia en los noventa cuando paralelamente a la ampliación y modernización de la red vial (priorizando las autopistas), se disparan nuevos procesos de urbanización, metropolización e industrialización”.

El puerto no puede aislarse de los eventos de la ciudad y sus transformaciones son y están bajo ese escenario, es un eslabón de un sistema de infraestructuras, nodos de ingresos y de arterias urbanas compartidas con vehículos livianos y pesados, que interfieren en la movilidad y generan barreras urbanas.

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

⁸¹ Esta visión –de Flavio Galanis- fue compartida con parte del equipo del Departamento de Arquitectura de la gerencia de planeamiento AGP.S.E.: Arqs. Antonela Schiavi y Sebastian Vazillotta.

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

vehículos relacionados con la actividad portuaria y sólo el 7,92% corresponde a vehículos relacionados con la actividad del Puerto (UTN, 2010).

La red ferroviaria –compartida entre transporte de cargas y pasajeros- está desactualizada y desmejorada, lo que hace más costoso el uso e ineficiente, siendo minoritario el movimiento de contenedores por este medio, sólo el 5% de las cargas aproximadamente son distribuidas por trenes que alcanzan la estación de Retiro donde son transferidos a camiones; en este sentido, imponen pocas interferencias al tránsito urbano, ya que los horarios de trenes están vinculados casi exclusivamente al tráfico de pasajeros que son la causa principal del cierre de barreras y congestión. La zona de Retiro-Puerto Madero, donde se producen los mayores congestionamientos, es cruzada por una vía en servicio por la que transita regularmente una formación de cargas del tren de bobinas (San Nicolás-Ensenada).

El mayor nudo de congestionamiento que se vincula al tránsito portuario se encuentra en Av. Madero y Maipú, donde convergen en el cruce con el ferrocarril, cerca del Hotel Sheraton en Retiro. Sin embargo, los ingresos de camiones al Puerto de Buenos Aires representan sólo 3.400 camiones/día. La diferencia de 5600 camiones se explica por los camiones pasantes por la CABA en su tránsito de norte a sur y viceversa, sin tener origen o destino en el Puerto de Buenos Aires. Se supone que la concreción del Paseo del Bajo reducirá los índices⁸².

Se deduce que la incidencia portuaria en la movilidad es relevante, pero no la principal causante de los problemas; conforma, de todos modos, un tema de debate permanente entre actores heterogéneos. Más allá de la localización del puerto, la movilidad en áreas urbanas es un debate de la agenda pública del Estado en su rol de planificador; en línea con esto, Orduna (2018) indicó que se debe dar un cambio de paradigma, integrando capacitación, profesionales y sociedad para una movilidad sustentable.

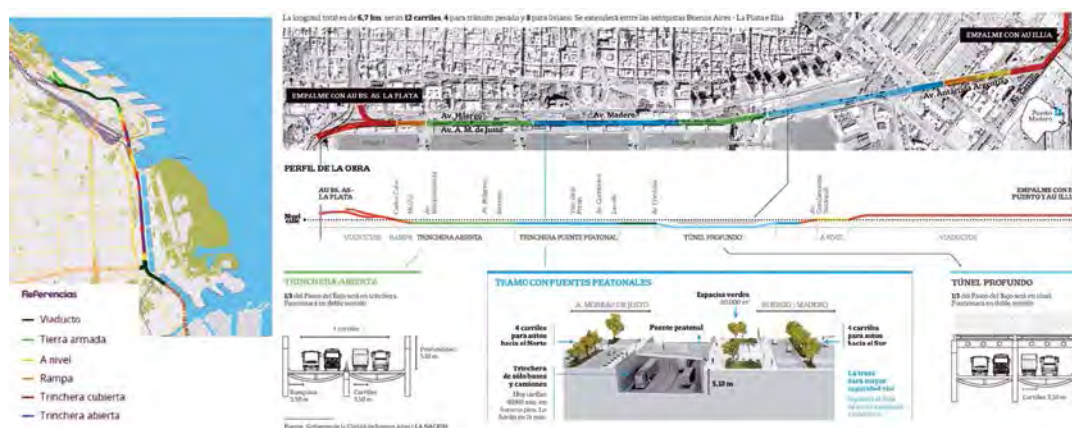


Figura 79: Plano del Paseo del Bajo

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2017

⁸² Unirá el sistema de autopistas urbanas norte-sur (Au. Illia/Lugones y Au. Buenos Aires-La Plata)

6.3.2- Capacidades de las áreas operativas en el entorno céntrico

Un factor importante en cuanto al efecto que generan en la relación entre el puerto y la ciudad –desde las variables de uso del suelo y movilidad- es la superficie destinada a las áreas operativas y las áreas logísticas: estacionamientos para camiones, playas de consolidación y desconsolidación, de almacenamiento, de contenedores vacíos y talleres de reparación, camiones y grúas. Adicionalmente, cámaras de frío, espacios para cargas palletizadas (reparación de pallets, almacenamiento, consolidación), y áreas de servicios (AGPSE, 2005, pág. 52). Finalmente, otras áreas pueden ser signadas a la actividad comercial e industrial de empresas interesadas en desarrollar algunas de sus actividades de terminación en áreas cercanas al Puerto (ya expresadas en capítulo 4, usos del suelo).

Frente a la hipótesis de crecimiento del puerto hacia el año 2030, estimada entre 1.8 y 2.8 millones TEUs/año según el Plan Maestro 2030 (AGPSE, 2005, pág. 51), deberá preverse el prioritario ordenamiento de las superficies ocupadas, vacantes, subocupadas y usurpadas. Figuerola (2018) planteó –en función de la finalización de las concesiones en el año 2020, y del futuro crecimiento previsto sobre el agua- interrogantes aun no definidos, en torno a: *“qué inversiones harán el privado y el Estado, las tarifas reguladas y libres, la performance de la conectividad por agua y tierra, qué ancho y profundidad tendrá el canal de acceso en el río de La Plata, cómo se va a conectar el ferrocarril desde distintos lugares de la Argentina, cómo va a convivir la trocha de cargas y pasajeros, cómo va a ser el uso del Paseo del Bajo en 15 años”*, indicó que todo master plan supone más allá de la propuesta física resolver estas y otras cuestiones.

Un re-ordenamiento de los usos del suelo implica, por un lado, tener en consideración los buques que acceden, cuya incidencia es directa en la capacidad de traslado y almacenamiento de TEUs que habrá que localizar en algún puerto, zonas de actividades logísticas o terminal.

Estas problemáticas a resolver por la administración del puerto, encuentran respuestas en el proyecto de modernización, según los tres referentes vinculados al puerto que fueron entrevistados (Galanis, 2018) (Metz, 2018) (Mórtola, 2018), claramente con el sesgo particular de pertenecer a la gestión involucrada en la “modernización” del puerto; en línea con ganar territorio al río, se recuperaría espacio para la operativa, en una nueva terminal y áreas logísticas. Aunque ese proyecto será finalizado a mediano plazo, mientras tanto los impactos –funcionales, ambientales, territoriales y paisajísticos- seguirán interpelando la ciudad.

6.3.3- Efectos sobre el ambiente urbano-portuario

El fenómeno de metropolización sumado a los procesos de degradación ambiental en el consecuente deterioro de la calidad de vida urbana, es una derivación que expone a cierta vulnerabilidad a algunos territorios. En particular los territorios portuarios inmersos en áreas metropolitanas, deben asumir no solo los advenimientos propios de su condición operativa, sino los de los entornos urbanos que los contienen⁸³.

La ciudad confiere beneficios para el desarrollo humano, *“encontramos que se concentran tanto la creatividad humana [...] como las formas más avanzadas de organización social, es decir, el conjunto de elementos necesarios para estructurar la sociedad”* (Carrillo, 2002, pág. 121); al mismo tiempo, multiplicidad de factores representan un deterioro en la calidad de vida urbana para todos los habitantes, entre ellos destaca *“el deterioro del medio ambiente va en aumento en muchas ciudades; los asentamientos irregulares con residentes de bajos ingresos crecen continuamente; los sistemas de transportes y las calles urbanas no satisfacen las necesidades locales”* (Carrillo, 2002, pág. 123).

Las transformaciones territoriales incluyen el impacto ambiental, la sostenibilidad territorial y el calentamiento global, temas de agendas que llevan décadas, pero que en los últimos años preocupan a los Estados por el impacto social, ecológico y económico. *“el discurso de la sostenibilidad entiende a la ciudad como un ecosistema que consume recursos y genera residuos, un organismo vivo estrechamente interrelacionado con el territorio que lo rodea tanto a escala regional como global”* (García Vázquez, 2006, pág. 91).

El puerto no es una unidad aislada e indiferente a la ciudad, el debate de la sustentabilidad y la cuestión ambiental es una preocupación en los principales puertos del mundo; específicamente se ha comenzado a debatir sobre políticas verdes destinadas al sistema portuario (*green port*), en la aplicación de nuevas tecnologías para reducir emisiones, evaluaciones ambientales con controles más estrictos, asimismo inversiones en capacitación e investigación, reforzando la sostenibilidad en la convivencia puerto-ciudad.

El transporte marítimo -y fluvial- continúa siendo el más barato de todos los medios para trasladar mercancías en grandes volúmenes, igualmente, es el transporte que menos emisiones contaminantes por distancia y carga transportada provoca y de menor consumo energético, positivamente es el más efectivo en términos económicos y ambientales.

⁸³ En el capítulo 4: usos del suelo, se analizaron los impactos ambientales inherentes al puerto como infraestructura, no abordando los impactos que genera la actividad directa e indirectamente.

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

No obstante, el avance del contenedor en el puerto y en la ciudad, lleva implícito el aumento en el transporte terrestre de cargas por modo carretero y la relación contenedor-camión es económica y ambientalmente insostenible. En ese sentido revitalizar el sistema ferroviario es fundamental en tiempos, costos y reducción de contaminación en el traslado de cargas, además de pasajeros.

En términos generales el sector del transporte es responsable del 20% de las emisiones a nivel mundial de GEI; en Argentina representa el 25% de las emisiones de CO₂⁸⁴ (Banco Mundial, 2017); de este porcentaje, el transporte carretero es el principal, y específicamente el transporte privado. Es sabido que la quema de combustibles fósiles es la causante de emisiones de diversos gases que contribuyen a los efectos en el cambio climático⁸⁵.

El 29,80% de las emisiones totales corresponden a la quema de combustible para el sector transporte, los principales contaminantes corresponden a los directos de primera categoría CO₂ (Dióxido de carbono), CH₄ (Metano), N₂O (Óxido nitroso) cuyo potencial al calentamiento global incide directamente, y otros indirectos que son gases precursores como el NO_x (Óxido de nitrógeno), CO (Monóxido de carbono), COVNM (Compuestos orgánicos volátiles distintos del metano). Cuadro x.

Directos 1° Categoría	Potencial del calentamiento global en un horizonte de 100 años utilizados	Aportes del transporte
CO ₂	1	33,1%
CH ₄	21	4,3%
N ₂ O	310	66,0%

Cuadro 20: Aportes del transporte principales emisiones de GEI

Fuente: Elaboración propia en base a (SAyDS, 2015)

Considerando los diferentes modos de transporte, según emisiones de los diferentes GEI (las principales emisiones corresponden a CO₂), se obtiene que el modo más contaminante es el carretero, en todos los tipos de emisiones de GEI, si se observa el medio de transporte dentro de cada modo, el transporte carretero en general y el privado en particular sobresalen por encima de todos; en el modo por agua, el transporte internacional sobrepasa al resto; siendo el más benéfico con el ambiente, sin dudas, el transporte de cargas por ferrocarril.

⁸⁴ Estadísticas de OCDE/AIE (iea.org/stats/index.asp), Agencia Internacional de Energía, emisiones de CO₂ originadas por la quema de combustible 1990-2014.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.CO2.TRAN.ZS?end=2014&locations=AR&start=1960&view=chart>

⁸⁵ "La participación de combustibles se compone por el 57% de gas natural y 30 % de petróleo, seguidos por la energía hidráulica con el 4%, [...] Las emisiones relacionadas con las actividades de quema de combustible contribuyen con el 93,43% a las emisiones totales de GEI del sector, mientras que el 6,57% restante corresponde a emisiones fugitivas de la fabricación de combustibles, casi en su totalidad por la producción de petróleo y gas natural" (SAyDS, 2015, págs. 63-65).

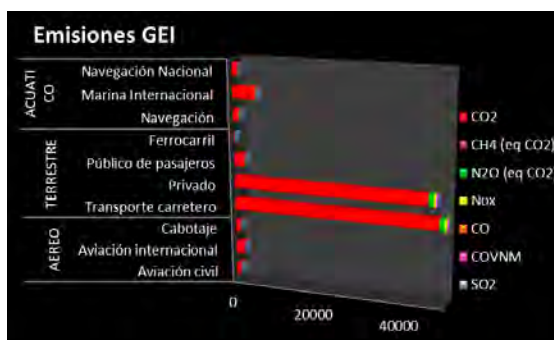


Figura 80: Emisiones de contaminantes de GEI por modo y medio de transporte

Fuente: Elaboración propia en base a (SAyDS, 2015)

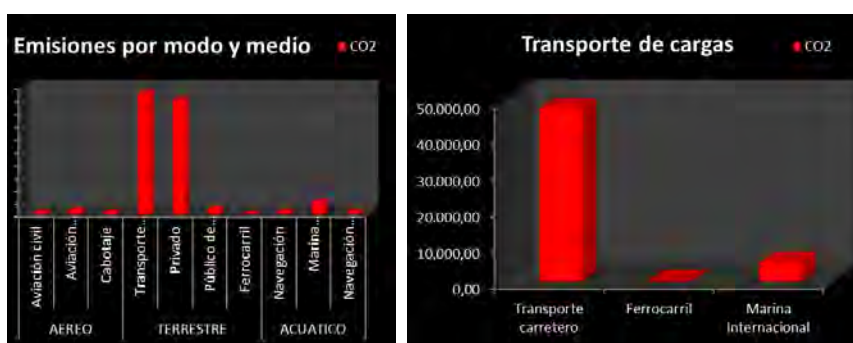


Figura 81: Emisiones de CO₂ por modo y medio. Emisiones de CO₂ en transporte de cargas

Fuente: Elaboración propia en base a (SAyDS, 2015)

A lo anteriormente mencionado, se añaden el resto de actividades urbanas. A modo de ejemplo se analiza el año 2014, como caso testigo, para la CABA, en base a un informe que evaluó el período 2005-2014 de concentraciones de Monóxido de Carbono (CO). El mismo indicó en el año 2014 las concentraciones máximas y promedio para cada mes obteniendo valores entre 0,4 y 1,5 PPM (partes por millón) para el total de días del mes, siendo el valor límite admisible para un día de 24 horas 2,6 PPM (Ordenanza N° 39.025)⁸⁶.

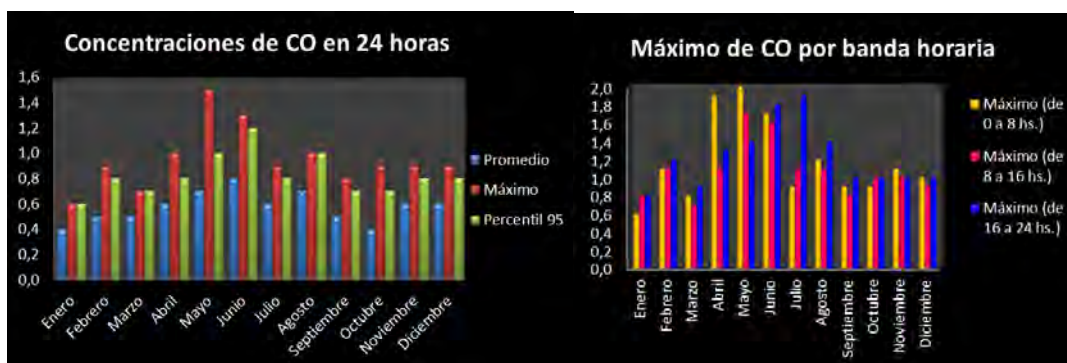


Figura 82: Concentraciones de CO diarias, año testigo 2014 en CABA

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Ministerio de Ambiente y Espacio Público (GCBA)⁸⁷

⁸⁶ El análisis se hizo en tres bandas horarias (0-8; 8-16; 16-24), los picos máximos de concentraciones varían según los meses, el horario de 16 a 24 alcanzó los valores mayores en promedio anual (durante seis meses), oscilando entre 0,6 y 2,0, siendo el valor límite admisible para 8 horas 10 PPM (Ley Nacional N° 20.284) y 10 mg/m³ // 8,7 PPM (Guías de la Organización Mundial de la Salud).

⁸⁷ Agencia de Protección Ambiental. Dirección General de Control Ambiental. Gerencia Operativa de Determinaciones Ambientales y Laboratorio. Estación de Referencia Parque Centenario.

A estas cuestiones ambientales, se añaden las acciones antropicas como se explicitó en el capítulo 4. El ambiente remodela el paisaje, ese paisaje que pintaba Quinquela en la imagen del riachuelo se modificó, resignificado por las actividades, el contexto y la cultura.

6.4- El paisaje portuario en la construcción de la relación puerto-ciudad

El paisaje es un componente del territorio que se exhibe como una construcción social, en tanto *“se nos presenta como una realidad física, engendrada por el dialogo secular entre el entorno natural y la actividad humana, tal como es percibido por la colectividad y los individuos que la integran”* (Nel-Lo, 2007, pág. 181). En tal sentido, el paisaje depende de *“un relato que le dé sentido a la mirada del espectador”* (Silvestri, 1994, pág. 34) donde la percepción individual y colectiva lo produce y re-significa a diario.

En ese proceso de transformación permanente, los territorios se re-construyen como superposición de capas solapadas a huellas del pasado, conviven diferentes tiempos, identidades y relatos que dan la memoria colectiva del lugar. Esa configuración del paisaje a veces es rechazada por ciudadanos locales y visitantes, otras es omitida y a veces apropiada. Los territorios portuarios en general mantienen un vínculo con la identidad de los lugareños; la condición porteña de Buenos Aires se conserva, se reconoce y se identifica.

De acuerdo a lo antes expresado se expone que *“paisaje y territorio son dos conceptos y dos hechos indisociables aunque no sinónimos [...] El paisaje contribuye a la formación de las culturas locales [...] aporta al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad. [...] Los enfoques pueden variar de acuerdo al valor que se le otorgue a cada sector del territorio y a cómo estos se articulan entre sí”* (López & Etulain, 2010, pág. 2).

El paisaje del Puerto de Buenos Aires, a través de su proceso histórico, fue cambiando al ritmo de la economía, la cultura y la tecnología, las etapas del puerto colonial al granelero demuestran el pulso nacional, no solo el de la ciudad capital, el puerto de la inmigración de principios de siglo y el del auge agroexportador en las décadas posteriores son paisajes reconocibles dentro y fuera del territorio nacional. En la actualidad el paisaje del puerto se expresa en contenedores, camiones, grúas y toda la dinámica que eso comprende.

Las reconversiones influyen en la configuración del paisaje, sin embargo, la mera posibilidad de cambiar usos y funciones en un puerto no dará al paisaje la oportunidad de resignificarse en un espacio apropiable social y culturalmente, porque el paisaje puede incluir las actividades económico-productivas, no identificadas por el imaginario colectivo. En palabras de Sabaté Bel (2004, pág. 49) *“paisaje no como resultado acabado de una cultura sino como*

Relación puerto-ciudad: infraestructura socio-técnica

realidad continuamente evolutiva: paisaje y territorio no como mero soporte, sino como factor básico de cualquier transformación. [...] los paisajes están llamados a jugar un papel relevante, porque constituyen la expresión de la memoria, de la identidad de una región”.

En cuanto a la relación puerto ciudad, Alemany (2015, pág. 75) expresa que “*La reconversión de amplias áreas del puerto permite en general la creación de nuevos espacios públicos, la introducción de nuevos equipamientos y la renovación de los entornos urbanos de los viejos muelles. Con frecuencia se han creado áreas de nueva centralidad en los espacios portuarios reconvertidos, especialmente cuando la escala de la intervención ha sido importante creando una dinámica propia de atracción de actividades económicas, visitantes, equipamientos y servicios”.*

El paisaje urbano es yuxtapuesto, complejo y heterogéneo, es heteródito (Lassus, 2007, pág. 90). Se reconoce así un paisaje táctil y un paisaje visual, o sea un espacio con información precisa y reconocible (instalaciones, equipamientos, barcos, personas), y otra escala que solo es visual, en la que los fenómenos son perceptibles desde una “apreciación” estética de aquello que es reconocible.

El paisaje cambia permanentemente, la apropiación y explotación del territorio, como proceso antrópico sobre el medio natural, implica una transformación constante de la que la sociedad no es del todo consciente, la aprehensión del paisaje como hecho socio-cultural demanda tiempos de aceptación y reconocimiento por parte del colectivo. La reconversión portuaria –del tipo puerto-puerto- ofrece la oportunidad de resignificar el paisaje, sea con nuevos usos, con los que ya dispone, con el ordenamiento de los actuales o con incorporaciones. De cualquier modo la reestructuración es el marco para planificar el territorio portuario en relación a la ciudad, incorporando el paisaje al territorio y al ambiente, conformando un triángulo interrelacionado, sistémico e interdependiente.



Figura 83: Sección de planos con proyecto Puerto Madero (1896) y con proyecto Puerto Nuevo (1924):

transformaciones en el territorio costero

Fuente: en (Molina y Vedia, 1999)

PARTE II – CAPÍTULO 7

CAPÍTULO 7: ACTORES SOCIALES: TRAMA DE VÍNCULOS

“Sin poder ni independencia, las ciudades podrán albergar a buenos súbditos pero nunca podrán tener ciudadanos activos”.

(Alexis de Tocqueville, 1805-1859, en Ciudades para un Pequeño Planeta)



“Barcos pescadores saliendo del puerto de Le Havre” (1874) Claude Monet

CAPÍTULO 7: ACTORES SOCIALES: TRAMA DE VÍNCULOS

7.1- Actores y relaciones socio-territoriales.

El significado social de un territorio es resultado de una interrelación del soporte físico y de la antropización del mismo en permanente transformación. *“Un ser humano no tiene el espacio social ante y alrededor de él — el espacio de su sociedad— como un cuadro, un espectáculo o un espejo. Sabe que tiene un espacio y que está en ese espacio. No disfruta sólo de una visión, de una contemplación o de un espectáculo: actúa y se sitúa en el espacio como partícipe activo”* (Lefebvre, 2013, pág. 331).

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; como advierte Weber (2012, pág. 9) *“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”*.

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.

La legitimidad de las acciones que ejercen los actores está fundamentada por los contextos sociales, económicos, políticos y culturales, y va modificándose según el devenir de los procesos que ocurren en el territorio. *“Parecería que los comportamientos sociales urbanos se determinan con base en la relación entre dimensiones sociales y territoriales. Si bien los actores presentes en una ciudad dependen de los procesos estructurales (tanto*

Actores sociales: trama de vínculos

económicos, como socio-demográficos o políticos) el papel que juegan en la ciudad depende de la forma particular en que se organicen como unidades de acción y ello depende, también, de su relación con el territorio urbano” (Pirez, 1995, pág. 1).

La apropiación del espacio (público y privado) se establece, por un lado, entre el conjunto de las infraestructuras, instalaciones, equipamientos urbanos y usos del suelo, allí emerge el ambiente propicio para que los flujos y redes sociales se desarrollen; por otro, y recíprocamente, los sujetos individual y colectivamente protagonizan esa apropiación otorgando identidad y sentido al lugar.

La convivencia entre heterogéneos actores sociales, de índole pública y privada, individual y colectiva, de escala local y global, con intereses muy disimiles, comunes, contradictorios o incompatibles entre sí, genera lazos de poder, alianzas estratégicas y también disputas y rechazos. “La ciudad es un producto de procesos diversos, independientes y aún contradictorios: producción de territorio, soportes físicos, localizaciones; procesos demográficos, económicos y culturales” (Pirez, 1995, pág. 7).

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.

En el ámbito portuario, el entramado de relaciones entre actores abarca la heterogeneidad que le es propia a la dinámica de los puertos y sus entornos urbanos locales, regionales y globales, quienes establecen diversos grados de afinidad, rechazo o indiferencia.



Figura 84: Organización de los actores

Fuente: Elaboración propia en base a Gudynas (2001)

7.2- Identificación de actores sociales en la dinámica territorial portuaria

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. Su importancia actual está en los desafíos, complejidad y creciente intensidad de las relaciones de negocios, estrategias e inversiones comunes necesarias para dotar de mayor competitividad a la actividad, situación que se complementa con la gestión urbana.

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, autoridad 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.

La articulación entre actores involucra el concepto de *governance* o gobernanza, que alude a la coordinación de todos los actores en el desarrollo de una actividad; un concepto inicialmente asociado al desarrollo endógeno “*que alude a una trama relacional de poderes caracterizada por la promoción de la cooperación entre actores*” (Tobio, 2011, pág. 109).

En el ámbito de la gobernanza portuaria, González Laxe *et al* (2015, pág. 3) distinguen dos niveles: el propio del puerto y el referido a la autoridad portuaria. El primero refiere a la gobernanza, que representa al conjunto de agentes económicos, sociales y políticos vinculados al puerto; el segundo, refiere a la gestión corporativa, interna, del puerto; es decir, el Estado a través del organismo estatal acorde, y el administrador a través del ente designado. A este nivel de vinculación se añaden otros actores que también gobiernan, como advierte Tobio (2011, pág. 109) “*es una forma de gobierno que no pasa por la acción de cuadros administrativos y políticos que operan centralizadamente desde el Estado, sino por la promoción de formas de coordinación de actores de distinto tipo presentes en cuatro esferas relevantes: sector público, sector privado, sociedad civil y mercado*”.

Actores sociales: trama de vínculos

La gobernanza aplicada a la actividad portuaria se puede definir *“a partir del marco legislativo definido por el gobierno competente, que puede ser el de la nación, el regional o incluso el local. Establecido el marco legal, se determina el organismo supervisor de la actuación de las autoridades portuarias, el cual puede depender a su vez del gobierno central o de niveles inferiores de la administración pública”* (González Laxe, Sánchez, & Garcia Alonso, 2015, pág. 4).

El marco legal en el que se gobierna el territorio portuario, está en el marco legal que rige el país, la Constitución Nacional Argentina es la disposición legal superior de la cual se desprenden las herramientas legales, normativas e institucionales que posibilitan y garantizan la gobernanza, es el Ministerio de Transporte el organismo que reúne al resto de secretarías y subsecretarías, y a la administración portuaria como ente descentralizado.

7.2.1- Actores globales – redes globales

En la trama de relaciones locales y globales los puertos son parte de una red, aunque entre sí los puertos no funcionan en red 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.

Los procesos productivos están globalizados, los puertos a escala mundial deben reorganizarse en torno a las transformaciones del transporte marítimo internacional y ante la necesidad de establecer una red jerarquizada que concentre y redistribuya los flujos. *“El rasgo espacial clave de la sociedad interconectada, es la conexión en red establecida entre lo local y lo global. La arquitectura global de las redes del mundo conecta los lugares de manera selectiva, según su valor relativo para la red. Diversos estudios demuestran la importancia que tiene la lógica global de establecer redes para la concentración de actividades y población en las regiones metropolitanas”* (Castells, 2013, pág. 7).

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.

Actores sociales: trama de vínculos

Para Castells (1996), el concepto "*hubs*" denota una característica del "espacio de flujos". El autor los considera nodos, capaz de vincular en tiempo real fragmentos territoriales dispersos y distantes, constituyen elementos claves en el funcionamiento y desarrollo de los territorios-red, caracterizados por la discontinuidad espacial; "*los hubs juegan un rol de coordinación para permitir una suave interacción entre todos los elementos integrados dentro de la red*". (Castells, 1996, pág. 413). La jerarquía de los nodos está en relación a las actividades realizadas, la desconexión de la red puede conducir a un deterioro económico, social y físico de la zona en la que están emplazados. Así, las características de un nodo dependen del tipo de función que le otorga la red (Castells, 1996, pág. 413).

La representación de puertos en red como eslabones de una cadena subsidiaria constituye un ideal teórico, ya que los puertos son competidores entre sí, y cada uno combate con sus propias herramientas por captar las cargas que le son competentes. La red se establece en las uniones, en las infraestructuras, las instalaciones y las gestiones como enlace de los nodos, estableciendo alianzas estratégicas.

Las "Alianzas Globales", son las que vinculan principalmente los tres grandes bloques económicos en términos portuarios: 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.

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, García Piñeiro (2018), entrevistado por el sector naviero, aduce que son cinco las principales navieras que dominan el mercado en el mundo, "*las primeras tres controlan el 43%, la 4ª suma el 51%; las 10 primeras dominan el 75% (considerando que del puesto siete en adelante ya son insignificante en incidencia)*"; asimismo agrega que las navieras más grandes han ido creciendo en fusiones y adquisiciones, comprando navieras más chicas.

A estos actores globales se asocia la industria naval, quienes asisten en buques cada vez mayores, como parte de la cadena de transporte. El crecimiento del comercio exterior sostenido durante veinte años –hasta la crisis del 2008- con un incremento en el tráfico de contenedores de 10% anual, impulsó a las navieras a solicitar órdenes de construcción de barcos, a los principales astilleros del mundo, incrementándose un 60% sobre la flota existente navegando; la crisis internacional impactó en el comercio y esos buques se convirtieron en una sobre oferta de bodega para la demanda de carga a nivel mundial (García Piñeiro, 2018).

Actores sociales: trama de vínculos

Estos actores representan, al mismo tiempo, impactos diferentes sobre frecuencia, costos, consumo de combustible, tiempos, de forma articulada o no generan vínculos con otros actores de forma directa e indirecta, que repercute además sobre cuestiones económicas y ambientales incorporando relaciones entre actores que se renuevan permanentemente.

7.3- Actores involucrados en la cadena de transporte

Los puertos funcionan como clúster logísticos, conformando un grupo de empresas integradas geográficamente que desarrollan actividades en un mismo sector; *“los clusters portuarios consisten en todas las actividades relacionadas tanto con la llegada de barcos y mercancías, así como en las localizadas en la zona de influencia portuaria”* (De Langen, 2004, pág. 6). En estos clúster *“coexisten compañías de transporte marítimo, autoridades portuarias, proveedores de servicios portuarios y logísticos, transitarios, compañías especializadas en almacenamiento, transportistas ferroviarios y terrestre.”* (González Laxe, 2012, pág. 101).

Las autoridades portuarias se distancian cada vez más de las actividades operacionales relacionadas con la provisión de los servicios portuarios, su rol está asociado a la redefinición de los objetivos del puerto; *“re-dirigiendo el proceso en cooperación con otros socios y desarrollando la red de actores económicos e institucionales; en suma, coordinando una red estratégica [...] el nuevo rol y el papel de las autoridades portuarias es aumentar la eficiencia de todo el sistema; que va desde el diseño de las concesiones, régimen regulador, tarifas, estructuras de suministro, relación de proveedores de servicios portuarios; en suma capacidad de estructurar las relaciones”* (González Laxe, 2012, pág. 103).

Otro actor de gran peso es el mercado de transporte marítimo de líneas regulares (dentro de ellos, las empresas navieras); como se dijo previamente, se caracteriza por ser oligopólico, con una gran tendencia a la concentración empresarial y por alcanzar economías de escala. Los servicios que ofrecen principalmente abarcan la estiba y desestiba –en el caso de contenedores- y se dividen entre los transportistas oceánicos, los operadores internacionales de transporte y las terminales de contenedores.

Los operadores internacionales de transporte ofrecen servicios y actividades sobre una base global, controlan las terminales y poseen, asimismo, un gran poder de negociación con alto grado de competitividad. Buscan ofertar servicios de acción global para racionalizar sus elevados costos y poder atraer vínculos de cooperación entre clientes. Las compañías de transporte marítimo invierten en terminales de contenedores y en ferrocarriles para

proporcionar servicios a la mayor parte de la cadena logística y proceder, en consecuencia, a una integración vertical.

7.3.1- Operadores del transporte marítimo

La gestión comercial del transporte multimodal es realizada por los denominados Operadores de Transporte Multimodal (OTM), que son agentes especializados en la gestión de este tipo de transporte, 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. Como se expresó en el capítulo 5, en Argentina la ley de transporte multimodal no se reglamentó.

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:

- Armador (*Shipowner*): es el propietario del buque; puede suscribir contratos de fletes con el porteador.
- Porteador: es el transportista propiamente dicho, que puede ser también el propio armador.
- Consignatario: es el agente del armador o porteador que realiza la gestión comercial del transporte en cada puerto.
- Cargador (*Shipper*): es el exportador o el importador responsable del embarque de la mercancía que suscribe el contrato de transporte marítimo.
- Estibador: es el empleado de la empresa autorizada para realizar las operaciones portuarias.
- 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.

7.3.2- Actores intervinientes en el transporte terrestre

Los actores que intervienen en el transporte terrestre, una vez desembarcado el buque, son los transportistas por camión y por ferrocarril, el primero es de carácter privado y el segundo

Actores sociales: trama de vínculos

público (estatal concesionado). En los últimos años el transporte carretero ha absorbido al ferroviario, acrecentando complicaciones de índole física, económica y ambiental.

Sobre las problemáticas, se ha mencionado el rol de la infraestructura, la contaminación y congestión como indicadores de las variables movilidad, usos del suelo y relación puerto-ciudad, entre otros. Respecto del entramado de actores, el sindicato que nuclea los camioneros tiene un peso fundamental en el mercado del transporte de cargas en Argentina. La convergencia a un fortalecimiento del transporte carretero y debilitamiento del ferrocarril de cargas contiene otros factores de distinta índole.

Se puede marcar un descenso del uso del ferrocarril para el transporte de cargas en 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 empresarial, con representación en el directorio de cada empresa”* (Cossettini, 2011, pág. 67).

La licitación de más de treinta mil kilómetros de vías, trajo algunas consecuencias positivas, 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”*⁸⁸.

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

⁸⁸ 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).

Actores sociales: trama de vínculos

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).

La preponderancia del transporte carretero en largas distancias, por encima del ferrocarril, lo convierte en un actor clave en la red de actores involucrados en el sistema portuario, en tal sentido el sector privado prevalece 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).

En la cadena de transporte intervienen múltiples actores y cada uno con roles específicos, conforman un entramado de relaciones complejo porque sus intereses y responsabilidades son distantes entre sí, y no necesariamente compatibles unas con otras, por lo mencionado previamente; situación que es común a la generalidad, y en la escala local del Puerto de Buenos Aires en particular, las relaciones se enmarcan con cierto grado de complejidad y tensión, esto se explicita en el capítulo 9 en la construcción de escenarios.

7.4- Actores locales en el Puerto de Buenos Aires

Las relaciones sociales que se establecen dentro de los límites portuarios, y con el afuera – la ciudad- suele ocasionar conflictos de poder, jerarquías, intenciones que no siempre adecuan los intereses entre las partes que interactúan directa e indirectamente, establecen superioridades, incongruencias, aunque también acuerdos, pactos y compromisos de mutua conveniencia.

Asimismo “el afuera” también tiene una *composición actoral* que establece sus propias leyes ordenadoras (clase social, nivel educativo, sentido de pertenencia, etc.); de este modo Pirez (1995, pág. 3) denomina *“actores locales” a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales*”. En este sentido hay actores de intervención sobre el espacio físico portuario concreto, y otros sobre el espacio de la ciudad, en términos de Gudynas (2001, pág. 4) el *“actor clave” que corresponde a cada coyuntura y situación*

Actores sociales: trama de vínculos

particular”. En ese sentido “es posible identificar actores con papeles privilegiados, eso depende de cada situación concreta” (Gudynas, 2001, pág. 4).

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 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.

Los tres entrevistados vinculados a la actividad portuaria (Metz, Mórtola, Galanis) coincidieron que la creación del Ministerio de Transporte ordenó las gestiones entre partes y actores y el resto de los modos de transporte. Asimismo el representante del GCBA reconoció muy importante contar con el organismo *ad hoc*, que es UPEPBA, intentando establecer coordinación y cooperación entre nación y ciudad.

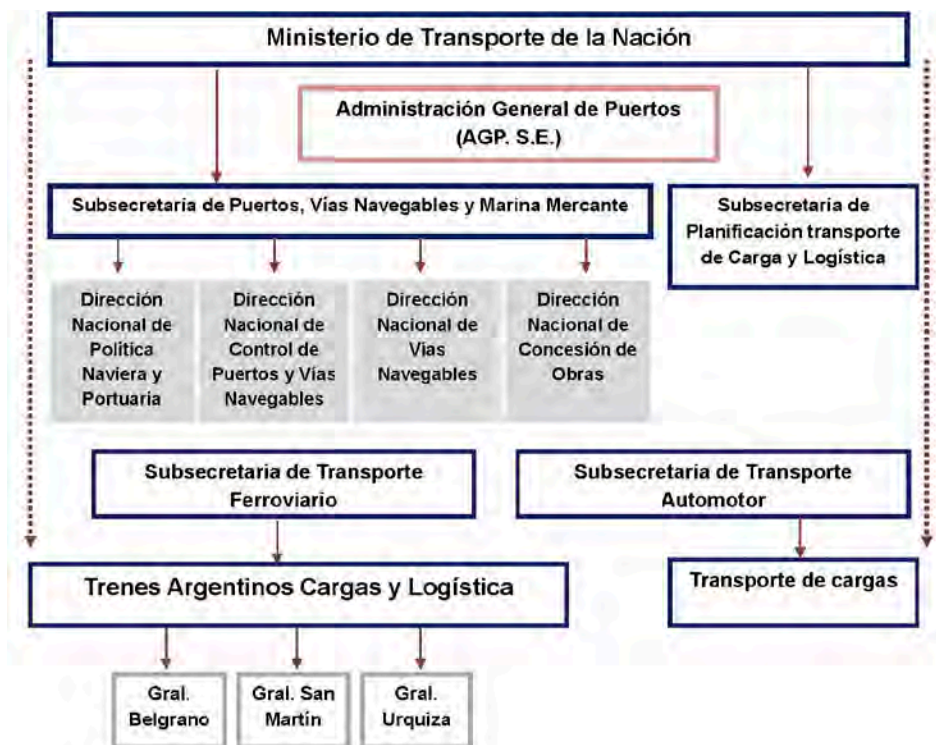


Figura 85: Síntesis de dependencias estatales en transporte Estado Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a organigrama del Ministerio de Transporte, 2018

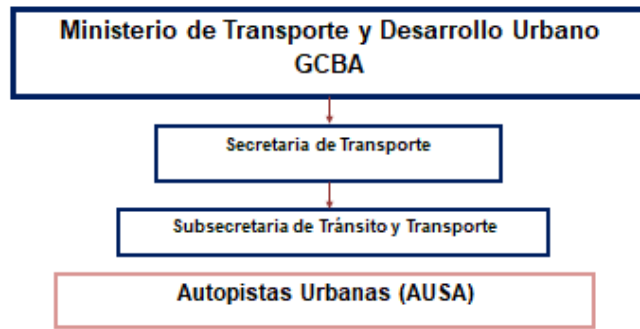


Figura 86: Síntesis de organismos estatales y concesionados CABA

Fuente: Elaboración propia en base a organigrama del GCBA, 2018

En el ámbito portuario se incorporan -a los actores ya mencionados de escala global- los actores de escala local, los estrictamente portuarios⁸⁹ y los que aparecen en relación a la ciudad pero con cierto vínculo con los usos y actividades del puerto; se pueden clasificar en:

- **carácter público:** dependencias del Estado Nacional (Ministerios, Secretarías, Direcciones vinculadas al tema transporte, ambiente, planificación, etc.), el Estado local (a través de UPEPBA-GCBA), usuarios, empleados y funcionarios, universidades;
- **carácter privado:** empresas e industrias, sindicatos y cámaras (Comercio, Industria, etc.), arrendatarios, propietarios privados, colegios profesionales, clubes náuticos y espacios de esparcimiento, agentes turísticos, agentes inmobiliarios.
- **sociedad en general:** ONG, la sociedad civil, movimientos sociales, individuos en general, residentes en el área y visitantes.

De todo lo mencionado precedentemente y con todos 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.

⁸⁹ Estado, empresas prestadoras de servicios (recolección de residuos, seguridad, talleres navales, provisión de combustible, provisión de alimentos, alquiler de equipos, entre otros); las terminales de crucero y de cabotaje y los prestadores de servicios a esas actividades y los privados.

Actores sociales: trama de vínculos

ACTORES	INSTITUCIONES PÚBLICAS ESTATALES											INSTITUCIONES PÚBLICAS NO ESTATALES			INSTITUCIONES PRIVADAS											CIVILES				
	ESTADO NACIONAL						ESTADO PROVINCIAL-MUNICIPAL					NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PORTUARIAS							URBANAS								
ACCIONES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	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	Sociedad Civil	ONGs	Vecinos	
	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	4 I	2 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 21: Cuadro actores locales que intervienen en el Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

Actores sociales: trama de vínculos

En cuanto a las acciones concretas de la planificación y ordenamiento del territorio portuario, se puede sintetizar del análisis del mapeo que el actor más relevante es el Estado Nacional a través de sus dependencias, el mismo se enfoca en la planificación, gestión y ejecución de instrumentos de ordenamiento territorial, obras de infraestructuras y redes 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, el ordenamiento del territorio de la ciudad, los usos del suelo y la movilidad⁹⁰ en el área urbana circundante cuenta UPEPBA que gestiona la articulación puerto-ciudad y coordina políticas entre AGP.S.E. y el GCBA, buscando soluciones compatibles a problemáticas comunes.

Las instituciones privadas que intervienen en el puerto no tienen un rol jerárquico en cuanto al ordenamiento del territorio portuario en la escala local, pero sí es necesario advertir que su presencia define directa o indirectamente otras cuestiones de índole operativa y de gestión; en el caso de las terminales, las empresas y algunos prestadores de servicio influyen en las decisiones que se tomen en relación a los usos del suelo disponible, a necesidades técnicas, a instalaciones y equipamientos que se requieren. En este sentido, algunas disposiciones de la gestión están en línea con demandas de los actores privados, las que a veces son incompatibles a las de otros actores.

Las instituciones públicas no estatales, tiene un rol importante en la consulta, el debate, el asesoramiento y la capacitación, sea por entes descentralizados, universidades u otras instituciones que pueden estar involucradas temporalmente en alguna actividad.

La influencia y peso que ejercen los sindicatos y gremios que intervienen en el sector portuario es muy relevante en la cuestión operativa, algunos de los principales sindicatos son: el Sindicato Unidos Portuarios Argentinos (SUPA), el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU), Federación Marítima Portuaria y de La Industria Naval de La República Argentina (FEMPINRA), Sindicatos de Empleados de Comercio (nuclea a estibadores y transporte de cargas por camión), Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos (APDFA), entre otros.

Por otro lado, un sindicato con mucho peso en las definiciones laborales portuarias es el Sindicato de Choferes de Camiones que nuclea a obreros y empleados del transporte de

⁹⁰ 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

Actores sociales: trama de vínculos

cargas por automotor, servicios, logística y distribución de la CABA y Provincia de Buenos Aires, las presiones que ejercen los agremiados son –en ocasiones- muy determinantes para la operativa portuaria, y oprimen resistencia frente a laudos empresariales, estatales, administrativos, que repercuten en la explotación del suelo, y en el ámbito social con los inconvenientes que generan las marchas, paros y movilizaciones de trabajadores⁹¹.

En cuanto a los actores privados en la escala urbano-portuaria, no tienen peso en este tipo de acciones, participan en otros aspectos pero no ejercen un rol preponderante, como pueden ser los agentes inmobiliarios y turísticos; similar ocurre con la sociedad civil, ONGs y vecinos que pueden tener un cierto grado de participación en causas comunes urbanas que se vinculan al puerto, pero con escaso peso para las acciones mencionadas en el mapeo.

Las relaciones que los actores imponen redefinen las transformaciones del entorno de los puertos, y recíprocamente estas redefinen las estrategias de los actores en el alcance de sus actividades; es en el territorio donde se construyen los vínculos sociales y se redelimitan las afinidades e inconveniencias.

7.4.1- La complejidad en el entramado de relaciones entre actores sociales

Luego de analizar las acciones mencionadas en el ítem anterior, es preciso analizar su incidencia en las transformaciones del territorio, las diversas situaciones que se entretajan entre los múltiples actores permiten obtener algunos resultados.

Se puede observar que por pertenecer el puerto a la jurisdicción nacional, los actores que están en la órbita del Estado Nacional (AGP.S.E., Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y Direcciones) que reúnen el transporte tienen un poder alto en las transformaciones del territorio, sea desde la planificación, la gestión, u otra acción relevante; también en la escala local tienen una injerencia en el ordenamiento del territorio por sobre otros sectores. *“El Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por otros Estados y diversas instituciones internacionales”* (O’ Donnell, 2008, pág. 1).

Considerando cuáles son las acciones, ¿en dónde actúan, en qué inciden? se observa que las acciones de instituciones que dependen del Estado Nacional, tienen una incidencia en esa escala, pero inevitablemente en la escala local; sin embargo las instituciones privadas

⁹¹ Asimismo y con un peso similar, existe el Sindicato de Conductores de Ferrocarriles de Argentina (La Fraternidad) -aunque la capacidad de transporte de cargas por ferrocarril es insignificante- para este caso no tiene demasiada relevancia, se toma en cuenta para las construcción de escenarios.

Actores sociales: trama de vínculos

(portuarias y urbanas) y la sociedad civil en sus acciones tienen un impacto más directo en la escala local; directa o indirectamente toda acción es social y tienen impacto en los procesos políticos, económicos, técnicos y físico-ambientales.

¿Cuánto inciden estas acciones en el territorio? en cuanto al poder y participación de los actores se evidencia que aunque los actores tengan un peso importante en el sistema público o privado no necesariamente tienen una participación igualmente importante en las propuestas, planificación, gestión, intervención u otra acción relevante. Asimismo se observa que el poder decrece de lo público a lo privado, afirmando el rol del Estado.

¿Cómo influyen las acciones de los diversos actores en el uso, la explotación, la apropiación y la gestión del territorio y el ambiente? en este aspecto es notoria la diferencia entre los organismos públicos estatales y no estatales respecto de los privados, esencialmente en la ejecución de políticas públicas, gestión, control y evaluación, que en general son acciones ejercidas por el Estado o entes descentralizados o autárquicos pero de carácter público. En tanto los privados igualmente tienen influencia porque usan y se apropian del territorio, no obstante, los intereses son otros y las responsabilidades son menos significativas.

En síntesis, las acciones -compartidas o no- entre los actores repercuten de diferentes formas en el territorio, por acción, por omisión, directa o indirectamente, con mayor o menor impacto, de forma positiva y negativa, en el corto, mediano o largo plazo; todas las acciones tienen un efecto en el territorio y en las transformaciones territoriales urbano-portuarias.

Sobre el relevamiento, y en relación con las variables de análisis, se puede observar que todos tienen un impacto sobre los usos del suelo (desde la ocupación física-funcional, por la espacialización de actividades, por el desplazamientos que esas actividades generan, por la apropiación social y cultural de los individuos en la sociedad, etc.). Con la movilidad sucede algo similar pero en menor medida, no todos los actores intervienen en esta variable de la misma forma, todos generan desplazamientos a diario por diversos motivos, modos y medios de transporte; sin embargo, desde la actividad portuaria específicamente, la incidencia es menor. Sobre la relación puerto-ciudad el impacto es menor, aquí solo algunos actores tienen una influencia notable (agentes inmobiliarios), otros no intervienen, con la salvedad que todos podrían considerarse usuarios de las interfases, la costa y el frente de agua, organizando las relaciones entre el puerto y la ciudad.

ACTORES RELEVANTES		cuáles son las acciones, en dónde actúan, en qué inciden?			cuánto incide?		cómo influye?			TRANSFORMACIONES TERRITORIALES				
CARÁCTER	ESCALA	ACTORES	ACCIONES PRINCIPALES	ALCANCE TERRITORIAL	INCIDENCIA	PODER	PARTICIPACIÓN	DECISIÓN	DEFINICIÓN	IMPACTO TERRITORIAL	INCIDENCIA SOBRE LAS VARIABLES DE ANÁLISIS	CONFLICTO POSIBLE	ACUERDOS DESEABLES	
INSTITUCIONES PÚBLICAS ESTATALES	ESTADO NACIONAL	Ministerio de Transporte (MT)	Propuesta - Planificación - Gestión - Intervención - Control	Local-Nacional-Internacional	Política - Económica - Social	SUPERIOR	ALTA	Políticas públicas, normativas, financiamiento de todo el sector transporte	Conjuntamente a otros organismos	Uso, Ocupación, explotación y planificación del territorio. Políticas públicas de planificación del transporte	U.S. Planificación de infraestructuras, M. planificación de transporte e infraestructuras R.P.C. flujos que se desarrollan en la interfase		Conjuntamente a otros ministerios	
		Administración General de Puertos S.E.	Propuesta - Gestión - Intervención	Local-Nacional	Económica - Política	ALTO	ALTA	Proyectos, programas, planes	Como ente descentralizado		U.S. Ordenamiento de actividades económicas portuarias; M. planificación de infraestructuras		Coordinación entre instituciones públicas y privadas	
		Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables	Propuesta - Gestión - Intervención - Control	Nacional	Económica - Política	ALTO	MEDIA	Políticas y planes específicos al sector marítimo	Como sector específico y supervisor de AGE S.E.		U.S. Ordenamiento del espacio de agua. M. ordenamiento y gestión de vías navegables	Territorial, Ambiental, Vial, Social, Económico, Político, administrativo	Cooperación con resto de las dependencias del M.T.	
		Subsecretaría de Planificación Transporte de Carga y Logística	Gestión, Ejecución	Nacional-regional	Económica - Política - Técnica	MEDIO	MEDIA	Intervención en el sector específico	Sobre los temas de carga y logística		M. Planificación y gestión transporte, tránsito e infraestructuras y ordenamiento de la movilidad y logístico.		Cooperación con resto de las dependencias del M.T.	
		Subsecretaría de Planificación Ferroviaria	Gestión, Ejecución	Nacional	Económica - Política - Técnica	MEDIO-BAJO	MEDIA-BAJA	Ejecución de obras y mantenimientos	En infraestructura ferroviaria, instalaciones y equipamiento		M. Planificación y gestión transporte, tránsito e infraestructuras por ferrocarril		Cooperación con resto de las dependencias del M.T.	
		Subsecretaría de Planificación Automotor	Gestión, Ejecución	Nacional	Económica - Política - Técnica	MEDIO-BAJO	MEDIA-BAJA	Ejecución de obras y mantenimientos	Sobre el sector automotor en general		M. Planificación y gestión transporte		Cooperación con resto de las dependencias del M.T.	
		Prefectura Naval Argentina	Seguridad, Protección y Control	Local-Nacional	Seguridad	ALTO	MEDIA	Seguridad del espacio acuático	Protección marítima ambiental y orden público	Servicio de Policía de Seguridad de la Navegación		R.P.C. Órgano policial especializado ejerciendo control del espacio de jurisdicción portuaria	Seguridad	Conjuntamente a otras fuerzas de seguridad
	ESTADO PROVINCIAL-MUNICIPAL	Gobierno Ciudad de Buenos Aires	Propuesta - Planificación - Gestión - Intervención - Control	Local	Política - Económica - Social	ALTO	MEDIA	Políticas públicas, normativas, financiamiento de todo el sector transporte	Núcleo a todos los organismos	Uso, Ocupación, explotación y planificación del territorio. Políticas públicas de planificación del transporte	U.S. Ordenamiento y planificación; M. planificación de transporte e infraestructuras locales; R.P.C. ordenamiento urbano del entorno portuario		Trabajo conjunto al Estado Nacional y jurisdicciones vecinas	
		Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte	Propuesta - Gestión - Intervención - Control	Local	Política - Económica - Social	MEDIO	MEDIA	Políticas, planes, programas y proyectos	Conjuntamente a otros organismos		U.S. planificación de infraestructuras; M. planificación de transporte e infraestructuras; R.P.C. flujos que se desarrollan en la interfase		Debate con otros ministerios	
		Secretaría de Transporte	Propuesta - Gestión - Intervención	Local	Política - Económica - Técnica	MEDIO	MEDIO	Políticas y planes específicos al sector transporte	Como sector específico y ejecutor					
		Autopistas Urbanas (AUSA)	Ejecución - Intervención	Local-microrregional	Política - Económica - Técnica	MEDIO-BAJO	MEDIA-BAJA	Ejecución de obras y mantenimientos	sobre obras y mantenimiento de autopistas	infraestructura	U.S. Ocupación del espacio para la movilidad; M. ejecución de infraestructuras;	Vial - ambiental	Coordinación entre instituciones públicas y privadas	
	INSTITUCIONES PÚBLICAS NO ESTATALES	MUNICI PROVINCIAL NACIONAL	Universidades Públicas Nacionales	Consulta - Asesoramiento - Debate - Innovación	Nacional	Educativa - Social	ALTO	ALTA	Políticas educativas de posgrado sobre temas específicos	Consultoría con organismos públicos del Estado	Investigación sobre ordenamiento territorial y planificación de transporte	Sobre todas las variables en la innovación, debate y capacitación para ordenar, planificar y gestionar el territorio y ambiente urbano y portuario	Social, político, educativo	Comunicación con dependencias del Estado y ONGs
		MUNICI PROVINCIAL	Colegios Profesionales	Consulta - Asesoramiento - Debate	Provincial	Social - Cultural	MEDIO	MEDIA	Incumbencias profesionales	Concursos, congresos, consultorías			Social, político	Cooperación entre profesionales y técnicos en temas estratégicos
		MUNICI PROVINCIAL	Asociaciones civiles	Consulta - Debate	Local	Social - Cultural	MEDIO	BAJA	En causas que involucran el bien común	Consensos entre civiles y Organismos públicos	transformación sociocultural del territorio		Social, cultural	Compromiso con la sociedad
INSTITUCIONES PRIVADAS	PORTUARIAS	Terminales de Contenedores	Ejecución - Operación - Servicios	Local-Internacional	Económica - Técnica	MEDIO-ALTO	MEDIA-BAJA	Sobre operación, mantenimiento y usos del suelo	Posición e inserción en el comercio exterior	Ocupación, usos y explotación del territorio	U.S. Grandes áreas para actividades; M. transporte de cargas, estacionamientos y logísticas	Económico, social, ambiental	Complementación con los sectores sociales, ONGs, vecinos	
		Terminal de Cruceros	Ejecución - Operación - Servicios	Local-Internacional	Económica - Técnica	MEDIO	MEDIA-BAJA	Sobre operación, mantenimiento y usos del suelo	Operación y servicios	Ocupación, usos y explotación del territorio	U.S. Áreas para pasajeros e instalaciones; M. ordenamiento del área de atraque R.P.C. áreas destinadas a atención del turismo	Económico, social, ambiental	Complementación con actores que comparten territorio y servicios	
		Terminal de Cabotaje	Ejecución - Operación - Servicios	Local-regional	Económica - Técnica	MEDIO	BAJA	Sobre operación, mantenimiento y usos del suelo	Operación y servicios	Ocupación, usos y explotación del territorio	U.S. Áreas para pasajeros e instalaciones; M. ordenamiento del área de atraque R.P.C. áreas destinadas a atención del turismo	Económico, social, ambiental	Complementación con actores que comparten territorio y servicios	
		Prestadoras de Servicios	Operación - Servicios	Local-regional	Económica - Técnica	MEDIO	BAJA	Inserción en el mercado	Inserción en el mercado	Luchas por el control del territorio	U.S. Ocupación de áreas, instalaciones y equipamientos de servicios portuarios; M. estacionamientos e instalaciones	Económico, social, político	Responsabilidad social y ambiental	
		Sindicatos	Mediación - Debate	Local-provincial	Política - Social	MEDIO-ALTO	MEDIA	Representación de intereses laborales	Reglas laborales y respeto a trabajadores	Ocupación, usos y explotación del territorio	M. incidencia en el tránsito diario del transporte de carga R.P.C. congestión de vías urbanas	Económico, social, político	Acuerdos que benefician las partes involucradas y la sociedad	
		Cámaras Empresariales	Servicios	Local	Servicios	MEDIO-BAJO	MEDIA	Articulación y direccionamiento de capacidades productivas	Asociación de personas físicas o jurídicas	Gestión de actividades en el territorio	R.P.C. A través de las empresas que intervienen en el puerto y en la ciudad	Económico, social, político	Pactos entre empresarios y funcionarios garantizando estrategias comunes	
		Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas	Servicios	Regional-internacional	Económica - Social - Ambiental	MEDIO	BAJA	Sobre sus propios servicios, costos, regulaciones	Asesoramiento, mediación, gestión de trámites	Usos del territorio	M. intensificación del transporte de cargas, intercambio de información, conciliación de grupos y empresas; R.P.C. Congestionamiento de vías principales, accidentes, contaminación y ruidos	Técnico, económico, ambiental	Conciliar y coordinar con el Estado	
		Zonas de Actividades Logísticas	Servicios - Ejecución - Gestión	Regional	Económico - Técnico	BAJO	BAJA	Inserción en el mercado y selección de clientes	Posicionamiento en el territorio y el mercado	Usos y explotación del territorio	U.S. Grandes instalaciones para la concentración y distribución, equipamientos; M. incidencia en el transporte de cargas	Territorial, Ambiental, Vial, Social, Económico	Conciliar con el Estado y las empresas	
	URBANAS	Empresas e Industrias	Servicios	Regional-internacional	Servicios	BAJO	MEDIA-BAJA	Inserción en el mercado	Oferta de servicios	Usos y explotación del territorio	U.S. Áreas destinadas a actividades diversas; M. tránsito y equipamiento; R.P.C. oferta laboral.	Económico, social, político	Compromiso y responsabilidad social y ambiental	
		Agentes Turísticos	Servicios	microrregional-internacional	Económica - Social	BAJO	BAJA	Posicionamiento del producto	Oferta de servicios	Usos y explotación del territorio	U.S. Instalaciones y equipamientos; M. transporte de servicios públicos y privados; R.P.C. servicios urbanos, hotelería, gastronomía, espectáculos	Económico, social, ambiental	Coordinación entre empresas, Estados y sociedad civil	
		Agentes Inmobiliarios	Servicios	microrregional	Económica - Social	BAJO	MEDIA	Inversión en reconversión urbana	Captación de clientes y rentabilidad	Usos y explotación del territorio	U.S. Áreas residenciales, comerciales, administrativas; M. tránsito público y privado, estacionamientos e infraestruct. R.P.C. renovaciones urbanas, uso de la costa	Económico, social, ambiental	Responsabilidad social y ambiental	
		Clubes Náuticos	Servicios - Recreación	Local	Social	BAJO	BAJA	Prácticas de actividades náuticas	Tipo de actividad deportiva, recreativa, turística	Usos y explotación del territorio	U.S. Áreas recreativas y deportivas; R.P.C. vínculo con el frente de agua	Económico, social, deportivo-recreativo	Responsabilidad social y ambiental	
		Sociedad Civil	Discusión - Intervención	Local	Social	BAJO	BAJA	Sobre los aspectos privados	Los vínculos	Apropiación del territorio	U.S. Uso del espacio público costero; M. uso, demanda y oferta de tránsito público y privado, estacionamientos e infraestruct. R.P.C. usos de la costa, paisaje, frente de agua	Social, ambiental	Compromiso y apropiación del territorio	
		ONGs	Discusión - Intervención	Local-nacional	Social	MEDIO	BAJA	Luchas y debates con la sociedad y los organismos	Consensos entre partes	Luchas y debates por la explotación del territorio	R.P.C. Respeto por el ambiente, mediación entre actores, debates por temas de interés general	Político, social, ambiental	Compromiso y cooperación con el resto de actores	
CIVILES	Vecinos	Discusión - Intervención	Local-barrial	Social	BAJO	BAJA	Asistir a debates, plantear reclamos	Luchas, apoyos, alianzas	Apropiación del territorio	U.S. Áreas residenciales formales e informales; M. tránsito público y privado, cargas y pasajeros; R.P.C. uso cotidiano de interfase, repercusiones en el ambiente	Social, cultural	Compromiso de acción, participación e involucramiento en temas estratégicos		

Acciones principales Refiere a las acciones que se llevan a cabo a través de ese organismo, que tienen alguna repercusión en las transformaciones territoriales desde lo Físico-Funcional, Económico-Productivo, Político-Administrativo

Alcance territorial Refiere a la escala que abarcan las principales acciones, teniendo en cuenta que aunque los actores sean locales los impactos de sus acciones pueden tener incidencia en la escala regional, nacional o internacional

Incidencia Refiere a la incidencia que tienen en algún sector por sobre otros (económico, social, político, cultural, educativo, servicios, etc.)

Poder Refiere al poder real, lo ejecuten o no, sobre las acciones y el resto de los actores

Participación Refiere al nivel en que se involucran los actores, independientemente de su poder en algunas acciones

Decisión Refiere a los aspectos en los que la decisión es importante

Definición Refiere al alcance de la definición sobre temas específicos

Impacto territorial Refiere a la mayor relevancia que tienen los actores en los diversos procesos, actividades, usos y gestión

Sobre las variables Refiere a la incidencia en los principales aspectos de cada variable

Conflictos posibles Refiere a ocurrencia de principales conflictos, y sobre qué dimensión afecta más, advirtiendo que indirectamente se pueden involucrar otras dimensiones

Acuerdos deseables Refiere a las demandas del territorio por parte de las acciones de -y entre- los actores

U.S. Usos del suelo M. Movilidad y Logística R.P.C. Relación puerto - ciudad

Cuadro 22: Incidencia de los actores en las transformaciones territoriales portuarias y urbano-portuarias

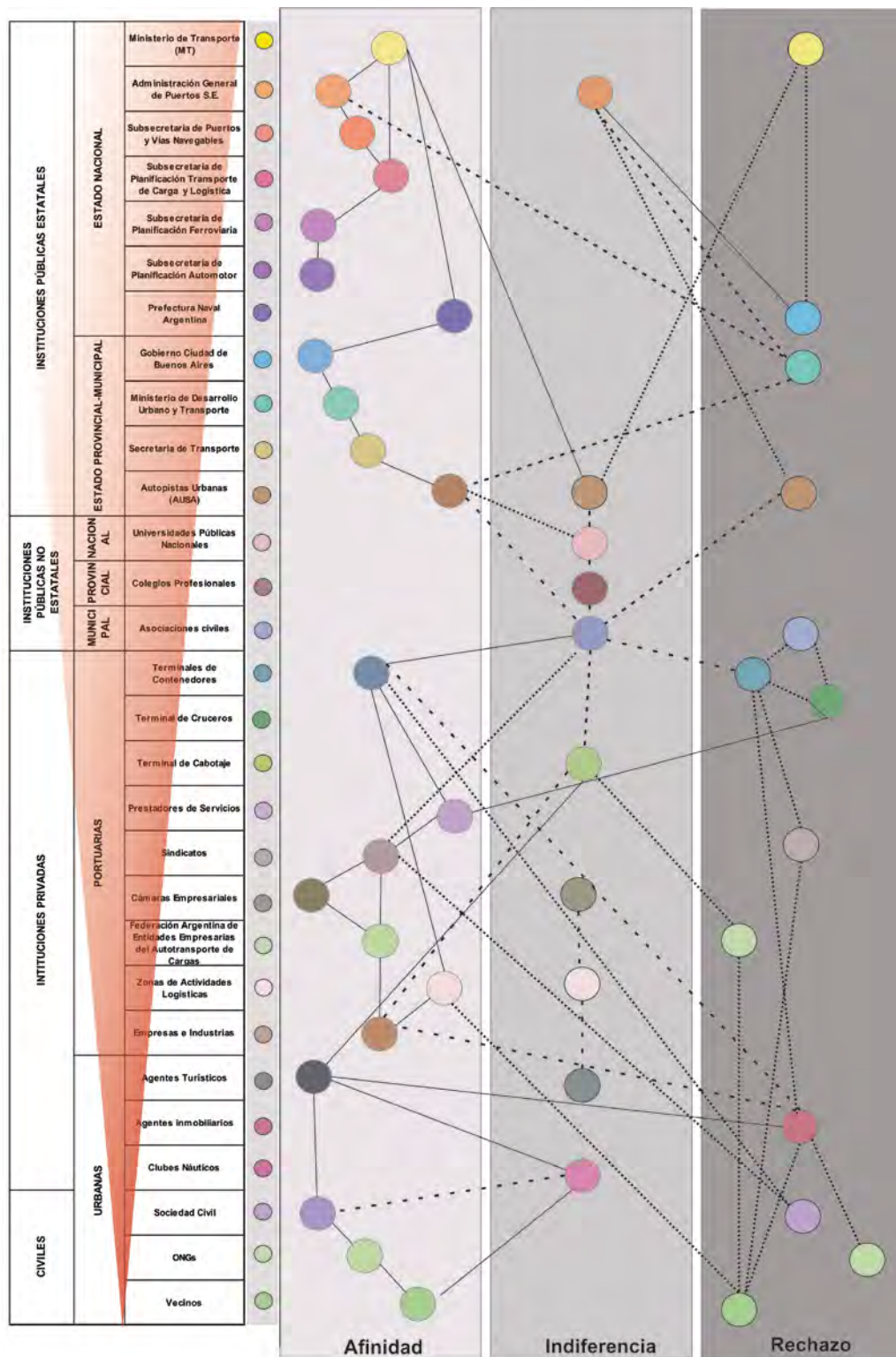
Fuente: Elaboración propia

7.4.2- Relaciones de poder y afinidad

Como se viene observando y analizando, el Estado es el agente principal en las relaciones de mayor poder, aun con el distanciamiento formulado en la Reforma del Estado en la década del '90, en palabras de O'Donnell (2008, pág. 1) el Estado es *“un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio”*.

Se verifica que los actores que intervienen en las relaciones sociales que descienden a las cuestiones territoriales, pueden ir cambiando según sean los escenarios que se presenten en el tiempo, también se pueden incorporar nuevos actores relacionados, o no, a los anteriores. Asimismo, los intereses van transformándose en particular para cada actor o en general a partir de alianzas, pactos o disidencias entre ellos, lo que genera incertidumbre para el abordaje de futuras relaciones.

Se definen así lazos de afinidad, rechazo e indiferencia entre actores; se conforman grupos de afinidad y grupos de rechazo, y también quedan grupos indiferentes a los anteriores como muestra el cuadro siguiente.



Posibilidades de: — Alianzas - - - - - Tensiones Conflictos

Figura 87: Posibles relaciones de afinidad, indiferencia, rechazo

Fuente: Elaboración propia

Dentro de las relaciones entre actores no aparecen los empleados como un colectivo aparte, sino que están considerados dentro de los diferentes grupos de actores, ya que habría que asignar roles distinguidos por sus capacidades específicas en muchos casos disidentes, los sindicatos representan a la masa laboral portuaria en cada uno de los grupos. Las cámaras

Actores sociales: trama de vínculos

empresariales reúnen otro tipo de empleados, por su parte el Estado a través de sus dependencias consecuentemente también tiene los propios.

Asimismo los clientes y consumidores son otro grupo de actores considerables, en este sentido la sociedad civil aparece como parte de ese grupo, ya que todos -de una u otra manera- mantienen dependencia con las actividades que se desarrollan en el puerto; como se ha dicho en capítulos anteriores, la mercancía que circula a nivel planetario es parte de la sociedad de consumo global, y encuentra en el contenedor y los puertos la expresión del comercio internacional que contiene a todos. En este sentido, Galanis en la entrevista admitió que hay mucha hipocresía sobre las opiniones respecto del puerto, *“quienes quieren que el puerto desaparezca de la ciudad, son los mismos que se quieren vestir bien y usar la última tecnología, todo eso ingresa por el puerto de Buenos Aires”* (Galanis, 2018).

En síntesis significa que hay una integración multiactoral, en las que se reconocen las divergencias de responsabilidad, poder e impactos sobre el territorio urbano y portuario, sin embargo lo que evidencia, de igual manera, que las acciones son conjuntas, la participación es acumulativa, incrementando la complejidad para su comprensión y abordaje.

7.5- Integración de actores: el fin de las categorías binarias

No se puede analizar el territorio actual con categorías que parecen perentorias, algunos planteos sobre cómo gestionar el territorio en la contemporaneidad dan cuenta del quiebre de las categorías binarias, el par público o privado, Estado o mercado, local o global es obsoleto para un escenario complejo donde la gestión requiere una mirada más amplia para la construcción de instrumentos de intervención y gestión en el ordenamiento del territorio.

Soja (2008, pág. 225) plantea que *“el espacio urbano se parece cada vez más a las geografías globales, incorporando dentro de su extenso alcance una condensación cosmopolita de todas las culturas mundiales y de todas las zonas de tensión internacional. De este modo, la postmetrópolis se convierte en un interconector de fusión y difusión, crecimiento implosivo y explosivo, una ciudad del Primer, Segundo y Tercer Mundo en una sola ciudad”*; este último punto es interesante ya que el reflejo de una ciudad capital y un puerto principal, expone permanentemente estas dualidades, en la convergencia de combinación de realidades en una porción de territorio exigua. Los puertos de contenedores expresan la simultaneidad de condensación cosmopolita a la que refiere Soja.

En este sentido la dificultad de disociar actores que están integrados en el territorio es mayor, pero necesario para comprender de forma desagregada los lazos que se establecen.

Actores sociales: trama de vínculos

Esto es lo que Albuquerque denomina “*sistema territorial de innovación*”, es decir una red integrada por diferentes actores conformando un clúster. “*El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforman, pues, un sistema territorial de innovación, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes*” (Albuquerque, 2007, pág. 5).

En otro sentido, los actores son también económicos, conceptualmente esta red mixta es planteada por Coraggio quien distingue tres sectores interviniendo en la economía, “*el sector de economía empresarial capitalista, orientado por la acumulación privada de capital; el de economía popular, orientado por la reproducción de las vidas de los miembros de las unidades domésticas, grupos y comunidades particulares; y el de economía pública, orientado por una combinación de necesidades sistémicas, muchas veces en contradicción*” (Coraggio, 2010, pág. 15), el autor sostiene que entre estos tres grupos se resuelven los temas económicos en cada sociedad, con los recursos intra e intersectoriales.

Se reconocen variadas conformaciones de redes de actores con superioridades diversas y flexibles en la dinámica de las gestiones de la ciudad y del puerto. El cambio en el rol del Estado, desde la desregulación, reside en la abolición de la potestad que supo concentrar en otras épocas, dando lugar al mercado y en menor grado a la participación social.

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, a diferencia de tiempos pasados donde era a la inversa. 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*”.

Actores sociales: trama de vínculos

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.

7.5.1- Actores locales para la construcción de escenarios

La posibilidad de realizar entrevistas a actores relevantes según los sectores a los que se vinculan, permite ratificar, rectificar, debatir, disentir con lo que ellos expresan en relación a los temas de interés para esta investigación. Se distinguen tres grupos principales: los actores vinculados a la gestión pública desde diversos organismos (Nación, ciudad y puerto), los que intervienen desde el ámbito privado (hidrovías, terminales, navieras) y los que aportan desde el ámbito técnico (profesionales, especialistas y académicos).

Los referentes entrevistados son especialistas en sus temas, desde sus ámbitos de actuación, desde la gestión pública, desde el sector privado y otros desde el sector técnico-académico; en algunos casos se comparten ámbitos, lo que profundiza y complementa las perspectivas sobre los temas en desarrollo; sus aportes serán retomados para la construcción de escenarios.

Gestión pública	Jorge Metz	Subsecretario de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante	Secretaría de Planificación del Transporte
	Carmen Polo	Directora Nacional de Transporte de cargas y Logísticas	
	María Rodulfo	Directora de Planificación y Coordinación Territorial	Ministerio de Transporte
	Martín Orduna	Subsecretario de Movilidad Urbana	
	Gonzalo Mortola	Interventor Administración General de Puertos Sociedad del Estado	
	Flavio Galanis	Subsecretario de Planeamiento de AGP.S.E.	AGP.S.E.
	Fernando Galetto	Titular, Unidad de Proyectos Especiales Puerto de Buenos Aires UPEPBA	GCBA
Sector privado	Pablo Vitale	Coordinador Derecho a la Ciudad, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia,	ONG
	Referente Hidrovía	Ingeniero por Hidrovía Paraguay – Paraná	
	Gustavo Figuerola	Contador, Presidente Terminales Río de La Plata S.A.	
	Facundo Penacchionni	Contador, Gerente de Administración y Finanzas Terminal TecPLata S.A.	
Ámbito Técnico	Rodolfo García Piñeiro	Ingeniero, Presidente Empresa Turner & Williams S.A.	
	Luis Domínguez Roca	Mg. Geógrafo. Especialista en transporte, Investigador, docente UBA	
	Rodolfo Fiadone	Ingeniero, especialista en Logística, docente UBA -UTN	
	Raúl Cáceres	Dr. Ingeniero, especialista en puertos, consultor, docente UNLP	
	Juan Carlos Etulain	Dr. Arquitecto, Planificación territorial, investigador, docente UNLP	
	Jorge Abramian	Mg. Ingeniero, especialista en puertos, consultor - Asesor	

Figura 88: Referentes entrevistados

Fuente: Elaboración propia

PARTE III - CAPÍTULO 8

III- TERCERA PARTE: RECONVERSIONES COMO OPORTUNIDAD

CAPITULO 8: ANÁLISIS DE CASOS: ALTERNATIVAS PARA LA RECONVERSIÓN EN LOS PRINCIPALES PUERTOS MUNDIALES

“Nunca sabemos bien de dónde surgen los actos, las decisiones, los acontecimientos. Pero los resultados están, brutalmente, allí”
(Henri Lefebvre, 1961, *Crítica de la Vida Cotidiana*)



“Sunset, el puerto de Rouen” (1898) Camille Pissarro

Conceptos Claves: Alternativas – Oportunidad – Desarrollo

III- TERCERA PARTE: RECONVERSIONES COMO OPORTUNIDAD

Introducción a la tercera parte

Esta tercera parte se completa con dos capítulos donde se exploran las reconversiones como oportunidad para el desarrollo; por un lado, el capítulo 8 con el análisis exploratorio de cinco casos⁹², que permite reconocer problemas y estrategias de reestructuración; por otro, el capítulo 9 con la construcción de escenarios, en relación a las variables analizadas de la parte II que determinaron el escenario actual a modo de diagnóstico, y en función de los actores y ejes estratégicos a mediano-largo plazo se construyen los escenarios alternativos futuros. Se incorporan, además, las conclusiones de la tesis.

El capítulo 8 rastrea, de forma complementaria, cinco casos seleccionados según criterios de desarrollo y posicionamiento en el mundo como puertos principales en las últimas décadas, para advertir las deficiencias y los requerimientos que dieron lugar a las estrategias de intervención que los mantienen eficientes, y reconocer los ejes estratégicos sobre los que trabajar la construcción de escenarios para el Puerto de Buenos Aires.

Las problemáticas más relevantes de los puertos y los entornos metropolitanos son similares y están relacionadas a las variables que se analizan en esta investigación, como se adelantó. Sin embargo, los abordajes y las reconversiones han atendido diversas cuestiones en ejes principales locales y regionales (institucionales, ambientales, tecnológicos), en función de las políticas de Estado y sus modelos económicos según objetivos específicos.

Los cinco casos seleccionados, representan para cada continente ejemplos de desarrollo sostenido; Asia, Europa y Estados Unidos conforman los primeros puestos a nivel mundial, sin embargo en América Latina, los puertos están distantes de esos lugares, pero por cercanía regional y comunes demandas se decidió tomar Puerto de Cartagena de Indias (Colombia) como ejemplo de crecimiento en los últimos años⁹³.

El capítulo 9 presenta los escenarios exploratorios contruidos con el aporte de las variables (parte II), reconocimiento de estrategias (parte III) y las entrevistas semiestructuradas que complementan la totalidad de esta investigación, a partir de las cuales se elaboran las hipótesis de transformación, tal como se explicará en el capítulo 9.

⁹² Se consideran Los Ángeles y Long Beach de manera conjunta para EEUU, ya que en general se toman como nodo portuario.

⁹³ En la región hay otros puertos que están mejorando su operativa, ganando posiciones como Manzanillo (México), San Antonio (Chile), Callao (Perú).

CAPITULO 8: ANÁLISIS DE CASOS: ALTERNATIVAS PARA LA RECONVERSIÓN EN LOS PRINCIPALES PUERTOS MUNDIALES

8.1- Problemas comunes en las transformaciones territoriales portuarias

Se comprueba que las transformaciones territoriales portuarias son permanentes en el mundo y no escapan a lógicas comunes. El análisis de casos permite confrontar la posibilidad de la reestructuración, la oportunidad que los puertos tienen para adecuar instalaciones e infraestructuras acordes a los tipos y movimientos de cargas; asimismo, revisar los procesos que acompañan dichas transformaciones, qué respuestas ofrecieron para una coexistencia solidaria entre puerto y área urbana-metropolitana.

Los principales puertos metropolitanos -que mueven cargas contenerizadas y cargas multipropósito- son mega infraestructuras con fuerte impacto físico-funcional de escala territorial. Asimismo, al incremento del comercio marítimo de contenedores le recae la necesidad de extensiones y nuevas áreas para instalaciones más complejas, consecuentemente requiere, al mismo tiempo, distancia y proximidad del centro urbano.

El crecimiento de los puertos y su competitividad -con otros puertos- es determinado por la calidad de sus conexiones por carretera, ferrocarril y, cuando existan, redes fluviales internas. Al mismo tiempo, las capacidades se asocian a la inserción, a las restricciones territoriales que las ciudades ofrecen y las condiciones de logística disponible.

En este aspecto los principales puertos de contenedores del mundo corresponden a áreas metropolitanas, considerablemente pobladas con diferentes densidades. Los puertos que movilizan la mayor cantidad de contenedores por año y ocupan los primeros puestos según el Banco Mundial son Asiáticos (180 millones TEUs/año) el principal es Shanghái, seguido por Singapur y Hong Kong; en tanto Estados Unidos mueve 46 millones de TEUs/año y Países Bajos 12 millones, esencialmente a través del Puerto de Rotterdam.

Los puertos seleccionados son casos de análisis por sus condiciones operativas, desarrollo logístico y movimiento de cargas contenerizadas, no obstante, existen diferencias entre sí, que residen en las condiciones geográficas, características físicas y relaciones con los entornos. En este sentido, cada problemática afecta las mismas variables, pero se vuelven particulares por cada contexto. Comparativamente hay divergencias en cuanto a superficies, habitantes y densidades, como se observa en el siguiente cuadro comparativo.

PUERTO	SUPERFICIE ⁹⁴	HABITANTES	DENSIDAD	TEUs (2017)
Shanghái	2.600 km ²	20 millones	7.692 hab/km ²	33.617.000
Singapur	690 km ²	5.5 millones	7.971 hab/km ²	32.240.000
Rotterdam	200 km ²	2.8 millones	14.000 hab/km ²	12.000.000
Los Ángeles Long Beach	1.200 km ² 130 km ²	4 millones 450 mil	3.300 hab/km ² 3.400 hab/km ²	15.252.000
Cartagena de Indias	609 km ²	1 millón	1.700 hab/km ²	2.678.000
<i>Buenos Aires (incluye Exolgan)</i>	<i>13.000 Km²</i>	<i>14.5 millones</i>	<i>1.100 hab/km²</i>	<i>1.468.960</i>

Cuadro 23: Confrontación de puertos, superficies, habitantes y movimiento TEUs 2017

Fuente: Elaboración propia

La hipótesis que los puertos metropolitanos pueden crecer, desarrollarse y funcionar de forma compatible y sostenible -aunque no inalterable- con la ciudad, precisa ordenar los principales factores que inciden en el desarrollo portuario y demostrar sobre qué variables e indicadores trabajar para alcanzar escenarios alternativos positivos a mediano plazo.



Figura 89: ubicación geográfica de los casos seleccionados

Fuente: Elaboración propia

8.1.1- Puertos de gran escala en áreas metropolitanas

Si bien ya fue precisado el rol de los puertos en las dinámicas locales, nacionales y globales, cabe diferenciar que en el mercado global, los grandes competidores están localizados en el continente asiático, los puertos de Shanghái, Singapur, Shenzhen, Hong Kong ocupan los primeros lugares en el mundo en movimientos de cargas contenerizadas y están muy lejos del desarrollo productivo que abarca a los puertos sudamericanos. Reconocer estrategias de desarrollo, para confrontar a otros casos que han enfrentado las problemáticas y han mejorado su posicionamiento, permite detectar cuestiones problemáticas y favorables para extraer líneas estratégicas que se pueden incorporar al proceso de planificación y gestión.

⁹⁴ Se considera la superficie y habitantes que abarca la mancha urbana, área o región metropolitana.

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

Los principales puertos mundiales pertenecen a la 5 y 6° generación, caracterizados por mantener estrategias de internacionalización, diversificación de actividades, prestaciones logísticas eficientes, intercambio electrónico de datos (EDI), nuevas tecnologías aplicadas a la gestión administrativa y operativa, cooperación con otros puertos, entre otras. Rango que no ocupa Buenos Aires y otros puertos regionales que no cuentan con la innovación suficiente, la automatización y los niveles de información que manejan hoy los puertos principales. Superando las categorías anteriores, desde hace algunos años, están los puertos inteligentes y los puertos verdes incorporando la visión del desarrollo sostenible como modelo compatible a largo plazo con el ambiente.

En cuanto al comercio internacional mundial, el intercambio requiere de puertos subsidiarios de aquellos grandes que canalizan los principales mercados. En este sentido, algunos puertos de América Latina se han posicionado frente al comercio internacional en los últimos años. Es el caso de Cartagena (Colombia) que pasó de estar 8° en 2008 a 5° en 2016, Callao (Perú) pasó de 8° a 6°, y Guayaquil (Ecuador) del puesto 11° al 7°, desplazando -los tres casos- a Buenos Aires del 5° al 9° lugar en 2016 (ver capítulo 2); manteniendo los tres primeros puestos los puertos de Santos (Brasil), Colon y Balboa (Panamá).

Asia	1- Shanghái, China, 33.617.000
	2- Singapur, Singapur, 32.240.000
	3- Shenzhen, China, 23.278.000
	4- Hong Kong, China, 22.352.000
	5- Busan, Corea del Sur, 17.686.099
Europa	1- Rotterdam, Países Bajos, 12.000.000
	2- Hamburgo, Alemania, 9.000.000
	3- Amberes, Bélgica, 8.600.000
América del Norte	1- Los Ángeles, Estados Unidos, 8.160.000
	2- Long Beach, Estados Unidos, 7.192.000
América Latina y Caribe	1- Santos, Brasil, 3.393.593
	2- Colon, Panamá, 3.258.381
	3- Balboa, Panamá, 2.989.860
	4- Manzanillo, México, 2.580.660
	5- Cartagena, Colombia, 2.301.099

Cuadro 24: Ranking por continente de los principales puertos en movimiento de contenedores

Fuente: datos obtenidos de Banco mundial y CEPAL 2015

8.1.2- Tránsito mundial de ultramar (cargas y pasajeros)

Ya ha quedado explícito el avance de la circulación de mercancías alrededor del planeta asociado al consumo global de cualquier tipo de producto, al igual que la industria naviera

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

que soporta las demandas y los efectos sobre los territorios urbanos y portuarios. También se expresó que en la actualidad, las funciones que desarrolla un puerto exceden la tradicional transferencia, implicando controles, inspección y esencialmente la gestión de la información que se intercambia entre los diferentes agentes que intervienen en todas estas actividades, propio de un sistema complejo.

En coincidencia con Krugman (1992) El crecimiento económico que acarrea el proceso de globalización a través de la reestructuración productiva mundial, conlleva a una especialización regional en el mundo, conduciendo a una diferenciación que se caracteriza por una elevada concentración económica en unas cuantas regiones y localidades urbanas. Este proceso ocurre como producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración de capital fijo y en la productividad global y sectorial de sus economías. Sólo en ciertos lugares específicos de la geografía económica mundial se forman nodos hacia los cuales gravitan los flujos de inversión, financieros y productivos que permiten consolidar centros de investigación y desarrollo tecnológico de vanguardia.

Se puede observar en fuentes del Banco Mundial la evolución del comercio internacional por país, por continente y a nivel mundial que da cuenta de lo expuesto hasta aquí. Tal como lo demuestra un sitio web, con el tránsito de buques en todo el planeta en tiempo real; la interconexión planetaria es completa, no hay sitios desconectados desde el punto de vista del movimiento, aunque hay zonas que ganan y zonas que pierden.



Figura 90: Movimientos a escala planetaria en tiempo real

Fuente: capturas desde <https://www.marinetraffic.com/es/ais/home/centerx:11.8/centery:16.8/zoom:2>

8.2- Puerto de Shanghái, China. Reconversión y planetarización

El Puerto de Shanghái está situado en el municipio de Shanghái, está compuesto por un puerto marítimo y un puerto fluvial. La ciudad actual era una parte de la provincia de Jiangsu (con una pequeña parte de la provincia de Zhejiang). La ubicación geográfica es ventajosa, ya que se encuentra en la mitad de los 18.000 km de largo de la costa china, se sitúa frente al mar de china al este y a la bahía de Hangzhou al sur. Incluye las desembocaduras del río Yangtzé y las vías navegables de la región del Valle, conocido como "el Canal de Oro", que desemboca en el mar, el río Huangpu (que se adentra en el río Yangtzé) y el río Qiantang.

Las condiciones naturales son favorables, con extensas zonas de influencia económicamente desarrolladas, buena infraestructura de distribución interior e instalaciones. Es el primer puerto en la red de vías navegables por el río Yangtsé, es el puerto más grande, integral e importante de China; es un centro de transporte importante para la región y el comercio exterior. Sirve a las provincias interiores del Yangtzé -Anhui, Jiangsu, Zhejiang y Henan- densamente pobladas, de base industrial fuerte y desarrollado sector agrícola.

En 1842, Shanghái se convirtió en un puerto de tratado, desarrollándose como una ciudad comercial internacional. A principios del siglo XX, era la ciudad y el mayor puerto en Oriente. En 1949, con la toma del poder comunista en Shanghái, el comercio exterior se redujo drásticamente. La política económica de la República Popular tuvo un efecto devastador en la infraestructura de Shanghái y el desarrollo de la economía.

En 1991, el gobierno central permitió a Shanghái iniciar la reforma económica. Desde entonces, el puerto se ha desarrollado a un ritmo creciente; en el año 2005 se construyó un puerto de aguas profundas en la isla de Yangshan, un grupo de islas en la bahía de Hangzhou, unido por el puente Donghai, superando las condiciones de aguas poco profundas en su ubicación actual, sobrepasando al cercano puerto de Ningbo-Zhoushan.

Shanghái tiene como principal socio comercial al bloque de países asiáticos. El destino de las exportaciones desde Shanghái implican a Japón -quien representa dos veces en volumen el comercio bilateral con Alemania-, Hong Kong -que equivale a todo el comercio con Alemania y a dos veces el volumen de comercio con Reino Unido- y Corea que supera al Reino Unido y casi duplica a Francia y a Italia.

8.2.1- Usos del Suelo

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

El puerto de Shanghái es administrado por el grupo Shanghái International Port Group (SIPG) que sustituyó a la Autoridad del Puerto de Shanghái en 2003. SIPG es una empresa pública de la que el Gobierno Municipal de Shanghái posee el 44.23 % de sus acciones, es un conglomerado de gran escala especializada en la operación de las empresas portuarias⁹⁵.

El puerto de Shanghái incluye 5 zonas principales de trabajo: Estuario del río Yangtze, desembocadura del río Huangpu en Wusongkou, Waigaoqiao en Pudong, Puerto de gran calado Yangshan (bahía de Hangzhou), Costa de Pudong (Mar de China Oriental). La reciente ampliación de las instalaciones portuarias (puerto de aguas profundas de Yangshan) permite la entrada y salida de buques de contenedores de 5° y 6° generación. El puerto de Shanghái sirve al extenso interior del país en el delta del río Yangtsé, reuniendo un grupo de ciudades que son el área económicamente más dinámica de China.

El crecimiento portuario en cargas contenerizadas se ha producido esencialmente en los últimos 15 años, de forma sostenida. De acuerdo con las estadísticas de la SIPG de 2010, el Puerto movilizó 29.05 millones de contenedores estándar, ocupando el primer lugar en el mundo, superando al puerto de Singapur (primero mundial en el manejo de carga a granel).

1984	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2012
100	186	443	537	561	582	592	2.012

Cuadro 25: Evolución en millones de toneladas métricas (mtm) movidas en las últimas décadas

Fuente: Elaboración propia, datos SIPG

El puerto de Shanghái tiene 42 muelles para descarga de contenedores, con rutas destinadas a más de 300 puertos, cuyo servicio de línea regular cubre los puertos más importantes del mundo. Más de 2.000 barcos de contenedores salen del puerto cada mes, en ruta hacia América del Norte, Europa, el Mediterráneo, el Golfo Pérsico, Mar Rojo, Mar Negro, África, Australia, el sudeste de Asia, el noreste de Asia y otras regiones. Tiene relaciones comerciales con más de 400 puertos y 500 empresas navieras en 160 países y regiones del mundo. El volumen anual de importación y exportación a través de Shanghái, en términos de valor, representa una cuarta parte del total del comercio exterior de China.

⁹⁵ El ámbito de actividad de SIPG incluye: el manejo de carga, transbordo, la marina y el transporte terrestre de carga nacional e internacional (incluidos contenedores); el de relleno, consolidación, limpieza, reparación, fabricación y alquiler de contenedores; el servicio de transporte marítimo nacional e internacional, almacenaje, custodia, procesamiento, distribución y gestión de información logística; la provisión de embarque en espera del buque y las instalaciones de desembarque y servicios para los pasajeros internacionales; practicaje, remolque de barco, agencia de buques y transporte de carga; el suministro de servicios portuarios, como el abastecimiento de combustible y el buque *chandling*; arrendamiento de equipo de instalaciones portuarias, información portuaria y servicios de consultoría técnica; el puerto y la construcción de terminales, gestión y operación.

SIPG opera 125 plazas en una longitud de 20 kilómetros de muelles, 9 muelles de aguas profundas, 82 de estas plazas pueden acomodar buques de 10.000 toneladas; cuenta con una línea costera de casi 3,000 metros, 34 puentes grúa de gran escala, con una capacidad de 5 millones de TEUs. SIPG es el principal en captar mayor público, cargas fraccionadas, terminales especializadas Ro/Ro y terminal de cruceros. Además, dispone de almacenes con una superficie de 293.000 m² de almacenamiento; sobre una superficie total de 4.721.000 m² es propietario de 5.143 unidades de equipos de manejo de carga.

El Gobierno chino es consciente de que para competir debe mantener el desarrollo económico a un ritmo sostenido (el PIB de Shanghái aumenta un 9% anualmente) y mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos; salvar las diferencias educativas y científicas, conseguir servicios de calidad y crear un entorno dinámico y abierto al mundo⁹⁶.

Todos estos ingredientes convierten a China en la fábrica del mundo y en un millonario mercado potencial para Europa y América. En la actualidad, coexisten más de 700.000 empresas dentro del negocio. En este sentido el flujo de inversión y la llegada de empresas extranjeras han permanecido en constante crecimiento, situándose en niveles muy altos.

8.2.2- Movilidad y logística

El río Yangtzé es el más largo de China –tercero del mundo– con más de 6.300 km de longitud, y el que estructura Shanghái, con 2.800 km navegables atravesando 11 provincias. La construcción de la presa de las Tres Gargantas ha resuelto el inconveniente del calado, reduciendo tiempos y costos, creciendo de 15 a 44 millones de toneladas entre 2003 y 2005.

Notable número de empresas se han implantado en el delta del río Yangtzé, en el mayor centro de inversiones del país. La rápida expansión de la zona ha hecho que sus instalaciones resulten insuficientes, por lo que el Gobierno, con el nuevo puerto de aguas profundas de Shanghái, trató de satisfacer esa demanda creciente.

A pesar de las restricciones tras la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio, y el progresivo crecimiento, los problemas en la falta de conexión entre las redes de transporte, los servicios y el sector logístico debilitado demostraron un déficit en la organización del territorio y el sistema de movimientos, un tanto fragmentado. No obstante,

⁹⁶ El desafío del Estado es Incrementar el porcentaje de negocio en el sector servicios, que represente el 50% del PIB y el 80% en zonas urbanas; disminuir el consumo de energía en un 20%, teniendo en cuenta el crecimiento continuado del PIB; reducir el desempleo al 4,5% y lograr que el 98% de sus habitantes disfruten de servicios sociales, asimismo destinar el 2,8% del PIB a proyectos de I+D; asegurar una escolarización mínima hasta los 14 años; conseguir una penetración de Internet en un 68% de la población y mantener la inversión en protección del medio ambiente en el 3% del PIB.

los planes gubernamentales para Shanghái a mediano y largo plazo condujeron a convertir la ciudad en uno de los centros mundiales de economía, finanzas, transporte y comercio⁹⁷.

El gobierno implementó la construcción de cien centros logísticos, incluyendo el mayor puerto comercial del mundo de contenedores en Shanghái. Dentro de las variables de la logística, Shanghái quiere que el comercio del puerto llegue a los 550 billones de dólares por año, que los contenedores transporten hasta 24 millones de TEUs y el número de pasajeros que transiten por su aeropuerto sea superior a los 80 millones.

La ciudad se transforma por tierra, mar y aire, convirtiéndose en un enclave logístico; según expresa Gómez (2014, pág. 93) ese enclave incluye 75 mil km de vías, 500 vagones, 1,87 millones de km de carreteras, 123 mil km de vías fluviales, 2 millones de km de aviación civil y 34 mil muelles de amarres. Asimismo, China cuenta con una red de canales navegables de 122.000 km de longitud; estas carreteras fluviales suponen uno de los mejores medios de transporte para el traslado de mercancías, más barato que por carretera o ferrocarril.

Prácticamente el 90% del almacenaje chino está bajo control gubernamental. Las operaciones en depósitos no están automatizadas, el diseño es insuficiente y los locales no se encuentran preparados para productos especiales. Sin embargo, la afluencia de corporaciones internacionales ha construido depósitos de calidad dotados con las mejores tecnologías, dirigidos por empresas hongkonitas o proveedores internacionales. APL Logistics cuenta con un proyecto que creará instalaciones de 14.000 m² en la zona de libre comercio de Waigaoqiao (Shanghai). Por su parte, la australiana Tennant, está edificando también en esta punta de China instalaciones para el transporte de productos químicos.

A finales de 2005, China contaba con 142 aeropuertos para 1.300 millones de habitantes (mientras en Estados Unidos la cifra de aeropuertos es de 14.807, para una población de 300 millones). El Aeropuerto Internacional de Pudong Shanghái tuvo problemas de espacio, luego pasó de una capacidad para 750.000 toneladas antes de 2007 a 4,5 millones en 2015.

En esta megaciudad portuaria cohabitan once distritos, uno de ellos de servicios portuarios (North Bund), es un área especializada de valor agregado. Es un nodo clave en la ciudad que articula la logística a escala regional contemplando el largo plazo con inversiones en infraestructuras estratégicas, aeropuertos, puertos de aguas profundas, autopistas y trenes de alta velocidad, además de reducir el desempleo e innovar en tecnología y ambiente.

⁹⁷ Uno de los sectores que más ha impactado en la economía china es el de las empresas de mensajería privada. El sector está representado por tres actores: grandes compañías estatales, multinacionales (con el 80% del mercado y presentes desde hace años bajo las firmas de DHL, FedEx, UPS y TNT) y pequeñas empresas locales (más de 1.500).

8.2.3- Relación puerto-ciudad | Mundo

Shanghái es un gigante portuario y logístico, aunque -desde la última década- en dura pugna con la metrópolis china, la densidad poblacional de sus metrópolis-megalópolis interfiere en las relaciones puerto-ciudad. Las oportunidades de negocio creadas por la Exposición Universal de Shanghái 2010 fue uno de los factores que posicionó el puerto liderando las estadísticas mundiales. Shanghái y el gobierno central esperan que la ciudad se consolide como líder mundial en transporte marítimo en la próxima década, en la que la mayor ciudad china también quiere convertirse en la gran base financiera del planeta.

La ciudad de Shanghái constituye actualmente uno de los puntos neurálgicos de China. El alto índice demográfico es generalizable a todo el territorio chino, y en particular Shanghái con más de 20 millones de habitantes se convierte en una metrópolis portuaria, donde las relaciones abarcan mucho más que la idea de puerto-ciudad tradicional.

Se divide en dos grandes zonas: Pudong y Puxi a ambas márgenes del Río Huangpu. Pudong es la zona más moderna y donde las empresas comenzaron a desplazarse en los últimos 5 años debido a los incentivos fiscales. Fue creada en 1990 en la zona este del Río Huangpu, y detenta el mismo estatus que las Zonas Económicas Especiales.

Pudong tiene 7 zonas industriales de ámbito estatal. Se destacan cuatro:

- Waigaoqiao: zona franca, para entrada de bienes y materias primas libres de impuestos
- Jinqiao: zona de procesamiento de bienes para la exportación
- Lujiazui: distrito financiero
- Zhangjiang: zona para proyectos tecnológicos

Puxi es una de las zonas industriales más antiguas de Shanghái, con las siguientes Zonas:

- Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico de Hongqiao
- Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico de Minhang
- Parque Tecnológico de Caohejing



Figura 91: Puerto y ciudad de Shanghái

Fuente: imágenes obtenidas de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-shanghai>

8.3- Puerto de Singapur, Singapur. El gigante asiático

El puerto de Singapur, está ubicado en la República de Singapur, en el continente asiático, constituido por un grupo de 61 islas, en el cual la capital ocupa la mayor de ellas, en el extremo de la Península de Malasia. Con 690 km², 5.5 millones de habitantes, es un país multicultural que reúne cultura islámica, china e hindú.

El puerto data de 1819, fundado como puerto libre, Tras la apertura del Canal de Suez en 1869, Singapur se convirtió en un puerto principal de arribo para embarcaciones que transitaban rutinariamente entre Europa y Asia del Este. Después de 1870, con el desarrollo de las plantaciones de caucho, se volvió también principal centro de exportación al mundo.

En 1972 arribó el primer buque portacontenedores al puerto y desde allí no ha parado de crecer su movimiento. A partir de la década del '80 se implementó un sistema de operación de terminales integrado informáticamente (CITOS), es un sistema de planificación de recursos que integra la totalidad de las operaciones portuarias.

Desde la década del '90 y 2000, su crecimiento no ha cesado. Singapur apostó al fortalecimiento de la infraestructura, caracterizada por la funcionalidad, eficiencia logística y especialización de las empresas encargadas de mantener y construir la infraestructura. Actualmente se ha convertido en el principal centro logístico del mundo, con un tránsito constante que puede abarcar hasta 800 buques diarios, conectado al mundo por más de 300 líneas marítimas que lo conectan con 600 puertos.

Esta administrado por la Autoridad Portuaria de Singapur –PSA- desde el año 1964, con seis terminales de contenedores; en 1996 se creó la Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur (Marítima and Port Authority of Singapur – MPA) dentro del Ministerio de Comunicaciones y Tecnologías de Información, cuya función principal es la protección de intereses y la promoción del puerto como principal centro marítimo internacional⁹⁸.

Singapur es un puerto libre de impuestos, abierto a todos los países, es, además, un punto estratégico para más de 400 Líneas Navieras que tienen conexión a más de 700 puertos en 130 países alrededor del mundo. *“La competitividad del Puerto se basa en su confiabilidad, en la habilidad de manejar grandes volúmenes de contenedores en forma rápida. MPA maneja más de 2,000 contenedores por barco en forma rutinaria”* (Gomez, 2014, pág. 33).

Según explica Vázquez González (2000, pág. 32) el ascenso del Puerto de Singapur se debió a tres factores: *“Primero, su posición geográfica. Ya que sirvió de fácil alcance para las pequeñas embarcaciones provenientes de China, Indo-China, Tailandia y el Archipiélago de Indonesia; posicionado en una ruta naviera natural entre la India y China [...] El segundo factor fue su estatus como puerto libre; libre de impuesto alguno sobre bahía, puerto, muelle, luces, etc. [...], resultado de la política comercial impuesta por el Gobierno el cual buscaba que se diera una libertad total en el comercio. Adicionalmente se dio un ímpetu al crecimiento del puerto cuando se tendió la unión del cable entre Singapur y Madras en 1871, y en donde la comunicación telegráfica se estableció vía India con Europa”*.

8.3.1- Usos del suelo

El puerto mueve principalmente contenedores, pero además su operación esta diversificada en buques tanqueros, de carga a granel, cargueros, pasajeros y ferrys. En cuanto a su infraestructura se compone por 436 hectáreas, con 16 metros de calado, cuenta con depósitos para almacenaje y 12.800 metros de muelles, 143 grúas, 44 amarraderos; en promedio un buque es descargado en 40 minutos; además de las instalaciones cuenta con agregado de valor en reparaciones de contenedores, inspección previa al viaje de contenedores, reparación de reefer, tratamiento de cargas peligrosas, entre otras.

En términos tecnológicos e innovadores se destaca el sistema Flow-Through Gate, incorporado en el año 1997, es un sistema automatizado que identifica camiones de contenedores y brinda instrucciones a los conductores en 25 segundos, maneja un flujo promedio de tráfico de 700 camiones/hora pico y 9,000 camiones/día; La conectividad

⁹⁸ Además de controlar los movimientos de los buques, asegurar la protección en la navegación y administrar el ambiente marino en el puerto, como cualquier autoridad portuaria

extensa y de grandes volúmenes de PSA cuenta con el Sistema de Operaciones de Terminal Integrado por Ordenador (CITOS), desde 1988, es un sistema de planificación de recursos empresariales que coordina e integra todos los activos (motores principales, grúas en playa, grúas de muelle, contenedores y conductores); el sistema RCOC (Remote Crane Operations & Control), desde el año 2000, admite la ejecución de operaciones de patio remoto permitiendo a PSA las operaciones convencionales donde cada grúa es operada por un operador que maneja el montaje o la descarga del contenedor en la línea de chasis, el resto está totalmente automatizada logrando seis veces más productividad (PSA, 2018).

Singapur está dentro de los puertos denominados verdes, sostenido por la aplicación de políticas ambientales; *“la Iniciativa Verde Marítima de Singapur busca reducir el impacto ambiental de los envíos y actividades relacionadas y promover el envío limpio y ecológico en Singapur. En 2011, la Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur (MPA) se comprometió a invertir hasta S \$ 100 millones durante 5 años en la Iniciativa Marítima Verde de Singapur. En 2016, siguiendo el apoyo de la industria, la Iniciativa fue mejorada y ampliada hasta el 31 de diciembre de 2019”* (MPA, 2018). El Registro de Buques de Singapur es reconocido internacionalmente por la eficacia de sus servicios, sus altos estándares de control de la operación y de la contaminación y su buen historial de seguridad.

8.3.2- Movilidad: Transporte y logística eficientes

Singapur es uno de los centros más importantes en transporte marítimo y aéreo de carga mundial, ofrece conectividad sin igual en infraestructura de pasajeros y de mercancías. Sus puertos de contenedores son los más activos del mundo y el aeropuerto internacional de Changi está conectado a 220 ciudades en 60 países, con más de 6.300 vuelos semanales.

La infraestructura para la movilidad abarca autopistas y carreteras de primer nivel, con servicios de transporte público económico; cuenta con 5 líneas de trenes y un aeropuerto internacional. El Puerto de Singapur es el segundo más utilizado del mundo en tráfico y almacenamiento de contenedores, conectado a la península de Malasia por una calzada en dique al norte, y un puente al oeste, y con el resto de las islas utilizando servicios de ferrys.

Respecto de la logística, su posición estratégica ha favorecido el sector portuario y aeroportuario, cuenta con una sólida red logística con más de 9000 empresas. PSA – principal operadora de contenedores- opera en las terminales de contenedores argentinas.

APL, es un centro de transferencia con más de 170 años, actualmente cuenta con una terminal de contenedores; *“conecta América Latina y Asia; ofrece servicios regulares semanales desde y hacia más de 100 puntos diferentes de América Latina, con conexiones directas a América del Norte y Asia. El servicio Trans-Pacífico de APL, utiliza la moderna Terminal Internacional de Manzanillo en Colón, Panamá”* (IES, 2012, pág. 9)

8.3.3- Relación puerto-ciudad

Singapur es la entrada al pacífico, tras ser colonia británica se independizó en el año 1965 de la Federación Malasia, es una Ciudad Estado que ingresó al primer mundo, a pesar de ser un territorio sin recursos naturales y desarrollada sobre territorio pantanoso. *“La única opción viable para Singapur fue la innovación. Las políticas educativas (incentivando una población que lea y entienda más de un idioma), la capacitación científica, técnica y el enfoque en la administración de empresas [...] En el Índice Global de Innovación, que mide el ambiente y los logros reales de la misma, se ubica tercero. Con respecto a la facilidad para hacer negocios, lidera el ranking de Doing Business elaborado por el Banco Mundial. [...] ocupa el segundo lugar en el Índice de Competitividad Global, siendo uno de los países que brinda más altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos”* (Telias, 2011).

Singapur ha superado los desafíos de lo local, su apertura al mundo, con acuerdos internacionales y bilaterales lo ubican como un puerto regionalista optimizando las ventajas de estar interconectado. Se ha convertido en el centro de almacenaje y redistribución de mercaderías de la región, su economía depende esencialmente de las exportaciones; *“los principales compradores son Malasia (11%), Hong Kong (11%), China (10%), Indonesia (9%) y Estados Unidos (6%). Y sus socios proveedores son Malasia (11%), Estados Unidos (11%), China (10%) y Japón (7%), siendo los productos minerales, químicos, alimenticios y de consumo, los principales rubros de importación”* (Telias, 2011).

Actualmente es el país de mejor calidad de vida de Asia, en políticas e infraestructuras para el manejo eficiente de recursos hídricos. El Estado se ha enfocado en el fortalecimiento de las infraestructuras, que incluye, entre otras cosas, una vivienda conectada por carreteras y eficientes servicios de transporte, abastecimiento de agua y energía y *“un paisaje urbano organizado con aprovechamiento de espacios públicos, el uso de tecnologías que mejoran la calidad del aire y el reciclaje de materiales”* (Gomez, 2014, pág. 97).



Figura 92: Puerto de Singapur

Fuente: Imágenes obtenidas de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-singapur>

8.4- Puerto de Rotterdam, Holanda. De epicentro a enclave estratégico

En el siglo XIV Rotterdam era un pequeño pueblo en el río Rotte, sede de pesca fluvial con la construcción de barcos y un poco de comercio. Bordeada por los ríos Rin y Mosa, con el tiempo, la ciudad se convirtió en un verdadero puerto comercial. La apertura del canal Nieuwe Waterweg en 1872 marcó el inicio del crecimiento de Rotterdam; continuadas por inversiones en vías navegables profundas, como el canal Caland y el Hartel. La conexión directa con el mar convirtió al puerto de Rotterdam en altamente competitivo, muy accesible sin esclusas y sin puentes, con canales libres y profundos, con capacidad para ingresar los buques más grandes del mundo; la sofisticada tecnología holandesa del agua aseguró una de las principales puertas de entrada a Europa.

En el siglo XIX el puerto contenía pequeños muelles laterales adyacentes al centro de la ciudad, posteriormente el puerto se expandió hacia el mar, producto de la evolución de las tecnologías marítimas y las mejoras en el manejo de carga. A lo largo del siglo XX, los terrenos ganados al mar sirvieron para mover los muelles y las terminales. La reconstrucción de postguerra de la ciudad de Rotterdam se centró especialmente en la zona portuaria⁹⁹.

Se construyeron nuevos complejos para albergar a la creciente industria petroquímica y el mercado de contenedores (a partir de 1960). Desde 1945, el desarrollo portuario se circunscribió a facilitar grandes volúmenes, al desarrollo industrial y localización de industrias específicas (petroquímica), al servicio del suministro de carga del puerto.

⁹⁹ Durante la ocupación de la Segunda Guerra Mundial -después de la destrucción por Alemania del centro histórico de la ciudad de Rotterdam- el puerto fue el blanco de fuertes ataques aéreos, ya que muchos buques de guerra estaban anclados allí.

A partir de la década de 1950, se desarrollaron las áreas Botlek y Europoort. Los puertos Botlek-Europoort constituyen uno de los complejos químicos más importantes de Europa. El desarrollo portuario se produjo a expensas de otras funciones, lo que fue ampliamente aceptado durante esos años de reconstrucción. Por último, progresivamente Maasvlakte II ha estado en construcción a partir de 2008, con esta última expansión en el Mar del Norte, se crearon un total de 2.000 hectáreas de territorio portuario; la mitad de esta superficie se compone de infraestructuras, tales como diques, canales, vías férreas, carreteras y dársenas portuarias. Las restantes 1.000 disponibles como solares industriales: terminales de contenedores, instalaciones de distribución e industrias químicas y de energía. Los nuevos diques ofrecen acceso de aguas profundas con un calado de 20 metros.

El puerto se desarrolló hacia el mar, guiados por lógicas económicas (áreas más grandes y modernizadas), con una accesibilidad excelente desde el mar, y hacia zonas que toleran efectos ambientales altamente negativos (fuera de las zonas residenciales); con la relocalización de las actividades hacia el oeste y con las instalaciones más automatizadas fuera de la ciudad, el puerto desapareció de la vista urbana, quedando una separación geográfica de la ciudad, dejando grandes áreas de terrenos portuarios obsoletos.

Un importante segundo desarrollo considera la reestructuración en la relación entre ciudad y puerto: la regionalización del puerto se caracteriza por una fuerte interdependencia funcional, e incluso el desarrollo conjunto de un específico centro de carga y plataformas logísticas intermodales en su interior, conduce a la formación de una "red regional de centros de carga", que implica el desarrollo de una cadena logística eficiente y sólida que une diferentes terminales terrestres, plataformas multimodales, centros de servicios logísticos y corredores conectados a la red del puerto principal. Al puerto de Rotterdam se accede desde el Mar del Norte, y forma parte de la línea llamada Hamburg-Le Havre (HLH).

8.4.1- Usos del suelo y ambiente

La autoridad portuaria de Rotterdam entiende que los puertos interiores enfrentan limitaciones locales (congestión vial, falta de suelo disponible, ambiente); no obstante, se incrementa aún más la distancia entre la ciudad y el puerto, ello convierte en urgente la propia recuperación del frente marítimo, cuanto mayor sea la internalización de la industria marítima y portuaria, más necesidad de lograr la inserción del puerto en la comunidad local.

Con un movimiento total de 1,22 millones de toneladas y de 37,8 millones de TEUs (30,3% de la producción total y 43,9% del volumen total de contenedores respectivamente en los

puertos europeos) y un total de carga de 430 millones de toneladas en 2010 operados a lo largo de 92.6 km de litoral, la línea HLH se encuentra entre las regiones de mayor actividad portuaria en el mundo y es la región portuaria más importante de Europa, siendo Rotterdam el puerto más grande de la región de HLH¹⁰⁰.

En el año 2011, el puerto de Rotterdam fue uno de los principales centros de crudo y productos químicos en el mundo, el más importante centro de almacenamiento de líquidos a granel, con la mayor concentración de instalaciones de tanques de Europa. Además, constituye el mayor puerto de carga seca a granel, con un volumen total de 85 millones de toneladas, es decir, 33,1% en la línea de HLH y el 9,2% en el sistema portuario europeo.

Las nuevas lógicas económicas y las ambiciones de cambio en el puerto y en la ciudad obligan a una nueva relación entre ambos. La tendencia a la regionalización del puerto promueve estrategias para que la ciudad tome ventaja de la presencia de un gran puerto. Al mismo tiempo, las autoridades portuarias tienen que asegurarse del respaldo político de la ciudad para los desarrollos deseados aunque estén fuera del perímetro de ella.

Ambos desafíos se dan cita en las zonas de reurbanización del frente marítimo; estas áreas tienen el potencial de integrar varias demandas espaciales de manera que ofrezcan beneficios mutuos para el puerto y la ciudad, que se traduce en dos principios estrategias de planificación que guían la transformación del frente marítimo: la diversificación económica y el alojamiento de la vivienda y otras funciones no portuarias.

El puerto conforma una fuente de innovación para grandes empresas multinacionales, empresas líderes y grupos de industrias, esas posibilidades están especialmente focalizadas en el ámbito del transporte sostenible y la transición energética. A través de la cooperación con los puertos y otros centros de logística en el extranjero, el puerto ayuda a traer contratos a las empresas holandesas y apoya la difusión de las competencias y la recopilación del conocimiento en las áreas de la gestión portuaria y logística (Van den Bosch, 2011).

Tanto las autoridades del puerto como del municipio perciben la transformación ecológica de la actividad portuaria como una ventaja competitiva, uno de los criterios para la elección del puerto por las líneas navieras preocupadas por su imagen medioambiental y la huella ecológica; un puerto con un fuerte historial medioambiental y un alto nivel de apoyo de la comunidad se ve favorecido frente a puertos con registros más débiles.

¹⁰⁰ En rendimiento, el puerto de Rotterdam es seguido por Amberes (178 millones de tn), Hamburgo (121), Ámsterdam (89) y Marsella (86) La cuota de mercado de Rotterdam en la línea HLH se redujo gradualmente del 40% en 1990 al 32,5% en 2006, con una lenta recuperación al 35,1% en 2010.

Por lo tanto, el puerto y la ciudad de Rotterdam invierten en soluciones innovadoras para reducir la congestión urbana, los problemas de movilidad y la producción de energía renovable (eólica y solar) basada en fuentes de energía bio-básicas. La llamada Iniciativa Climática de Rotterdam ilustra este último punto¹⁰¹. El consejo municipal ha establecido medidas para mejorar la calidad del aire mediante el uso de métodos más limpios de transporte y la reducción de las emisiones de actividades de la industria y el puerto.

Otro problema es el continuo crecimiento del puerto que afecta en gran medida la calidad de vida en la ciudad; enormes flujos de transporte por carreteras, vías férreas y ríos atraviesan las áreas residenciales con efectos negativos, en tanto se producen congestión vial, intrusión en el paisaje, ruido y contaminación del aire y escasez de tierra. Situación que erosiona el apoyo público a nivel local y complica el consenso para operar y expandirse.

La iniciativa denominada CityPorts conformada por 1.600 hectáreas de tierra y agua es un plan de gran expansión del puerto en el Mar del Norte, para dotar a la ciudad de amplias oportunidades de desarrollo que transformaría las antiguas zonas portuarias de gran escala en un nuevo entorno urbano en el borde interior de la carretera de Rotterdam.

8.4.2- Movilidad, logística y transporte en el área City ports

El plan de transformación a gran escala CityPorts (2002) replanteaba que las actividades portuarias -ubicadas en el borde de la carretera de Rotterdam- debían desaparecer de esta zona. Diferentes proyectos arquitectónicos eran estratégicos para reconvertir el área, la alternativa -acordada en 2007 justo antes de la crisis financiera- fue una propuesta integral de desarrollo para cinco partes del área ("*wild cards*").

La explotación del potencial económico del área CityPorts se relaciona a la cantidad y calidad de las actividades relacionadas con el puerto con valor agregado, con los servicios marítimos, la educación relacionada con el puerto y los más pequeños sectores económicos emergentes como la industria del reciclaje.

La cantidad es indicativa de un transbordo a gran escala que permanecerá en la zona, a pesar de los sistemas logísticos y el cambio en la distribución modal del transporte (desde el mar a la carretera, tren y vías navegables), intensificando las operaciones portuarias al triple. La emergente industria del reciclaje es creciente, la escasez de materias primas y el aumento de los costos de transporte, convierten al reciclado de residuos -"*upcycling*"- en

¹⁰¹ El objetivo es reducir a la mitad las emisiones de CO₂ en 2025 respecto a 1990; estableciendo el programa para gobiernos, organizaciones, empresas, institutos de conocimiento y ciudadanos colaboren en: reducir emisiones, adaptación al cambio climático y promover la economía regional.

una opción para que barcos, trenes y camiones de carga que regresan vacíos puedan retomar los flujos de desechos reciclables desde toda Europa. Esta industria combina el acoplamiento de las instituciones del conocimiento y las escuelas, con las oportunidades de formación y empleo para jóvenes, en una nueva rama de la economía.

CityPorts está rodeada por grandes diques que defienden a los barrios residenciales de las inundaciones. Toda la región se sitúa a varios metros bajo el nivel del mar y enfrenta el aumento del mismo, lo que reduce la posibilidad de desarrollar muelles vacíos y diques con varios kilómetros de longitud y construcciones resistentes al agua. La llegada del Centro Nacional del Agua, como organismo internacional del sector, es atractivo para las empresas.

Por último, la utilización del agua para transportar personas y mercancías es una estrategia del plan maestro del CityPorts; en casi cualquier localización de la zona, el agua aparece a pocos metros de distancia, esto ofrece oportunidades para el transporte público y privado por agua. La navegación interior tiene emisiones bajas, no estorba a las autopistas y tiene baja probabilidad de perturbaciones, siendo un modo muy fiable y limpio de transporte.

8.4.3- Relación Puerto – ciudad: el puerto como laboratorio de innovación

La ciudad y el puerto encontraron una estrategia de desarrollo conjunta en CityPorts en la última década. El proceso ha dado lugar a planes de desarrollo 'orgánicos', que marcan una nueva relación entre ambos. Rotterdam determina una nueva forma de pensar y actuar con respecto a las áreas urbano portuarias reinventando las relaciones para el siglo XXI.

Dos acontecimientos principales han cambiado poco a poco el carácter de las relaciones entre el puerto de Rotterdam y la ciudad. El primero es el traslado geográfico del puerto fuera de la ciudad, y el segundo es el proceso de regionalización del puerto. Durante las últimas cinco décadas, el crecimiento de las ciudades portuarias ha sido continuo y en aumento rápidamente. La relación entre el puerto y la ciudad cambió desde la remodelación del frente de agua en Rotterdam con los cambios precedidos por el desarrollo portuario.

El valor de las antiguas zonas portuarias resulta de la inserción en el frente marítimo y su proximidad al centro urbano. El aumento de población hacia las zonas frente al mar ha cambiado significativamente desde la década de 1960, generando un alto interés ciudadano, comercial y político, incentivando presiones y especulaciones inmobiliarias para el desarrollo de usos alternativos en las zonas obsoletas o infrautilizadas en sus funciones originales.



Figura 93: Puerto de Rotterdam

Fuente: imágenes obtenidas de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-rotterdam>

8.5- Puertos de Long Beach y Los Ángeles. Estados Unidos. Un nodo común

El Puerto de Long Beach (LB) fue fundado en 1911, constituye uno de los principales puertos de EEUU, y es pionero en protección medioambiental conjuntamente a su vecino puerto de Los Ángeles. Desde sus inicios se han agregado tierras a la jurisdicción del puerto, algunos de rellenos sanitarios y otros mediante la compra de tierras adyacentes. Ambos puertos están localizados en la bahía de San Pedro en el sur de California.

El crecimiento del puerto lo ha convertido en la actualidad -conjuntamente a Los Ángeles- en un enclave estratégico en EEUU, siendo los principales en el movimiento de carga contenerizada del país, y los principales en políticas de sostenibilidad ambiental en el mundo en reducción de emisiones contaminantes.

El puerto de Los Ángeles (LA) fue fundado en 1906, se gestó gracias a que el puerto es un departamento perteneciente a la ciudad de Los Ángeles; es un modelo financiero de puerto autosustentable que percibe ingresos de los arrendamientos de terrenos y terminales y de las tarifas de las operaciones. Al igual que LB, en 2007 se implementó el programa de aire limpio y en 2012 se redujeron 80% las emisiones de contaminantes.

Los puertos de LA y LB operan en el mismo mercado debido a su ubicación geográfica, atienden a los mismos exportadores, tienen la misma oferta de carga (contenedores, gráneles, *break bulk*, etc.), proveen al mismo mercado local y comparten hinterland. De forma conjunta manejan el 40% de la carga contenerizada de los Estados Unidos, 2/3 de la cual viaja a mercados del este a través del corredor ferroviario Alameda; el puerto de LA cuenta con 13 terminales de contenedores, también maneja automóviles, gráneles y minerales, entre otros tipos de carga.

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

La cantidad de carga movida a través del Puerto de LB de 1970 a 2009 aumentó 25.3 veces; fue en esa década que se dieron los principales cambios, por un lado las políticas ambientales, en relación a la protección del medio ambiente, por otro la introducción del contenedor en su dinámica. *“El puerto de LB es un puerto de terratenientes. El terreno pertenece a la Ciudad de LB y se alquila a concesionarios que operan las terminales individuales. El concesionario por lo tanto, se convierte en influyente en el desarrollo de su terminal. La política del puerto es proporcionar las mejoras deseadas y permitir a éste que las pague durante el plazo de su arrendamiento (20-25 años)”* (Riffenburgh, 2012, pág. 13).

Se analizan ambos puertos en conjunto por su estratégica vinculación geográfica y comercial; aunque funcionan independientes, mantienen estrategias comunes y solidarias. Ambos puertos conviven desde 1900, compartiendo el área de servicio del sur de California, con un gran mercado de consumidores. Al principio LB estuvo opacado por LA, por el tamaño portuario, situación que cambió en 1980. Ambos puertos son solidarios en temas de ambiente, logística y transporte, la competencia se centra en la captación de clientes.

La competencia entre los dos puertos se manifestó de forma significativa, lo que fue utilizado a favor de los concesionarios para obtener mejores tarifas. *“A principios de la década de 1990, con el comercio asiático realmente acelerado, y algunas buenas negociaciones y excelentes tiempos de finalización de las nuevas terminales, el Puerto de LB pasó el Puerto de LA e incluso el Puerto de Nueva York / Nueva Jersey para convertirse en el puerto número uno en la nación y sexto en el mundo. En 2000, el Puerto de LB pasó al segundo lugar detrás de LA debido a algunos reajustes de concesiones”* (Riffenburgh, 2012, pág. 45).

Las mejoras se han producido conjunta y cooperativamente; la competencia, el dinero disponible, la capacidad de reacción a los cambios y las soluciones innovadoras de los concesionarios y el personal del puerto se han combinado para poner al Puerto de LB como líder en la industria portuaria. Los ingresos provenientes de las actividades del puerto se mantienen en cuentas separadas de los otros fondos de la ciudad, y solo se gastan en las actividades del puerto; el puerto paga a la ciudad por los servicios específicos proporcionados (protección, seguridad, planificación, empleados).

El Puerto de LB está gobernado por la ciudad de Long Beach. La Carta de la Ciudad creó el Departamento de Long Beach Harbor para promover y desarrollar el puerto; bajo el estatuto, la Junta de Comisionados del Puerto es responsable de establecer la política portuaria y administrarlo.

La globalización económica ha significado para LB y para LA un crecimiento en los patrones de carga en las últimas dos décadas, aumentando las demandas en los puertos de California, las carreteras, y patios intermodales tradicionales de camiones y trenes, todas las previsiones apuntan a un crecimiento continuo, a pesar del desarrollo de alternativos corredores de transporte en los Estados Unidos para el comercio internacional (Harrison, Mansour, & Asef-Vaziri, 2011, pág. 8)

8.5.1- Usos del suelo

El tema principal de la década 2000-2010 estuvo involucrado en el "enverdecimiento" de los puertos, ambos puertos iniciaron medidas de protección ambiental y reducción de emisiones. Lo sucedido en LB fue aplicado en LA. *“El énfasis en 2000-2010 fue en la mejora de la calidad del aire además de las mejoras en la calidad del agua. En 2006, el puerto desarrolló un nuevo Plan de Acción de Aire Limpio [...] esto se logró mediante la eliminación de camiones diésel más viejos, en donde todos los camiones utilizados en el modelo 2007 o posterior [...] y la reducción de las velocidades de los barcos a medida que se acercan a 40 millas del Puerto (los estudios muestran emisiones reducidas a velocidades más lentas) [...] a principios de la década de 2010, los logros iniciales mostraban reducciones del 50 al 90 por ciento en la contaminación del aire”* (Riffenburgh, 2012, pág. 31).

Tras el ataque al World Trade Center en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, los puertos revisaron la seguridad y realizaron cambios sustanciales. En LB se incluyó la construcción de un centro de comando y control de seguridad, un sistema de vigilancia y la coordinación de muchas agencias de aplicación de la ley, incluyendo a los puertos, las ciudades, el Estado y las agencias federales (Riffenburgh, 2012, pág. 177).

El Puerto de LA -America's Port- Situado a 32 kilómetros al sur del centro de Los Ángeles en la Bahía de San Pedro, abarca 3000 hectáreas de tierra y agua a lo largo de 70 kilómetros de línea de costa. Cuenta con 23 terminales de pasajeros y carga, incluyendo automóvil, contenedor, granel seco y líquido, e instalaciones de depósitos. El puerto genera una enorme actividad de comercio y movimiento de bienes, que provee más de tres millones de empleos en todo el país, y en California más de un millón están relacionados con el comercio a través del Puerto de LA (City of Los Ángeles Harbor Department, 2012, pág. 4).

8.5.2- Movilidad y logística

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

El tema ambiental descrito precedentemente está muy relacionado al transporte marítimo y terrestre; en este sentido el puerto de LB aplica un 15% de descuento en sus tasas portuarias a las navieras que disminuyen doce nudos la velocidad de sus barcos a 20 millas del puerto; así, se quema menos combustible y se emite menos contaminación. El puerto destina 2,2 millones de dólares al programa, que ha supuesto un ahorro de 1,6 millones para las navieras que lo han seguido. Asimismo el puerto también modernizará dos de sus terminales más antiguas bajo estrictos criterios medioambientales¹⁰².

El despliegue de los buques más grandes y la dinámica de intercambio dada por las alianzas entre compañías, han creado problemas de congestión, que han sido especialmente graves en los puertos de Bahía de San Pedro, debido a los mayores volúmenes de carga intermodal (Portal Portuario, 2015, pág. 2).

Respecto de la movilidad en general y la logística en particular, ambos puertos registran problemas de congestionamiento y retraso, según se observa en publicaciones de diarios y portales del sector. El medio digital “portal portuario” (Chile) menciona que *“los puertos de LB y LA han decidido comenzar a trabajar en conjunto para centrarse en las estrategias de medios de transporte de carga que mejorarán la velocidad y la eficiencia en toda la cadena logística [...] el principal objetivo de la colaboración es conseguir que la carga se mueva de manera más eficiente”* (Portal Portuario, 2015, pág. 1); ambos puertos requieren trabajar colaborativamente y dialogar sobre la cadena logística, con la finalidad de mejorar la red de transporte, cooperar para agilizar la cadena de suministro y la calidad del aire.

El objetivo de optimizar el rendimiento de la cadena de suministro trans-Pacífico implica aumentar significativamente la velocidad de movimiento de mercancías y la eficiencia global del sistema, reafirmando la opción de corredor logístico desde y hacia Asia. Esta situación es emergente de demandas que plantean enfoques innovadores para eficientizar las operaciones en terminales, el transporte por carretera, ferrocarril y buques. Al mismo tiempo, requiere actuar en materia legislativa, mejorar la seguridad, la infraestructura, la tecnología y las sustentabilidad ambiental relacionadas con la optimización de la cadena logística.

Ambos puertos cuentan con planes estratégicos; se detallan a continuación las líneas principales en torno a la variable movilidad. Los principales objetivos del Plan Estratégico de LA se resumen en la infraestructura para el crecimiento:

¹⁰² La autoridad portuaria calcula que se han reducido 678 toneladas anuales de óxidos de nitrógeno, 435 de óxidos de azufre, 60 toneladas de partículas y más de 26.000 toneladas de GEI.

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

- Desarrollar un programa de mejoras de capital, que fortalezca la operativa y la sostenibilidad financiera del puerto; entregar los proyectos de terminales e infraestructura a tiempo y dentro del presupuesto; optimizar el mantenimiento para extender la vida útil de la infraestructura.
- Una cadena de suministro eficiente, segura y ambientalmente sostenible: eficiencia en la cadena de suministro; estrategias de seguridad pública que respalden el movimiento de mercancías y mitiguen el riesgo; continuar la administración ambiental a través de la implementación de programas con estándares claros y mensurables.
- La infraestructura debe diseñarse para anticipar las necesidades logísticas dinámicas del comercio marítimo y permitir el crecimiento a largo plazo. El movimiento de mercancías en el Puerto de LA se basa en un complejo sistema de cadena de suministro, con variedad de socios comerciales y proveedores de servicios, que facilitan el flujo de carga a través del puerto hasta su destino final (City of Los Angeles Harbor Department, 2012, págs. 2 - 15).

Los objetivos del Plan Estratégico Fiscal 2017 del Puerto de LB trazan la necesidad de una planificación dinámica para el futuro. La estrategia es aumentar los beneficios económicos del puerto y minimizar los impactos ambientales negativos de las operaciones portuarias:

- El programa de capital del puerto aumentará la eficiencia del manejo de la carga con nueva tecnología e infraestructura sustentable, invirtiendo \$500 millones en 2017.
- Atraer, desarrollar y retener a los empleados del puerto, la base del éxito es la contratación y la retención de una fuerza de trabajo eficaz y de alto rendimiento.
- Desarrollar el puerto verde del futuro, con operaciones portuarias sin emisiones, eficientes, sostenibles y ambientalmente sensibles; con inversiones para electrificar operaciones, garantizar un suministro eléctrico estable, resistente y sostenible.
- Mejorar la velocidad en toda la cadena de suministro a través de inversiones en tecnología e infraestructura (Port of Long Beach, 2016, págs. 2 - 12)

8.5.3- Relación Puerto – Ciudad con integración social

La adaptación de los territorios portuarios a sus adyacencias urbanas se ha vuelto dificultosa en el impacto que generan las operaciones. En el pasado el puerto de LA solo era responsable del aspecto marítimo; la contenerización y el aumento del intercambio de carga obligaron a expandir instalaciones, acercándose cada vez más a las áreas residenciales. Presionados por políticas locales, grupos medioambientalistas y residentes tuvieron que tomar acción de “buenos vecinos”. El puerto de LA *“ha creado parques y áreas verdes para crear una barrera entre el barrio residencial y el área industrializada del puerto, [...] el puerto se adaptó a la comunidad existente y no al revés -como solía ser en el pasado- cuando los puertos no tomaban en consideración el impacto social de sus operaciones”* (Dijk, 2016).

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

En 2011 Wilmington Waterfront Park se abrió oficialmente al público, fue diseñado para proporcionar un espacio público entre las operaciones portuarias y las residencias adyacentes en Wilmington, ampliando Harry Bridges Boulevard y construyendo una nueva área de amortiguamiento de 12 hectáreas. El parque fue construido en una propiedad adyacente vacante propiedad del puerto, con vistas a la costa de Wilmington.

La política de puertos verdes es una premisa de las últimas décadas para minimizar o eliminar el impacto ambiental negativo, sirviendo de modelo para otros puertos¹⁰³; el Puerto de LB ha sido pionero en implementar programas tales como "Bandera Verde" de calidad del aire basado en *“la reducción de la velocidad de los navíos, los contratos de arrendamiento ecológico con cláusulas medioambientales y el Plan de Acción para un Aire Limpio de los Puertos de la Bahía de San Pedro. Además, el puerto está trabajando dinámicamente para suministrar alimentación eléctrica en tierra a sus terminales de contenedores. La alimentación eléctrica les permite a los barcos atracados conectarse al servicio [...], en lugar de quemar combustible diésel para hacer funcionar sus máquinas auxiliares, las cuales constituyen una fuente de contaminación. [...] Antes de 2020, todos los amarraderos para contenedores tendrán alimentación eléctrica en tierra”* (Megaconstrucciones, 2012).

Ambos puertos pretenden llegar a emisiones cero en 2035, *“de forma colectiva, las fuentes contaminantes del puerto son responsables de más de 100 toneladas diarias de óxidos de nitrógeno, una polución superior a la que generan los 6 millones de automóviles que se desplazan cada día en esta región [...] lograr las cero emisiones es clave para resolver la crisis de contaminación portuaria”* [...] Parte de la política implica ir reconvirtiendo las tecnologías diesel del transporte e instalaciones a otras fuentes no contaminantes, lo que es costoso pero necesario para la población local-regional¹⁰⁴ (Diario La Opinión, 2017).

¹⁰³ LB organiza el Green Port Fest anualmente, una oportunidad para que el público conozca las operaciones del puerto y los programas ambientales de forma tal de acercar el puerto a la comunidad.

¹⁰⁴ La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos premió con Clean Air Excellence Awards el modelo innovador, beneficioso para la calidad del aire, que puede ser imitado.

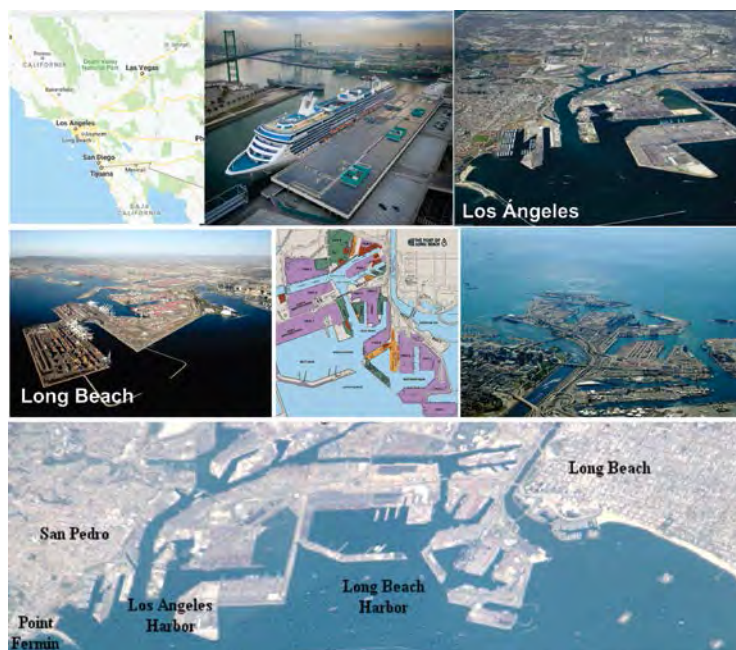


Figura 94: Puertos de Long Beach y Los Ángeles

Fuente: Imágenes obtenidas de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-long-beach>

8.6- Puerto de Cartagena de Indias, Colombia. Una oportunidad en Latinoamérica

Colombia cuenta con 122 instalaciones portuarias¹⁰⁵, 9 terminales manejan carga de trasbordo internacional, y 46 están dedicadas al manejo de cargas de comercio exterior (Enriquez, 2007, pág. 37). El puerto de Cartagena está situado en la ciudad homónima, una bahía con la ciudad fundada en 1533, localizado en la zona noroccidental de Colombia, en la costa Caribe, siendo un puerto importante para América hasta el siglo XX. Está muy cerca de la mayoría de las rutas transoceánicas a través del Canal de Panamá, localización estratégica sobre el Océano Pacífico que lo conecta al mundo.

En 1929 se construyó una terminal marítima y fluvial, administrada por los constructores hasta 1947, luego fue transferida al Estado. En el año 1991 se aprobó la Ley 1° de promoción de la privatización y concesión de puertos e instalaciones portuarias; en total correspondencia con las políticas aplicadas en Argentina, lo que se buscaba era el progreso de la calidad y la productividad de los servicios portuarios a través de la reducción de costos y la generación de nuevas inversiones del sector público a los puertos Colombianos. Se inició una transformación portuaria en Colombia en general, y en Cartagena en particular. Se estableció que “la Dirección General de la actividad portuaria, pública y privada estará a

¹⁰⁵ Del total, 5 son sociedades portuarias regionales, 9 son sociedades portuarias de servicio público, 7 corresponden a sociedades portuarias privadas de servicio privado, 44 a muelles homologados, 10 a embarcaderos o muelles de cabotaje para naves menores, 47 a otras facilidades portuarias.

cargo de las autoridades de la República, que intervendrán en ella para planificarla y racionalizarla, de acuerdo con esta ley” (Ministerio de Transporte, 1991).

A partir de este período comenzó la reestructuración portuaria; se creó la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC), con una concesión a 40 años, que pasó a administrar la terminal marítima de Manga bajo el compromiso de realizar inversiones de acuerdo con un Plan Maestro de Desarrollo. Dicho plan tuvo por objetivos depurar los procesos, invertir en infraestructura y capital humano, además de realizar adquisición de equipos. La terminal de Manga comenzó a aumentar su volumen de carga, multiplicar su conectividad y mejorar su reputación regional (Puerto de Cartagena, 2018).

Posteriormente se reactivó la terminal de cruceros en el año 2007, se organizaron las primeras operaciones de trasbordo y en el año 2008 se instaló la terminal portuaria Contecar, con la entrada en funcionamiento de su segunda terminal marítima se posicionó en dimensiones, alcance, capacidad y eficiencia. La Organización Puerto de Cartagena se consolidó como plataforma portuaria y logística del Caribe.

En el año 2009, el puerto se convirtió en principal Hub regional, una de las principales líneas navieras del mundo, Hamburg Süd, estableció su principal centro mundial de conexiones (hub) en la Organización Puerto de Cartagena. Se instalaron las principales líneas: CMA, CGM, Hapag Lloyd, China Shipping, MSK, entre otros (Puerto de Cartagena, 2018).

8.6.1- Usos del suelo

La principales problemáticas que atraviesa la infraestructura portuaria colombiana es similar en toda América Latina. Sin embargo, Cartagena ha crecido en la última década de forma continua y significativa; los datos demuestran su crecimiento entre 2008 y 2016, en movimiento de contenedores. *“En dos décadas, la Organización Puerto de Cartagena multiplicó 21 veces el volumen de carga, aumentó su capacidad de almacenamiento, incrementó su productividad operativa, impulsó la sistematización y la agilidad de los trámites y estableció un férreo esquema de seguridad”* (Puerto de Cartagena, 2018).

La infraestructura de la bahía constituye un nodo industrial portuario relevante, además de petroquímico, recreación y turismo. Cuenta con más de 50 muelles y terminales marítimas, que permiten que el 60% del comercio exterior entre Colombia y Estados Unidos se realice por este puerto con cuarenta millones de toneladas en 17 terminales. Actualmente por la

bahía circulan más de 3000 buques/año, los mismos ingresan por el Canal de Bocachica, el cual es dragado y permitirá ingresar buques con capacidad de hasta 14.000 TEUs.

El Puerto de Cartagena es la principal plataforma logística del país, se especializa en el manejo de contenedores, la terminal multipropósito tiene capacidad para 1.5 millones de TEUs/año, para 2018 su proyección es de 3.2 millones de TEUs/años y de 5.2 millones a corto plazo; sus terminales marítimas, SPRC y Contecar, atienden buques de última generación, aptas para buques que cruzan el Canal de Panamá; funciona como centro de conexiones (hub) para navieras y como centro de distribución internacional (CDI) para multinacionales, cuenta con infraestructura y equipos de última tecnología para ofrecer servicios de altísima calidad, es especialista en movilizar carga autorodante (Ro-Ro) para el mercado nacional y regional y maneja cargas de proyecto. Recibe el 97% de los pasajeros que llegan en crucero al país. Además cuenta con conectividad a las rutas directas en las redes de comercio global, lo que se traduce en reducción de tiempos y costos.

Un eje estratégico para el desarrollo, se centra en la capacitación, ya que dispone de un centro de entrenamiento logístico y portuario, único en su tipo en Latinoamérica, con un simulador de grúas de altísima tecnología, diseñado y desarrollado en Suecia. La innovación tecnológica y la apuesta al crecimiento del comercio internacional y cruceros conjuntamente a una visión de desarrollo nacional han ofrecido la oportunidad a Cartagena de crecer.

La logística eficiente y una moderna infraestructura portuaria son algunos de los elementos que tienen en cuenta las principales empresas para instalarse en la ciudad. *“Las herramientas básicas para la gestión del desarrollo portuario en la ciudad están dadas por la capacidad y tecnología de los puertos, los sistemas de información y comunicaciones y el entrenamiento del recurso humano”* (Parra Díaz, 2011, pág. 11).

8.6.2- Movilidad y logística

Los puertos en Colombia, en los últimos años, han transformado todo el sistema logístico y estratégico, convirtiéndose en centros logísticos de transporte intermodal de primer orden. El crecimiento del mercado de contenedores, los cambios en capacidad de carga de los buques, el gran dinamismo del comercio internacional y la ampliación del Canal de Panamá¹⁰⁶ constituyen una oportunidad para la competitividad colombiana, al mismo tiempo enfrentan déficit en la infraestructura en general; el país sigue mostrando bajos niveles de

¹⁰⁶ Un desafío para el desarrollo del puerto es la ampliación del canal de Panamá, que implica el paso de buques de mayor porte y mayor capacidad. El Caribe es una zona muy importante para el comercio mundial, la mayoría de las cargas pasan entre alguno de los dos océanos.

cobertura y calidad en la infraestructura de transporte, que no suplen las necesidades de la articulación de la economía nacional a la economía mundial (Enriquez, 2007).

La infraestructura para la movilidad regional y nacional permanece con deficiencias en el sistema, *“en este período se fueron reemplazando unas infraestructuras por otras; se dejó de lado la vía fluvial y el principal eje nacional, el río Magdalena, para ser reemplazado por la vía férrea. Ésta a su vez, antes de ser consolidada, se estaba desmontando para dar paso a una precaria red de carreteras que se ha ido asfaltando, ampliando y completando a un ritmo inferior al impuesto por el crecimiento del parque automotor”* (Enriquez, 2007, pág. 39).

La infraestructura carretera desde el interior hacia Cartagena es escasa, *“amplias zonas del país como la Orinoquia, la Amazonia y partes de la región pacífica carecen de vías terrestres de acceso, lo que limita su comunicación con el resto del país a los modos aéreo o fluvial”*. En cuanto a la infraestructura férrea, es igualmente obsoleta, *“la utilización intensiva del modo férreo en Colombia se enfrenta principalmente a dos limitantes: el avanzado estado de deterioro de la red férrea y el rezago tecnológico. Los 3.000 km. de vía férrea fueron sometidos durante años al abandono, lo que ocasionó un profundo deterioro e incluso la desaparición parcial de algunos tramos”* (Enriquez, 2007, págs. 32 - 36).

Los cambios en la navegación y la adecuación del puerto de Cartagena no fue acompañada por el resto de los puertos que tienen como principal limitante el calado, además *“el estado de los canales de acceso y [...] restricciones en el calado no permiten que entren las embarcaciones super–pospánamax”* (Enriquez, 2007, pág. 39).

Respecto del Puerto de Cartagena, los accesos acuáticos están garantizados por canales, zona de aproximación, obras de abrigo y defensa (rompeolas, esclusas y señalizaciones náuticas); las zonas de transferencia de carga y tránsito de pasajeros cuentan con muelles, diques, dársenas, áreas de almacenamiento, boyas de amarre, tuberías subacuáticas, ductos y plataformas flotantes; los accesos terrestres tienen vías interiores de circulación, líneas férreas que permiten la interconexión con el sistema nacional de circulación vial.

La alta eficiencia de las terminales marítimas, ha permitido consolidar como un centro de conexiones fundamental para el trasbordo de la carga tanto a nivel regional como mundial. Actualmente, se conecta con 750 puertos en 150 países alrededor del mundo y atiende 25 líneas navieras, siendo el principal puerto exportador de Colombia.

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

Es una plataforma tecnológica diseñada para prestar servicios ágiles, simples y seguros, con una amplia gama de rutas y destinos, con mayores frecuencias y fletes y con capital humano altamente capacitado. *“Actualmente, se conjugan dos variables que son por un lado lo que algunas navieras vienen desarrollando en la reducción de espacios en sus contenedores para así movilizar más volúmenes de carga y por otra la racionalización de rutas por falta de capacidad y estructura comercial y operacional”* (Parra Diaz, 2011, pág. 9).

Algunas estrategias han sido la creación de unidades logísticas, en el año 2011 se inauguró el Depósito de Apoyo Logístico Internacional (DALI); además de reducir los tiempos de transporte, permite almacenar y gestionar inventarios sin costos aduaneros y mantener la mercancía en bodega por un año. Aprovechando la infraestructura, seguridad, ubicación estratégica, y el rol central dentro del comercio exterior del país, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), escogió a la Organización Puerto de Cartagena para lanzar el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos en el año 2012.

Un plan regional para Cartagena y la Región de Bolívar, apunta en dos de sus cinco objetivos estratégicos a *“potencializar a partir del transporte marítimo, a Cartagena-Bolívar como el principal distrito logístico de Colombia y uno de los tres mejores del Caribe” [...] Consolidar internacionalmente el clúster naval, marítimo y fluvial de Cartagena y Bolívar orientado a ofrecer soluciones tecnológicas integradas a la industria del diseño y construcción*” (CEDEC, 2015, págs. 47-48).

8.6.3- Relación puerto-ciudad

El Distrito de Cartagena de Indias es la capital del departamento de Bolívar, ciudad histórica, turística, reconocida por su cultura; cuenta con 1.5 millones de habitantes en una superficie de 600 km². Desde su reconcimiento el puerto fue germen del proceso de antropización, fundamental en la economía nacional. En la actualidad, además de las cargas generales, la actividad turística es vital, parte de ese turismo lo hace a través del puerto que incide positivamente en el arribo de cruceristas. La temporada 2015-2016 registró 18 buques con 325.000 pasajeros y 48 millones de dólares en ingresos por dicha actividad¹⁰⁷.

En cuanto a las políticas ambientales, las actividades del puerto se rigen por tecnologías de combustión más limpia, con menor consumo de combustible y bajos niveles de emisión de partículas, calor o ruido. Se monitorea y controla la calidad del agua, la manipulación de

¹⁰⁷ El puerto, activa la economía de la ciudad y el país, genera más de mil empleos directos. También un activador social, se vincula a la comunidad por medio de programas de responsabilidad social y participación, a través de la Fundación Puerto de Cartagena, creada en el año 2005.

Análisis de casos: alternativas para la reconversión en los principales puertos mundiales

residuos y el control de riesgos. Se procura la eficiencia energética, con racionalización de recursos, edificios verdes, energías limpias, disposición de residuos, entre otros programas.

Frente al crecimiento de la ciudad y área metropolitana, en coincidencia con el vital desarrollo portuario, las acciones conjuntas conducen a “*esfuerzos para aportarle al compromiso adquirido por Colombia durante la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático celebrada en París en 2015 para contribuir a 2030 con una reducción de 20% de las emisiones de gases con efecto invernadero*” (Puerto de Cartagena, 2018).

Sin embargo, se encuentran problemáticas comunes a otros puertos que se sintetizan en: déficit de espacio público para la transformación de la estructura ecológica principal en el centro histórico de la ciudad; carencia de circuitos de conexión peatonal, vial y ecológica desde la ciudad antigua hasta la playa en el sector de Bocagrande; déficit de equipamientos socioculturales que evitan el desarrollo turístico y cultural; embotellamiento de la movilidad.

La movilidad en relación a la ciudad es crítica, sobre todo en el centro histórico, la logística urbana es deficiente, con índices de vulnerabilidad alta para movilidad no motorizada, falta de inclusión de peatones y ciclistas, falta de integración de modos de transporte, entre otras.

La bahía de Cartagena, dedicada completamente a la actividad portuaria, se convirtió en un espacio ajeno a la población civil. Actualmente el puerto restringe el acceso a la bahía. La isla de Manga –donde se sitúa el puerto y su frente costero- ha crecido con oferta para el turismo, si bien es un área residencial, el frente costero alberga muelles portuarios, de pesca, turísticos, recreativos, que se encuentran con cierto deterioro. Asimismo, las solicitudes del territorio urbano en los frentes de agua no escapan a la lógica global de la presión por renovaciones urbanas, con inversión privada en sitios de alto valor paisajístico.

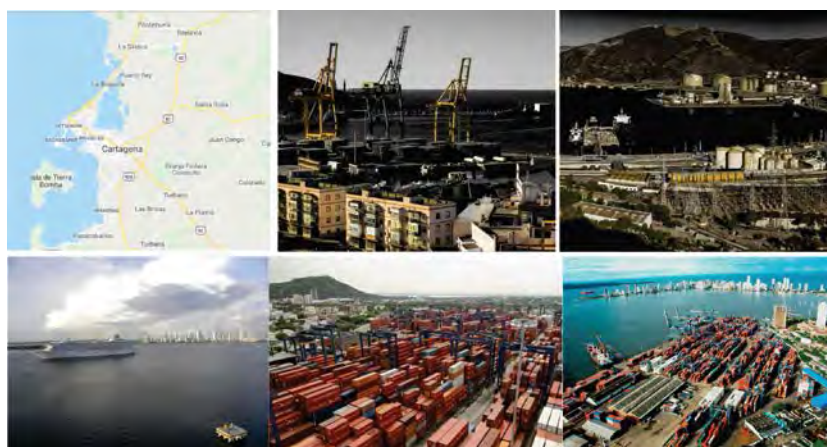


Figura 95: Puerto de Cartagena

Fuente: imágenes obtenidas de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-cartagena-indias>

8.7- Síntesis del análisis de casos

Los cinco casos analizados están insertos en el mercado mundial con una gran concentración de operaciones, no solo en actividades vinculadas a la carga contenerizada, sino que incorporan áreas altamente industrializadas, operaciones multipropósito como cruceros, gráneles líquidos, carga general, automoviles, actividades que requieren grandes áreas y un manejo integrado y sistematizado para que funcione de forma efectiva y eficiente.

Respecto de las estrategias que aplicaron y mantienen estos casos sobre el desarrollo se pueden advertir diferencias, ya que cada uno se especializa y profundiza en ciertos aspectos por los que se destaca y diferencia del resto, obteniendo cierto reconocimiento mundial.

En las diversas variables cada caso mantiene sus objetivos específicos, pero todos tienen en común algunos puntos, esencialmente la innovación es una meta estratégica aplicada a las instalaciones, las infraestructuras, las nuevas tecnologías para agilizar la movilidad y la logística; al mismo tiempo las energías renovables y la protección ambiental es un recurso estratégico en la planificación; la visión a corto, mediano y largo plazo dentro de planes integrales que contemplan actores, jurisdicciones y el contexto urbano en el que se hallan.

Respecto de la relación con la ciudad, algunos casos están más comprometidos con aspectos de fortalecimiento mutuo, desde la generación de empleos, la capacitación y vinculación con las universidades, la incorporación de tecnologías que agilizan la movilidad en el entorno urbano-portuario, entre otras.

PARTE III - CAPITULO 9

CAPITULO 9: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

“Desbordante, pasando por encima de las voluntades, formado por las capacidades propias de los pueblos, el sentimiento es un logro y se torna imperativo; ordena, conduce: fija la actitud y la profundidad de las cosas”
(Le Corbusier, 1924, *La Ciudad del Futuro*)



“Puerto de Greifswald” (1821) David Friedrich

Conceptos claves: Escenarios - Estrategias – Valoración - Recomendaciones

CAPITULO 9: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

9.1- Aproximaciones teóricas para la construcción de escenarios

El ordenamiento territorial es un proceso que promueve una mejor calidad de vida para sus habitantes, que suceda depende de decisiones y elecciones que actores en conjunto efectúen. Ese proceso requiere indefectiblemente el rol responsable del Estado en la formulación, ejecución, control y evaluación de los objetivos que estimulan el desarrollo.

Se ha mencionado en todos los capítulos precedentes la importancia de los puertos para las economías locales y regionales, como motor dinamizador económico, social y cultural. Sin embargo, se han explicitado las complejidades que atraviesan en entorno urbanos-metropolitanos, lo cual genera mayor incertidumbre sobre el futuro.

El avance acelerado de los procesos conduce a anticiparse frente a causas, efectos e impactos de las acciones o inacciones sobre el territorio. La anticipación a futuros posibles, en la planificación territorial, asume el método prospectivo, que parte del principio lógico que el futuro aún no existe y “*se puede concebir como un realizar múltiple*” (De Jouvenel, 1968).

La prospectiva trata de atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de éste y no del presente. Para Miklos y Tello (2000), en la prospectiva la visión del porvenir hacia el presente, rebasa la proyección exclusiva de tendencias, para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado; considerando que no depende de la acción individual, sino de actores sociales que actúan colectivamente.

La construcción de escenarios permite considerar la incertidumbre intrínseca del sistema para captar el rango de cambios posibles. Los escenarios representan descripciones simplificadas y potenciales del futuro basado en un conjunto coherente de supuestos acerca de factores críticos controladores, y constituyen una herramienta para explorar sistemas complejos con gran variabilidad intrínseca.

La técnica de escenarios se inscribe en el método prospectivo, “*constituye el medio para explorar qué puede ocurrir frente a la conjunción de un número dado de acontecimientos, de gran utilidad para disminuir la incertidumbre al momento de tomar decisiones. No elimina la incertidumbre sino que la disminuye con el propósito de optar por una alternativa con un importante nivel de certeza [...] la prospectiva no implica prever el futuro como una simple prolongación del pasado, sino que visualiza los acontecimientos posibles y las acciones que puedan darle o no, lugar en el tiempo*” (Salas Bourgoin, 2012, págs. 28 - 29).

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

Los escenarios permiten explorar la posibilidad de que un supuesto se concrete, en base a un pasado reciente, reconocimiento de tendencias y relaciones que se establecen con conjunto de actores; *“su diseño se fundamenta en cuatro aspectos: i) reflexión en torno a variables claves y hechos portadores de futuro; ii) tendencias; iii) juego de actores en el control de los mismos y iv) planteamiento de supuestos”* (Salas Bourgoin, 2012, pág. 33).

El procedimiento prospectivo persigue la construcción de escenarios alternativos. Para su definición se deben conocer las variables que los integran, siendo indispensable realizar una fase previa de identificación de componentes. Godet (2000, pág. 22) distingue dos tipos de escenarios: exploratorios y de anticipación, los primeros parten de las tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles; los segundos están contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, podrán ser deseables o por el contrario rechazables. Son concebidos de forma retroproyectiva *“según si tienen en cuenta las evoluciones más probables o más extremas, ser tendenciales o contrastados”*.

En la parte I de la presente investigación se abordaron los principales temas en la escala regional y nacional y en los siguientes capítulos de la parte II el análisis en la escala metropolitana, en conjunto permitieron reconocer a modo de contexto y diagnóstico temas prioritarios para el abordaje integral de las transformaciones en territorios portuarios, fundamental para plantear las hipótesis de transformación en la construcción de escenarios.

9.2- Procedimiento metodológico adoptado para construir los escenarios

Se parte de la premisa que el futuro es una realidad múltiple, que se vale de tres medios: los actores, los expertos y las leyes matemáticas (De Jouvenel, 1968); asimismo que esa realidad es observable con una visión compleja (Mojica, 2006) que permite ver con anticipación el futuro que se construirá para reducir la incertidumbre, advirtiendo que el futuro es plural, complejo, incierto y se construye, no se predice.

En este marco los autores indican diversas formas de construir escenarios, pero en general distinguen cinco etapas: un diagnóstico inicial, que algunos definen como “estratégico”; análisis estructural e identificación de variables claves; análisis de actores; la formulación de escenarios propiamente dichos y evaluación de alternativas (Salas Bourgoin, 2012).

En este marco, para su abordaje se requiere tener un panorama preciso sobre el escenario reciente o actual, para reconocer los puntos débiles y fuertes, así como las tendencias que se evidencian; este escenario actual está determinado por el contexto en las tres escalas

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

abordadas en la primera parte y el diagnóstico obtenido con el análisis de variables de la segunda parte, en el cual se incluyen las entrevistas a los expertos y actores relevantes.

Mojica (2006) considera que cada actor social ejerce determinado grado de dominio dependiendo de la necesidad que tenga de defender sus intereses. Existen dos posibilidades, por un lado, si dichos intereses concuerdan entre los actores, se generará la posibilidad de establecer alianzas implícitas o explícitas o, por el contrario, si existen divergencias de intereses, se pueden generar conflictos.

Dentro del modelo prospectivo, hay múltiples técnicas y métodos (cuantitativos y cualitativos) según diferentes autores; Salas Bourgoin (2012, pág. 35) destaca -con puntos en común y partiendo de una estructura similar¹⁰⁸- cinco pasos que organizan el método:

- Delimitación precisa del sistema y del lapso temporal del estudio;
- Diagnóstico estratégico del sistema, elaborado de forma diacrónica (pasado, presente y tendencias);
- Identificación de variables claves a partir del diagnóstico (fuerzas que contribuyen al cambio), reconocimiento de hechos e inercias; análisis de actores y estrategias;
- Planteo de hipótesis sobre el comportamiento futuro de las variables;
- Diseño de escenarios mutuamente excluyentes, según hipótesis planteadas y evaluación de alternativas en torno al planteo de políticas generales (Salas Bourgoin, 2012, pág. 35).

9.3- Construcción de escenarios alternativos

Para esta investigación la metodología adoptada y etapas conducentes para la construcción de escenarios están acordes a los pasos establecidos por Salas Bourgoin (2012) y se adapta a la propuesta por Michel Godet (2000). En este sentido, se asume la construcción de escenarios prospectivos, como proceso de mediano y largo plazo para el Puerto de Buenos Aires y las transformaciones del territorio urbano-portuario, considerando las siguientes etapas asociadas cada una a un método específico:

- 1- Diagnóstico estratégico y valoración en base al análisis de las variables de la parte II;
- 2- Identificación de ejes críticos por cada variable y análisis de tendencias, en base a los principales procesos y factores que han motivado los cambios pasados y motivarán los futuros (internos y externos);
- 3- Análisis de actores, objetivos que persiguen y relaciones de influencias sobre los ejes críticos detectados. Datos obtenidos de las entrevistas semi estructuradas a los expertos del ámbito público, privado y académico-técnico¹⁰⁹;

¹⁰⁸ Enfoques: "el propuesto por Jennifer Jarrat de la consultora Coates & Jarrat Inc.; el diseñado por Eleonora Masini de la Universidad Gregoriana de Roma; el planteado por Michael Godet del Laboratorio de Prospectiva y Estrategia, y el formulado por Peter Schwarz del Global Business Network" (Salas Bourgoin 2012, pág. 35).

- 4- Planteo de hipótesis y construcción de escenarios;
- 5- Evaluación de alternativas en base a políticas públicas;

Métodos y técnicas a utilizar:

1- Para la valoración del diagnóstico estratégico, se utiliza una matriz FODA por cada variable, de la cual surgen los ejes críticos a analizar;

2- Para la observación de los ejes críticos, se parte del análisis estructural y de relación entre variables que se afectan mutuamente, a través del método de “Matrices de Impactos cruzados Multiplicación Aplicada para una Clasificación – MIC MAC”, el cual se procesa en el programa MIC MAC¹¹⁰;

3- Para el análisis de actores, se valoran las relaciones de fuerzas, de convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados; a través del método de “Matriz de Alianzas y Conflictos, Tácticas, Objetivos y Recomendaciones – MACTOR”; se procesan los datos en el programa MACTOR;

4- Para la construcción de escenarios se utiliza el método ESCENARING TOOL (versión online)¹¹¹ que plantea un análisis sistemático de los futuros posibles al descomponer el sistema en componentes con los que se formulan diversas configuraciones futuras; el programa propone varias representaciones¹¹² con niveles, dimensiones, variables e hipótesis y permite construir escenarios enlazados, por variables (juegos de hipótesis por grupos de ejes críticos), con las probabilidades y finalmente escenarios globales.

5- Para evaluar las alternativas se utiliza el método “Multicriterio y Política” que plantea políticas coherentes con acciones previstas, consecuencias, evaluación de acciones frente a criterios previamente establecidos y la consulta a expertos, se utiliza el programa MULTIPOL.

9.3.1- Diagnóstico estratégico: síntesis FODA

El análisis del territorio requiere una etapa diagnóstica para abordar el ordenamiento futuro; Pujadas menciona que el ordenamiento territorial *“ha de apoyarse tanto en el conocimiento interdisciplinar, como en el conjunto amplio de instrumentos de análisis de carácter más*

¹⁰⁹ El análisis de actores puede realizarse por medio de tres fases. 1- identificar los grupos de actores, sus características, intereses y objetivos/ proyectos; 2- dirigida a detectar los posibles campos de batalla, los objetivos asociados a cada uno y la actitud de los grupos frente a éstos, y 3- orientada a evaluar las relaciones de fuerza y las posibles convergencias y divergencias frente a objetivos.

¹¹⁰ Los programas utilizados en esta investigación pertenecen al conjunto de herramientas basadas en el Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR) que proporciona programas informáticos como el MIC-MAC, para el análisis estructural, MACTOR para el análisis de actores y MULTIPOL. Todos los software utilizados para el análisis y construcción de escenarios fueron descargados de la página web <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Descarga-de-aplicaciones/descarga/Ft1BFMTuXikFLgTNollP/gglubo%40hotmail.com>.

¹¹¹ Método actualizado por François Bourse y Michel Godet. Aplicativo gratuito financiado por el Círculo de Acción Prospectiva (CAP prospectiva) <http://www.scenaringtools.com/es>

¹¹² “Sistema prospectivo” con representación visual de los diferentes niveles enlazados (contexto global, ecosistema o contexto cercano, sistema específico o variables internas) y dimensiones asociadas o en forma de árbol (niveles, dimensiones, variables, hipótesis).

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

metodológicos”; asimismo el autor advierte que hay seis preguntas claves para tal fin ¿Qué se hace en este territorio, con quién se relaciona, para qué sirve, quién moviliza el territorio, con qué medios se desarrolla y hacia dónde va? (Pujadas & Font, 1998, págs. 36-37).

En este marco, el diagnóstico permite dar respuestas a los interrogantes previos que se constituyen como punto de partida universal para cualquier tipo de investigación que persiga comprender el ordenamiento del territorio hacia adelante, más allá de la posible evolución sin intervención alguna (tendencia), reconociendo sus problemáticas y potencialidades.

En esta investigación el diagnóstico abarca el contexto (inserción y consolidación) y el análisis (variables) del Puerto de Buenos Aires y su relación multiescalar (Parte I y II). Para la elaboración de un diagnóstico estratégico se utiliza la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que distingue entre los condicionantes interiores que explican las fortalezas y debilidades y las condicionantes y tendencias del entorno exterior que explican las amenazas y oportunidades (Pujadas & Font, 1998).

COMPONENTES	INTERNOS	EXTERNOS
POSITIVOS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
NEGATIVOS	DEBILIDADES	AMENAZAS

Cuadro 26: Componentes de la matriz FODA

Fuente: Elaboración propia

Se sintetizan las variables, ya analizada en capítulos precedentes de la parte II, con la valoración en matrices FODA, de modo de obtener los ejes críticos¹¹³ para cada una de ellas, los cuales son utilizados en el análisis estructural para determinar las influencias y dependencias de las variables y las hipótesis de transformación según cada eje crítico.

Los ejes críticos surgen en relación a los indicadores que se han trabajado en la parte II y que permitirán trabajar la construcción de los escenarios, siendo las más representativas en los temas principales, según se ha analizado en la investigación.

¹¹³ Los ejes críticos han sido determinado a partir del análisis del diagnóstico y en relación a las entrevistas donde los actores coincidiendo o no en sus posturas detectaron ‘temas’ de cierta urgencia, en tensión o bien que merecen atención, a estos temas estratégicos se los denominó ejes críticos. Los mismos aparecen para cada variable de análisis, pudiendo reiterarse según sea pertinente. Estos ejes son los que luego se trabajan en el análisis estructural MIC MAC (cuadro 29).

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Ubicación Ubicación central articulada a regiones productivas; Centro principal de cargas contenerizadas;</p> <p>Accesibilidad Disponibilidad de todos los modos de transporte (fluvial, aéreo y terrestre);</p> <p>Físico – espacial Cercanía a centros urbanos metropolitanos; Presencia de usos mixtos;</p> <p>Actividades Posicionamiento relativo en escala nacional; Crecimiento operativo sobre el agua;</p> <p>Funcionamiento Acceso a la costa para realizar diversas actividades; Evolución en el arribo de cruceros; Manejo de contenedores;</p> <p>Territorio – ambiente Paisaje costero ribereño próximo; Patrimonio edilicio de alto valor arquitectónico e industrial; Espacio verde público (Reserva ecológica);</p> <p>Socio-cultural Identidad cultural porteña – portuaria;</p> <p>Económico-productivo El puerto es un infraestructura económica relevante en la economía nacional;</p>	<p>Integrar áreas económicas a la actividad portuaria; Competir en mercados regionales e internacionales;</p> <p>Fortalecer la integración regional multimodal; Fortalecer la red de infraestructuras preexistentes;</p> <p>Segregar tránsitos y descongestionar vías urbanas; Captación de clientes y empresas;</p> <p>Fortalecerse como nodo en una red regional; Planificar otros usos acordes a la infraestructura preexistente y planificada;</p> <p>Integración de usos en áreas diferenciadas; Captar más turismo; Reposicionar el comercio exterior en el Mercosur;</p> <p>Recuperación de visuales al río; Renovación y reutilización de edificios obsoletos; Impulsar políticas de puertos verdes;</p> <p>Fortalecer la imagen portuaria en la identidad local;</p> <p>Activo económico de alta rentabilidad; Posibilidad de crecer y competir regionalmente;</p>	<p>Escasez de territorio para expansiones; Ausencia de áreas logísticas cercanas;</p> <p>Déficit en infraestructuras regionales; Falta de coordinación interjurisdiccional para implementar un sistema multimodal;</p> <p>Problemáticas de movilidad que entorpecen la relación puerto-ciudad; Presencia de barrios informales linderos al puerto;</p> <p>Compromiso territorial y de expansión; Falta articulación público-privada (Estado-terminales);</p> <p>Incompatibilidad de usos operativos-recreativos; Falta de capacidad para la recepción de cruceros; Escasez de territorio y áreas logísticas;</p> <p>Ocupación parcial de la franja costera; Contaminación ambiental; Incompatibilidad de usos;</p> <p>Fragmentación socio-territorial; Espacios vacantes disponibles subutilizados;</p> <p>Alto valor de la renta del suelo genera presión por los terrenos;</p>	<p>Tensión con los límites de la centralidad urbana; Presión por la rentabilidad del suelo;</p> <p>Colapso del sistema viario en accesos a CABA y vías céntricas; Vulnerabilidad ambiental por emisiones de GEI;</p> <p>Avance de la ciudad sobre el puerto; Urbanización de Villas frena la expansión del puerto y las actividades;</p> <p>Imprevisibilidad sobre la matriz fluvial y terrestre;</p> <p>Avance de la ciudad sobre el puerto; Restringe la operativa del contenedor; Captación por parte de otros puertos regionales con mejores condiciones;</p> <p>Ocupación de áreas operativas con nuevos usos no portuarios; Impacto ambiental;</p> <p>Rechazo a la actividad portuaria; Pérdida de la identidad «porteña»</p> <p>Inversiones privadas para usos no portuarios; Expansión urbana sobre áreas portuarias;</p>
<p>Ejes críticos</p> <p>USOS DEL SUELO</p>	<p>Ubicación central, metropolitana y estratégica; Accesibilidad y conectividad regional; Usos mixtos compatibles; Conducir a un puerto multipropósito, con menor carga contenerizada, más cruceros y otros usos; Planificación territorial; Impacto socio cultural en la identidad local; Puerto como activo económico nacional; Expandir las cargas contenerizadas en el territorio actual;</p>		

Cuadro 27: Matriz FODA para la variable usos del suelo, determinación de ejes críticos

Fuente: Elaboración Propia

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Ubicación Ubicación estratégica, central, metropolitana; Convergencia de redes de transporte;</p>	<p>Utilizar redes metropolitanas; Potenciar el hinterland metropolitano portuario;</p>	<p>Falta de sistemas multimodales regionales integrados; Compromiso por absorber todos los medios y modos en el centro de la ciudad;</p>	<p>Desconexión al interior del país; Pérdida de oportunidades en la captación de cargas;</p>
<p>Accesibilidad y conectividad Conexión fluvial, terrestre y áreas; Vinculaciones metropolitanas;</p>	<p>Fortalecer la integración regional multimodal; Reglamentar la Ley de multimodalismo;</p>	<p>Falta de coordinación interjurisdiccional para optimizar el sistema de movilidad; No integración de los modos de transporte disponibles;</p>	<p>Déficit en mantenimiento en infraestructuras regionales; Carencia de centros de transferencias;</p>
<p>Integración espacial-logística Obra de Paseo del Bajo para transporte de cargas; Áreas disponibles que se puedan reutilizar;</p>	<p>Impulsar Belgrano Cargas; Recuperar terrenos vacantes; Incorporar nodos de transbordo;</p>	<p>Déficit infraestructura ferroviario; Colapso de vías urbanas; Ausencia de zonas de actividades logísticas cercanas;</p>	<p>Dificultad de conexiones ferroviarias a PBA; Demoras en tiempos de viajes por FFCC;</p>
<p>Infraestructuras Accesibilidad náutica regional; Autopistas y rutas convergentes; Contar con vías férreas;</p>	<p>Recuperar algunas trazas ferroviarias; Integrar la movilidad a escala metropolitana; Conducir el transporte de cargas por el Paseo del Bajo;</p>	<p>Dragado permanente de vías navegables; Costos operativos altos; Cadena logística encarecida;</p>	<p>Falta de integración a una matriz de transporte y logística; Ausencia de inversión en nuevas infraestructuras;</p>
<p>Instalaciones y tecnologías Instalaciones y equipamientos disponibles;</p>	<p>Incorporar nuevas tecnologías; Reconversión puerto-puerto con optimización de instalaciones actuales;</p>	<p>Retraso tecnológico; Lenta adaptación del territorio; Pérdida de empleos por tecnologías;</p>	<p>Avance tecnológico presuroso; Inversiones muy costosas; Carencia en capacitación e innovación;</p>
<p>Territorio – ambiente Planificación del transporte a través de la creación del Ministerio de transporte; Coordinación con la CABA- UPEPBA; Mayor conciencia ambiental;</p>	<p>Integrar actores, Estados, jurisdicciones; Integrar actividades y áreas; Planificar coordinadamente en escala regional; Redefinir la matriz de transporte a escala nacional</p>	<p>Convergencia centrípeta en CABA y PBA; Contaminación por GEI y pérdida de biodiversidad; Entorpecimiento del paisaje costero;</p>	<p>Restricción operativa para buques de mayor porte; Limite de la capacidad y áreas logísticas; Desplazamiento de la jurisdicción portuaria por presiones urbanas;</p>
<p>Socio-cultural Incorporación de cruceros; Fortalecimiento del turismo local;</p>	<p>Planificar la movilidad sustentable; Impulsar el transporte público de cargas y pasajeros;</p>	<p>Fragmentación socioterritorial; Barreras físicas urbanas; Fuerte presencia del transporte privada;</p>	<p>Vulnerabilidad ambiental y riesgos por accidentes, ruidos y contaminación;</p>
<p>Económico-productivo Redefinición de objetivos para la planificación, Paseo del Bajo, crecimiento hacia el agua;</p>	<p>Reconversión a puerto de 4° y 5° generación; Eficientizar el sistema y reducir costos;</p>	<p>Pérdidas económicas por infraestructuras deficitarias y retraso de tiempos;</p>	<p>Inversiones cuantiosas no planificadas a mediano y largo plazo; Falta de coordinación entre jurisdicciones;</p>
Ejes críticos			
<p>Conectividad multiescalar jerarquizada (local, metropolitana y regional); Sistema multimodal de transporte; Espacio logístico integrado; Infraestructura para la movilidad con carencias y restricciones (local y regional); Instalaciones y tecnologías aplicadas al sistema de transporte; Planificación del transporte como política pública del ordenamiento territorial; Redefinir matriz de transporte y logística a escala nacional y de transporte portuario;</p>			

**MOVILIDAD
Y
LOGÍSTICA**

Cuadro 28: Matriz FODA para la variable movilidad y logística, determinación de ejes críticos

Fuente: Elaboración Propia

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Ubicación Ubicación central en CABA; Relación de la ciudad con el río;	Reconversiones de áreas obsoletas; Recuperación urbana y reutilización del patrimonio;	Inserción en el centro urbano; Compromiso territorial por cercanía a actividades incompatibles;	Incompatibilidad para acercar el puerto a la ciudad y recíprocamente; Actores en contra de sus desarrollo;
Accesibilidad Paseos recreativos, deportivos, turísticos náuticos; Estructura monocéntrica que nuclea accesos y paso entre CABA y provincia;	Articulación de accesos náuticos, vinculación con la RMBA por agua; Posibilidad de segregar tránsito, carriles exclusivos y derivar medios de transporte;	Vías compartidas de tránsito entre público y privado y cargas y pasajeros;	Congestionamiento por camiones en áreas de ingreso y vías urbanas a Puerto y CABA; Colapso de tránsito por convergencia de públicos, privados, cargas y pasajeros;
Físico – espacial Ambiente costero cercano; Frente ribereño amplio, extenso;	Aprovechamiento de áreas obsoletas y posibles nuevos usos;	Usos portuarios incompatibles con los usos urbanos; Áreas portuarias en medio de la ciudad (estacionamientos, depósitos, talleres);	Avance del puerto sobre la ciudad vs el avance de la ciudad sobre el puerto;
Actividades Creciente actividad del crucero; Incorporación de actividades vinculadas a la ciudad;	Potenciar el turismo y usos afines a la ciudad; Planificar en espacios vacantes y recuperar espacios públicos;	Actividad del crucero reducida a 4 meses; Usos compartidos entre cruceros y áreas con contenedores en la misma terminal;	Mayores dimensiones de cruceros, mayores demandas en territorio;
Territorio – paisaje - ambiente Recuperar espacios verdes públicos costeros; Reversión con cruceros cerca de la ciudad y contenedores sobre el agua;	Reversión puerto-puerto que contemple una relación puerto-ciudad integrada; Las urbanizaciones de las villas como forma de integrar los bordes urbanos, portuarios y costeros;	Fragmentación y segmentación social, barrios informales y ciudad formal; Paisaje fragmentado pro mixtura de usos;	Presión sobre terrenos por parte de los desarrolladores privados; Alto valor del suelo;
Socio-cultural Etapa relación puerto – ciudad; Renovación urbana Puerto Madero como recuperación urbana;	Recuperación de áreas abandonadas y degradadas; Captación de plusvalías;	Fragmentación socioterritorial; Carencia de planificación que integre ambos sistemas;	Exclusión social en la contigüidad espacial; Rechazo social al puerto;
Económico-productivo Múltiples actores vinculados a las diversas actividades del entorno portuario;	Captación de activos para la CABA por ingreso de turismo;	Alto valor de la renta del suelo que genera tensiones entre actores, Estado y Mercado y sociedad en general;	Pérdidas económicas de PBA importantes; Pérdidas de terrenos para futuras expansiones;
Ejes críticos			
RELACIÓN PUERTO CIUDAD			
Cercanía al río y accesos costeros; Paseos recreativos en áreas urbano-portuarias Creciente actividad del crucero más vinculada al turismo en la ciudad; Renovación urbana a través de recuperación de áreas y edificios obsoletos; Conflictos en interfases urbanas y portuarias; Presión por la rentabilidad del suelo, de parte de desarrolladores privados; Fragmentación socioterritorial en la contigüidad portuaria; Urbanización de barrios informales;			

Cuadro 29: Matriz FODA para la variable relación puerto-ciudad, determinación de ejes críticos

Fuente: Elaboración Propia

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS		
Actores públicos Creación del Ministerio de Transporte; Presencia del Estado nacional, AGP.S.E., GCBA articulados;	Articulación de políticas conjuntas; Planificación a mediano plazo;	Desregulación portuaria potencia nuevos roles de actores privados; Intereses divergentes a actores privados;	Cortoplacismo y falta de políticas públicas conjuntas; Burocracia administrativa;		
Actores privados Rol activo y relevante;	Nuevos actores vinculados al sector;	No tienen poder de decisión;	Competencia entre actores locales, regionales y globales;		
Actores técnicos y especialistas Conocimiento y difusión en el tema;	Consultoría y asesoría en ;	No participan en las decisiones del puerto y el Estado;	Cierta lejanía a la realidad;		
Actores regionales Rol activo y relevante (RMBA);	Integración multiactoral concertada; Cooperación interregional;	Acciones desarticuladas, cada uno mantiene intereses particulares;	Competencia y descoordinación;		
Actores globales Fuerte presencia en la dinámica económica portuaria; Impulsores de cambios de modelos;	Actúan como redes corporativas que capturan mercados; Alianzas globales;	Funcionan como oligopolios;	Dejan fuera del mercado a actores más pequeños;		
Sociedad civil y ONGs Generar opinión pública, consensos y disensos;	Organizarse por causas comunes;	Poca relevancia frente al Estado y actores predominantes;	Expulsión de la escena del debate;		
Sindicatos, cámaras, usuarios Responden a intereses de trabajadores y usuarios;	Generar debates y acuerdos;	Suelen estar en disonancia con el resto de los actores; Interese diversos;	La ejecución de sus medidas suele ir en contra del puerto;		
Sector Transporte Actor con mucha importancia en todo el sistema portuario;	Mejorar condiciones de trabajo y tecnologías aplicadas al funcionamiento;	Tiempos, estrés, vulnerabilidad ambiental laboral;	Automatización y reemplazo de mano de obra por nuevas tecnologías;		
Administración PBA La descentralización en AGP.S.E. se tradujo a mayor eficiencia; Estado nacional administra el puerto más importante;	Traspaso a GCBA; Estructura cogobernada multiactoral e interjurisdiccional;	Falta de cooperación entre actores;	Único puerto administrado bajo la escala del Estado nacional;		
Ejes críticos					
<table border="0"> <tr> <td data-bbox="376 1157 725 1327" style="background-color: #cccccc; text-align: center; vertical-align: middle;"> ACTORES SOCIALES </td> <td data-bbox="779 1112 1935 1319"> Actores públicos dependiente del Estado nacional a favor del desarrollo del puerto; Actores privados a favor del desarrollo y expansión del puerto; Actores especialistas a favor del desarrollo portuario con ciertas premisas de planificación; Actores en contra de la expansión del puerto Administración Estado Nacional; Administración Estado GCBA; Administración co-gobernada; </td> </tr> </table>				ACTORES SOCIALES	Actores públicos dependiente del Estado nacional a favor del desarrollo del puerto; Actores privados a favor del desarrollo y expansión del puerto; Actores especialistas a favor del desarrollo portuario con ciertas premisas de planificación; Actores en contra de la expansión del puerto Administración Estado Nacional; Administración Estado GCBA; Administración co-gobernada;
ACTORES SOCIALES	Actores públicos dependiente del Estado nacional a favor del desarrollo del puerto; Actores privados a favor del desarrollo y expansión del puerto; Actores especialistas a favor del desarrollo portuario con ciertas premisas de planificación; Actores en contra de la expansión del puerto Administración Estado Nacional; Administración Estado GCBA; Administración co-gobernada;				

Cuadro 30: Matriz FODA para la variable actores sociales, determinación de ejes críticos

Fuente: Elaboración Propia

9.3.2- Análisis estructural e influencia entre ejes críticos: método MIC MAC

El análisis de “Matrices de Impactos cruzados Multiplicación Aplicada para una Clasificación” (MIC MAC), también denominado análisis estructural “*es una herramienta de estructuración de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos*” (Godet, 2000, pág. 68).

La primera fase consiste en enumerar el conjunto de ejes críticos por variables obtenidos de cada matriz FODA, en palabras de Godet (2000, pág. 68) “*enumerar el conjunto de variables que caracterizan el sistema estudiado y su entorno*”. La segunda fase es establecer las relaciones entre esos ejes críticos determinados, que admiten cualificar el grado de influencias de unos sobre otros. La tercera fase implica determinar los ejes que son esenciales para la evolución del sistema –o subsistema-, los más influyentes y dependientes, los que darán lugar a la clasificación jerárquica para las diversas hipótesis de transformación que se plantearan en el paso 4 de construcción de escenarios.

Del análisis estructural surgen los ejes críticos dominantes por influencias y dependencias, en base a los cuales se construirá el espacio morfológico con las hipótesis de transformación para la construcción de los escenarios (paso 4). Los resultados no deben ser tomados en sentido literal, sino que su finalidad es acercar a la reflexión, no hay una lectura única y "oficial" de resultados del MIC MAC, y conviene revisar la interpretación de los mismos ya que constituye el medio para observar la realidad. Los límites son los relativos al carácter subjetivo de la lista de ejes elaborados en la primera fase y sus relaciones.

De la valoración del diagnóstico a través de las matrices FODA se definieron 32 ejes críticos con los que se hace el análisis estructural MIC MAC (Cuadro 27), el cual permite analizar las influencias y dependencias¹¹⁴ entre ejes, y posteriormente realizar una selección de los más críticos para construir el espacio morfológico y asignar las hipótesis de transformación, se recomienda ver el anexo correspondiente para el seguimiento completo de este procesamiento¹¹⁵.

¹¹⁴ El grado de influencia y dependencia se obtuvo del análisis del diagnóstico y su reflexión, y desde las entrevistas, a partir de la comprensión general que se hizo en la interpretación. No se reunieron los actores como indica el método tradicional, debido a la falta de tiempo y disponibilidad de los actores; se reconstruyó a partir del análisis de contenido de las entrevistas.

¹¹⁵ En los mapas y gráficos aparecen los nombres cortos de los ejes críticos para una mejor visualización, tal como arroja el programa utilizado.

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

N	VARIABLE	EJES CRÍTICOS	NOMBRE CORTO	DESCRIPCIÓN
1	Usos del suelo	Ubicación Estratégica central metropolitana	Ubicación	Ubicación estratégica, central, metropolitana, centrípeta con conexiones convergentes al interior del país
2	Usos del suelo	Accesibilidad y conectividad regional	Acc región	Está vinculado a todos los modos y medios de transporte aunque no están integrados a un sistema multimodal
3	Usos del suelo	Usos mixtos compatibles	U Mixtos	Fortalecer un puerto con usos mixtos, que contemple la posibilidad de los contenedores sobre el agua, los cruceros cercanos a la ciudad y usos recreativos y deportivos que mejoren la relación con la ciudad y sus habitantes
4	Usos del suelo	Conducir a un puerto multipropósito, con menor carga contenerizada, más cruceros y otros usos	Pto Mutip	Lograr un puerto de escala metropolitana en un clúster portuario regional
5	Usos del suelo	Planificación territorial	Planif	Planificación integral del territorio, urbano y portuario como política pública
6	Usos del suelo	Impacto socio cultural en la identidad local	Identidad	Acciones comunitarias entre puerto y ciudad que devuelvan la identidad "porteña"
7	Usos del suelo	Puerto como activo económico nacional	Activo ec	Destacar la relevancia económica del puerto a escala nacional, fortalecer su posición en el territorio nacional
8	Usos del suelo	Expandir las cargas contenerizadas	Contenedor	Incrementar la carga de contenedores en el territorio actual
9	Usos del suelo	Disminuir contenedores e incentivar el crucero	Cruceros	Incentivar el ingreso de cruceros fomentando el turismo internacional
10	Movilidad y Logística	Conectividad Multiescalar jerarquizada	Conec mult	Optimizar las conexiones actuales por agua, tierra y aire, multiescalar (loca, metropolitana, regional)
11	Movilidad y Logística	Integración del sistema multimodal de transporte	Multimodal	Integrar el sistema de transporte a una red multimodal real
12	Movilidad y Logística	Áreas logística integradas a la red	Logística	Integrar áreas logísticas con la red de infraestructuras y el sistema de movilidad urbano y portuario regional
13	Movilidad y Logística	Infraestructuras de transporte	Infraest	Dotar de infraestructuras las diversas áreas que acceden a PBA, mejorar las existentes, renovar la red e incorporar nuevos corredores productivos
14	Movilidad y Logística	Tecnologías aplicadas al transporte	Tecnolog	Incorporación de nuevas tecnologías al sistema de transporte que efectivice la dinámica del sistema portuario
15	Movilidad y Logística	Planificación del transporte	Planif tte	planificación del transporte como parte de la planificación del territorio, fortalecido por la creación del Ministerio de Transporte de Nación
16	Movilidad y Logística	Matriz de transporte a largo plazo	Matriz tte	Definir la matriz de transporte terrestre y fluvial de mediano y largo plazo
17	Relación Puerto Ciudad	Cercanía y acceso al río	Río	Posibilidad de acceder al río para actividades recreativas y deportivas, además de productivos
18	Relación Puerto Ciudad	Paseos recreativos en áreas urbano portuarias	Paseos	Necesidad de redefinir los paseos costeros en áreas urbano-portuarias
19	Relación Puerto Ciudad	Turismo internacional con ingreso de cruceros	Turismo in	Fomentar el turismo internacional a través del crucero
20	Relación Puerto Ciudad	Renovación urbana y recuperación	Renovación	Renovación de áreas depreciadas y obsoletas con recuperación de edificios y espacios públicos
21	Relación Puerto Ciudad	Conflictos en interfases urbano portuarias	Conflictos	Conflictos de usos, movilidad y relación en espacios de interfases entre puerto y ciudad
22	Relación Puerto Ciudad	Rentabilidad del suelo	Renta	Presión por la rentabilidad que ofrecen los terrenos del área
23	Relación Puerto Ciudad	Fragmentación socio territorial	Fragmenta	Fragmentación del territorio en la contigüidad, entre la ciudad formal e informal
24	Relación Puerto Ciudad	Urbanización barrios informales	Urbanizac	Urbanización de barrios informales en áreas linderas a PBA
25	Actores sociales	Actores públicos a favor desarrollo PBA	AP a favor	Actores dependiente de la administración pública a favor del desarrollo y expansión del PBA
26	Actores sociales	Actores públicos en contra desarrollo PBA	AP contra	Actores dependiente de los diversos organismos del Estado en contra del desarrollo de PBA
27	Actores sociales	Actores privados a favor desarrollo PBA	APr favor	Actores privados, locales, regionales y globales a favor del desarrollo de PBA
28	Actores sociales	Actores privados en contra desarrollo PBA	A Pr contr	Actores privados que están en contra del desarrollo de PBA
29	Actores sociales	Especialistas a favor desarrollo y planificación	Especialis	Actores del ámbito técnico, académico y especialistas en el tema que advierten las deficiencias y la necesidad de un desarrollo planificado
30	Actores sociales	Administración Estado Nacional	Nación	Mantener la administración en el Estado nacional
31	Actores sociales	Administración Estado local (GCBA)	GCBA	Traspasar la administración al estado local del GCBA
32	Actores sociales	Co-gobierno en administración PBA	Cogobierno	Establecer una administración co-gobernada con actores que tienen injerencia

Cuadro 31: Ejes críticos obtenidos de las matrices FODA ingresados al programa MIC MAC para la evaluación de influencias y dependencias

Fuente: Elaboración propia

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

El análisis estructural arrojó los siguientes resultados de variables influyentes/dependientes de forma directa (MID), siendo los ejes “más influyentes y al mismo tiempo más dependientes” entre sí: la expansión del contenedor, el puerto como activo económico, los actores públicos a favor y la administración del GCBA (A), se destaca que la urbanización de barrios informales tiene gran influencia sobre el resto de los ejes pero funciona con autonomía sobre el resto (B); mientras que las más independientes pero muy influidas son: los usos mixtos compatibles, el impacto de la identidad local, incentivar los cruceros y los actores privados en contra (C). Asimismo, en el gráfico las “Influencias fuertes” se dan entre: los actores públicos a favor, administración del Estado nacional, la integración multimodal, la administración del GCBA, puerto como activo económico y la ubicación estratégica (D).

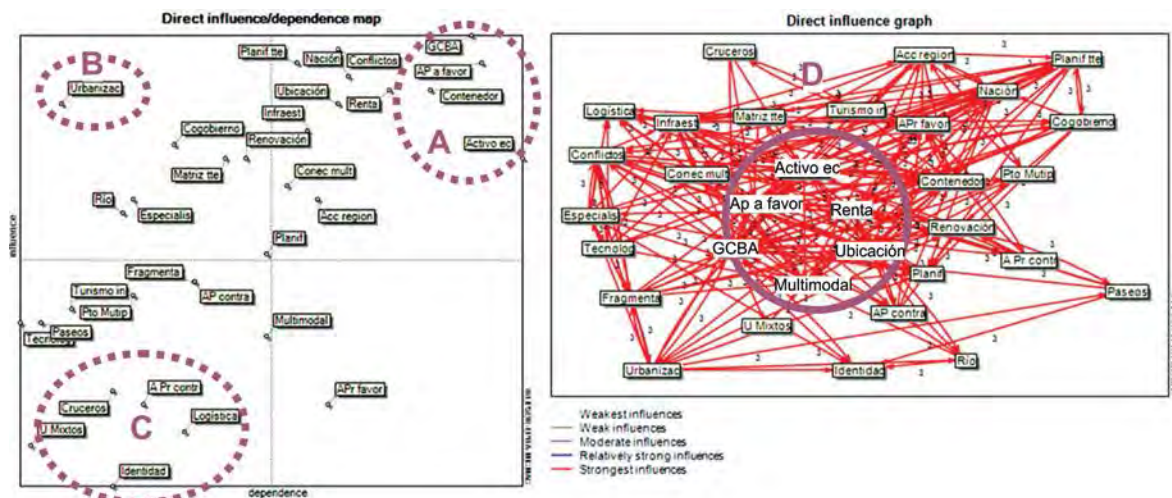


Figura 96: Mapa y gráfico (25% de vínculos) de influencia/dependencias directas (MID)

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de las influencias y dependencias indirectas se puede observar en el mapa que los ejes más influyentes y dependientes (cuadrante superior derecho) son: los actores públicos a favor, incrementar contenedores, el puerto como activo económico y la administración del GCBA, es decir que los ejes se influyen y dependen directa e indirectamente (A); mientras que los ejes autónomos muy poco dependientes e influyentes sobre el resto de las variables son: la promoción de usos mixtos compatibles, los paseos costeros, la incorporación de la tecnología y la promoción del turismo (B).

En cuanto al gráfico de influencias indirectas (filtradas al 25% de los vínculos) se observa que el eje puerto como activo económico genera fuertes influencias sobre los ejes: administración del GCBA, conflictos en las interfases, planificación del transporte, actores públicos a favor y administración del Estado nacional, esto indica qué ejes podrían estar en tensión según las hipótesis de transformación (C)¹¹⁶.

¹¹⁶ La totalidad de mapas y gráficos sobre influencias y dependencias directas, indirectas y potenciales, se presentan y explican en el anexo x donde con el informe completo.

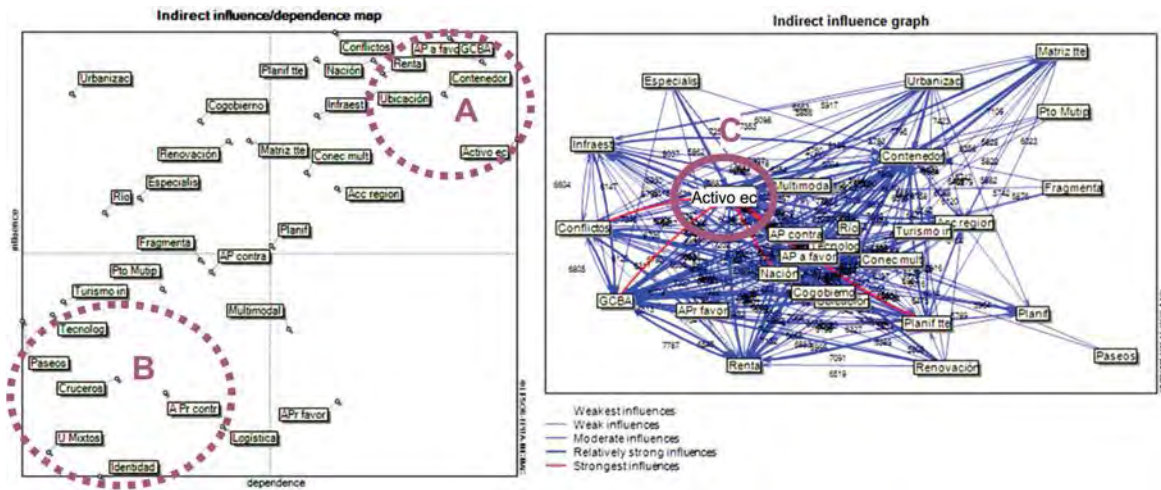


Figura 97: Mapa y gráfico (25% de vínculos) de influencia/dependencia indirecta (MII)

Fuente: Elaboración propia

Se observa el mapa de desplazamiento que sintetiza la interpretación de los datos; siendo los ejes críticos dominantes: administración del GCBA, promoción del contenedor, planificación del transporte, conectividad multimodal, ubicación estratégica, administración del Estado Nacional, puerto como activo económico, conflictos en la interfase, actores públicos a favor y accesibilidad regional; mientras los ejes de poder que pueden frenar o impulsar las acciones para concretar los ejes dominantes son: urbanización de barrios informales, administración co-gobernada, definir matriz de transporte, la visión de los especialistas y la posibilidad de acceder al río; en tanto que los ejes reguladores que guían la concreción de los ejes dominantes son: la planificación territorial, la renovación urbana y dotar de infraestructuras de transporte.

En este sentido, la coherencia que se observa está definida por los ejes críticos y claves para obtener los resultados que se pueden esperar en cada escenarios, de modo que –por ejemplo- sin planificación territorial y dotación de infraestructuras se entiende que no habrá posibilidad de impulsar el contenedor y promocionar el puerto como activo económico, al mismo tiempo que se pueden generar tensiones con actores privados o limitaciones para impulsar cruceros o urbanizaciones ya que coexisten demandas divergentes. De igual modo, lo que se observa es que la urbanización de asentamientos informales es poco dependiente y muy influyente, esto significa que no depende su urbanización del resto de los ejes, sin embargo, influye en algunos de ellos, en tanto implica que podría frenar ciertos proyectos de ampliación del puerto, asimismo la conectividad por ferrocarril ya que se apoya –parcialmente- sobre la parrilla ferroviaria.

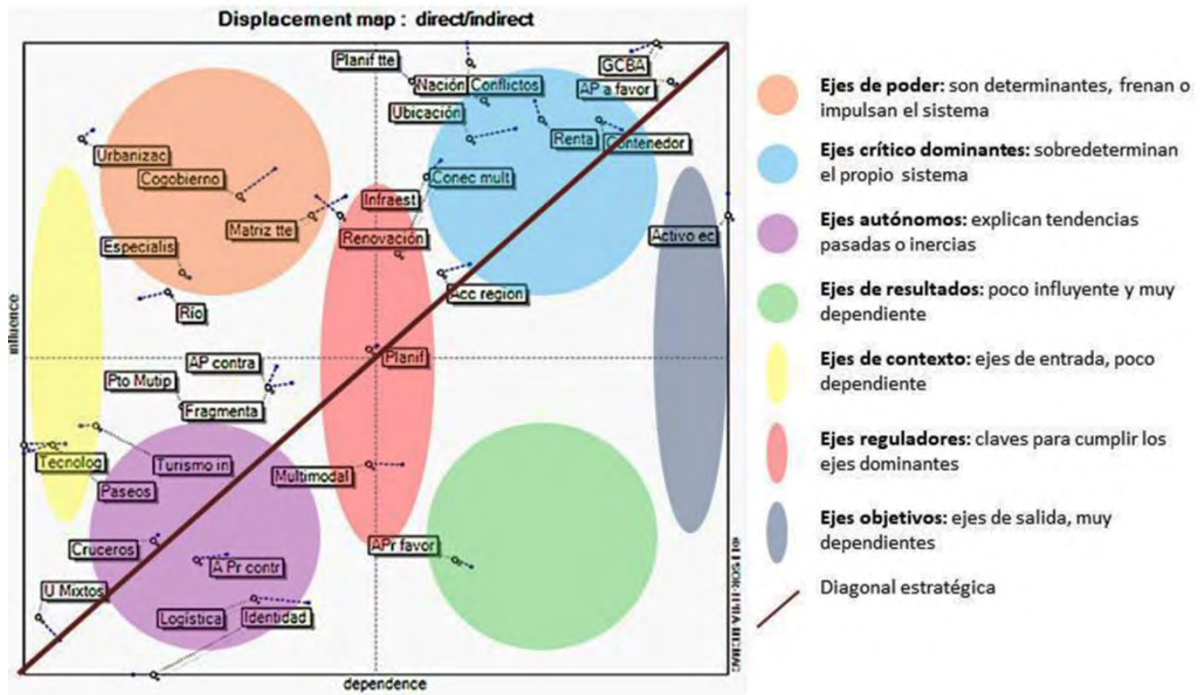


Figura 98: Mapa de desplazamientos directos e indirectos

Fuente: Elaboración propia

Las variables ingresadas al programa, para el cual se establecieron las influencias, determinaron los porcentajes para los ejes más críticos, que sirve para realizar un filtro sobre nodos estratégicos y posterior construcción de escenarios. Sobre el resultado del análisis estructural, de los 32 ejes críticos obtenidos de las matrices FODA, el MIC MAC determinó un orden de influencias y dependencia directas e indirectas (MID, MDD, MII y MDI), de las cuales las primeras 15 se convierten en estratégicas, Cuadro 32.

RAN KING	NOMBRE CORTO	INFLUEN CIA DIRECTA MID	NOMBRE CORTO	DEPEND ENCIA DIRECTA MDD	NOMBRE CORTO	INFLUEN CIA INDIREC TA MII	NOMBRE CORTO	DEPEND ENCIA INDIREC TA MDI
1	GCBA	395	Activo ec	479	Conflictos	389	Activo ec	470
2	Conflictos	389	AP a favor	455	GCBA	387	AP a favor	449
3	Planif tte	383	GCBA	449	Planif tte	378	GCBA	430
4	AP a favor	383	Contenedor	425	Nación	377	Contenedor	427
5	Nación	377	Renta	401	AP a favor	377	Renta	391
6	Contenedor	371	Nación	377	Renta	372	Nación	386
7	Renta	371	Ubicación	371	Ubicación	363	Ubicación	383
8	Ubicación	365	Conflictos	371	Urbanizac	363	APr favor	365
9	Urbanizac	365	APr favor	365	Contenedor	363	Acc región	365
10	Infraest	353	Acc región	359	Infraest	354	Conflictos	364
11	Cogobierno	347	Infraest	353	Cogobierno	352	Planif tte	353
12	Activo ec	341	Planif tte	347	Activo ec	344	Infraest	353
13	Matriz tte	341	Conec mult	341	Matriz tte	344	Conec mult	347
14	Renovación	341	Planif	329	Renovación	343	Multimodal	337
15	Conec mult	329	Multimodal	329	Conec mult	330	Planif	326
16	Acc region	323	Renovación	317	Acc región	323	Matriz tte	313
17	Especialis	323	Matriz tte	305	Especializ	319	Renovación	302
18	Río	317	Fragmenta	287	Río	313	Logística	298
19	Planif	299	AP contra	287	Planif	299	AP contra	291
20	Fragmenta	287	Logística	281	Fragmenta	293	Fragmenta	285
21	AP contra	287	Cogobierno	275	AP contra	288	Cogobierno	285
22	Pto Mutip	281	A Pr contr	257	Pto Mutip	281	A Pr contr	265

RAN KING	NOMBRE CORTO	INFLUEN CIA DIRECTA MID	NOMBRE CORTO	DEPEND ENCIA DIRECTA MDD	NOMBRE CORTO	INFLUEN CIA INDIRECTA MII	NOMBRE CORTO	DEPEND ENCIA INDIRECTA MID
23	Turismo in	275	Pto Mutip	251	Turismo in	276	Pto Mutip	263
24	Tecnolog	269	Especialis	251	Tecnolog	270	Especialis	250
25	Paseos	269	Río	245	Paseos	268	Cruceros	237
26	Multimodal	263	Identidad	239	Multimodal	264	Río	229
27	Cruceros	239	Cruceros	239	Cruceros	243	Identidad	227
28	APr favor	233	Turismo in	215	A Pr contr	237	Urbanizac	210
29	A Pr contr	233	Urbanizac	209	APr favor	234	Turismo in	205
30	Logística	221	Paseos	197	Logística	223	Tecnolog	199
31	U Mixtos	215	U Mixtos	191	U Mixtos	212	U Mixtos	197
32	Identidad	197	Tecnolog	185	Identidad	202	Paseos	182

Cuadro 32: Ranking de proporción de influencias y dependencias directas e indirectas (sin considerar las influencias y dependencias potenciales directas e indirectas)

Fuente: Elaboración propia

9.3.3- Análisis de actores entrevistados y objetivos: método MACTOR

En el capítulo 7 se trabajó el mapeo de actores sociales locales y globales explicando los vínculos e influencias en las transformaciones territoriales; en este capítulo el análisis de actores recupera las entrevistas semi estructuradas formalizadas a los especialistas en los temas principales que se vienen analizando; el método MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos, Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) permite reconocer las influencias, los conflictos y posiciones valoradas y ponderadas sobre los objetivos que están en línea con los ejes críticos obtenidos del análisis de variables (MIC MAC).

Los actores seleccionados para las entrevistas ya fueron presentados en el capítulo 7 de la parte II. Este análisis toma como datos, además de los actores, el planteo de 18 objetivos que concuerdan con los ejes críticos y nodos estratégicos que responden a las demandas halladas en las entrevistas y el diagnóstico.

1	Jorge Metz (JM)	Subsecretario Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante
2	Carmen Polo (CP)	Directora de transporte de Cargas y Logísticas
3	María Rodulfo (MR)	Directora de Planificación y Coordinación territorial
4	Martín Orduna (MO)	Subsecretario de Movilidad Urbana
5	Gonzalo Mortola (GM)	Interventor AGP.S.E.
6	Flavio Galanis (FGs)	Subsecretario Planeamiento de AGP.S.E.
7	Fernando Galetto (FGo)	Titular UPEPBA
8	Pablo Vitale (PV)	Coordinador ACIJ
9	Referente Hidrovía (RH)	Hidrovías Paraguay-Paraná
10	Gustavo Figuerola (GF)	Presidente Terminales Río de La Plata
11	Facundo Penacchionni (FP)	Gerente TecPlata
12	Rodolfo García Piñeiro (RGP)	Empresario naviero
13	Luis Domínguez Roca (LDR)	Académico, Especialista en transporte y territorio
14	Rodolfo Fiadone (RF)	Académico, Especialista en logística de cargas
15	Raúl Cáceres (RC)	Académico, Especialista en ingeniería portuaria
16	Juan Carlos Etulain (JCE)	Académico, Especialista en planificación territorial
17	Jorge Abramian (JA)	Académico, Especialista en planificación portuaria

Cuadro 33: Actores entrevistados, nombre completo y sintetizado según el programa

Fuente: Elaboración propia

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

El método permite valorar la posición para cada objetivo por parte de los actores, obteniendo por resultados la influencia directa, indirecta y potencial (directa e indirecta) entre los actores y de cada uno sobre cada objetivo; las matrices, mapas y gráficos permiten procesar estos datos para ser utilizados en la construcción de escenarios. Anexo IV.

Se puede observar que los actores más influyentes (cuadrante superior) son actores de la gestión pública, siendo el más influyente el subsecretario de puertos, y el más dependiente el interventor de AGP.S.E., que, al mismo tiempo, está en la zona de conflicto conjuntamente al referente de GCBA, al referente de la principal terminal de contenedores y a la directora de transporte de cargas y logísticas, lo cual indica que son cuatro actores con mucha influencia y dependencia entre sí; mientras que los actores menos influyentes y dependientes son los actores del ámbito técnico, en la zona de mayor autonomía (figura 99)



Figura 99: Plano de influencias y dependencias directas e indirectas (MIDI) entre actores

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las convergencias se observan afinidades en cuatro grupos: los actores públicos y algunos técnicos (A), los referentes de AGP.S.E. (B), actores diversos que comparten la visión de la planificación, la movilidad, el ambiente y las urbanizaciones (C) y actores especialistas en ordenamiento del territorio (D); asimismo, se ven las distancias entre grupos; esto demuestra la posibilidad de alianzas y también de conflictos. En el gráfico se muestra la convergencia más fuerte entre los dos especialistas ingenieros (RF-JA) que comparten visión sobre el futuro del puerto como infraestructura estratégica. Figura 100.

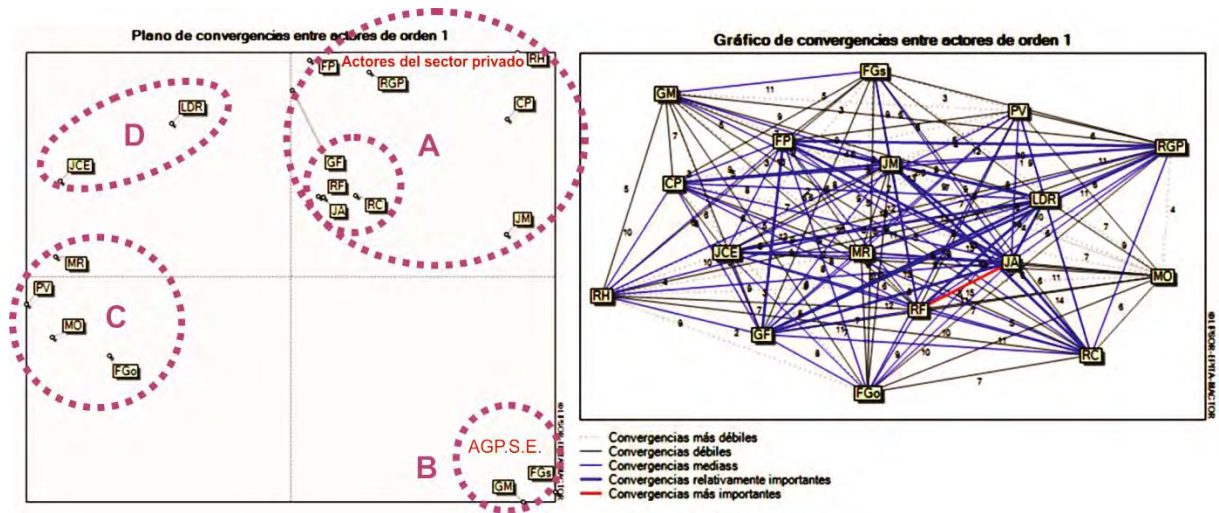


Figura 100: Plano y gráfico de convergencias simples entre actores de orden 1

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las divergencias, las distancias más notables se observan entre referentes de AGP.S.E. (A) y otros actores especialistas en cuestiones de ordenamiento territorial y ordenamiento portuario (B y C), lo que evidencia posibles tensiones entre las perspectivas de desarrollo que promueven estos actores en cuestiones territoriales, siendo la divergencia más fuerte la del interventor de AGP.S.E. y el especialista en transporte y territorio (desde la relación puerto-ciudad).

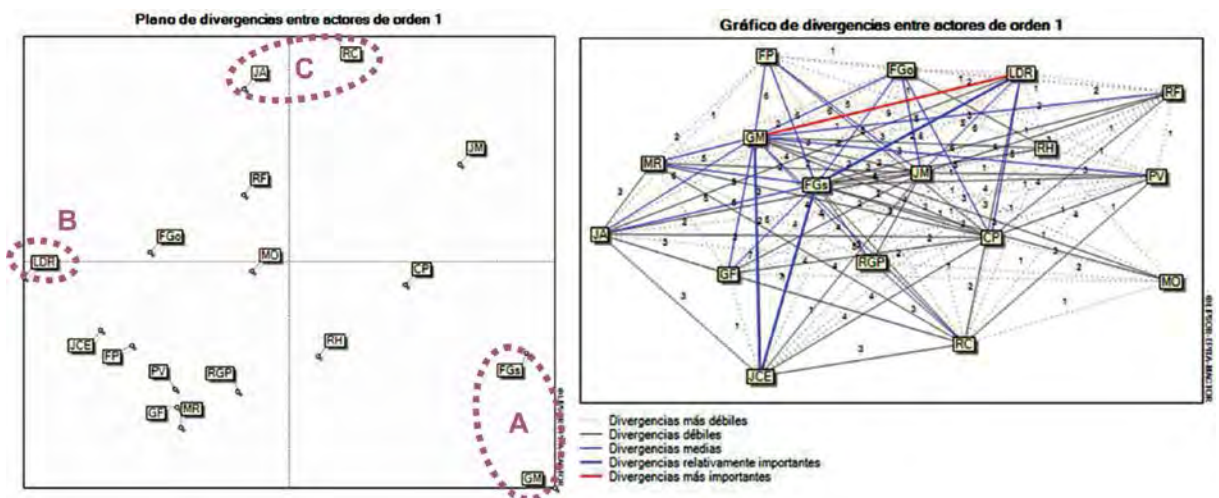


Figura 101: Plano y gráfico de divergencias simples de objetivos de orden 1

Fuente: Elaboración propia

Los objetivos propuestos se centran en la oportunidad de desarrollo del Puerto, relacionados con las demandas del territorio en cuanto a las variables de análisis, lo que no implica que haya objetivos contradictorios entre sí, ya que se consideraron en relación a los entrevistados, y, además, importan para el planteo de las hipótesis de transformación. Cuadro 34.

N°	OBJETIVOS	TÍTULO CORTO	DESCRIPCIÓN
1	OBJ 1 Crecimiento del PBA	O1	Defender y promover el crecimiento y desarrollo del PBA, en su sitio original con una expansión hacia el agua para las actividades menos compatibles con la ciudad
2	OBJ 2 Insertar el PBA en el sistema logístico	O2	Integrar el sistema portuario al sistema de infraestructuras y transporte con una matriz logística sólida a escala nacional
3	OBJ 3 Concebir el Transporte dentro de la Planificación Territorial	O3	Coordinar intereses, actores y políticas de Estado de forma integrada, dentro de la planificación del territorio y el ambiente
4	OBJ 4 Cambiar el modelo de movilidad urbana	O4	Construir conciencia sobre la movilidad sustentable en la escala urbana
5	OBJ 5 Fortalecer el PBA en la administración Nacional	O5	Desarrollar el PBA, manteniendo la administración del Estado Nacional
6	OBJ 6 Ordenar el sistema de movilidad y usos de PBA	O6	Planificar el crecimiento de PBA, ordenar los usos y el sistema de movilidad y logística
7	OBJ 7 Construir relación puerto ciudad	O7	Compatibilizar las áreas de interfase entre el puerto y la ciudad
8	OBJ 8 Urbanizar e integrar barrios informales	O8	Integrar las áreas lindantes al puerto (informales) y construir derecho a la ciudad
9	OBJ 9 Potenciar la vía navegable regional HPP	O9	Mejorar la capacidad de navegación de la vía
10	OBJ 10 Debatir la matriz Logística a largo plazo	O10	Definir el tipo de matriz logística y el sistema de transporte para los próximos 50 años
11	OBJ 11 Integrar un sistema portuario metropolitano y potenciar otros puertos	O11	Mantener un Hinterland común, integrando los puertos de la RMBA a una red de infraestructuras; ofrecer oportunidades a otros puertos de la región con mejores condiciones que permitan descomprimir a PBA las cargas contenerizadas
12	OBJ 12 Fortalecer los puertos regionales	O12	Mejorar las condiciones de accesibilidad, conectividad y regulaciones para potenciar puertos regionales; descongestionar PBA
13	OBJ 13 Traspaso del PBA a Estado Local, GCBA	O13	Traspaso de la administración de PBA a jurisdicción de la CABA
14	OBJ 14 Dotar de áreas logísticas	O14	Dimensionar áreas de actividades logísticas y conectividad regional
15	OBJ 15 Construir infraestructuras	O15	Dotar de sistemas de infraestructuras integradas, carreteras, ferroviarias, fluviales y áreas logísticas
16	OBJ 16 Planificación territorial	O16	Garantizar la planificación territorial como política pública
17	OBJ 17 Crecimiento y gestión urbana portuaria	O17	Ordenar el territorio urbano y portuario en el marco de una planificación de mediano y largo plazo con una gestión co-gobernada
18	OBJ 18 Ofrecer espacios públicos con acceso al río vinculados al puerto	O18	Construir relación puerto-ciudad a través nuevos usos mixtos en torno a los espacios públicos vinculados a actividades costero-riberañas

Cuadro 34: Lista de objetivos

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distancia entre objetivos puede observarse que el crecimiento del puerto (A) como objetivo es el más independiente en cuanto a las distancias con el resto, lo que da cuenta de la necesidad del resto de objetivos para su concreción, esto se debe a que la mayoría de los actores entrevistados esgrimió el problema que tiene el puerto en su localización, este reconocimiento permite interpretar que lograr ese objetivo pone en relativo riesgo los restantes, aunque depende de ellos al mismo tiempo; mientras que los objetivos que incluyen el tema de la movilidad convergen con las distancias netas más importantes (con mayor reciprocidad), de este modo, el objetivo planificación territorial considera a los objetivos: ordenar la movilidad y usos del suelo, construir infraestructuras y debatir la matriz logística (B); asimismo, el objetivo fortalecer los puertos regionales se vincula con el objetivo integrar un sistema portuario metropolitano (C).

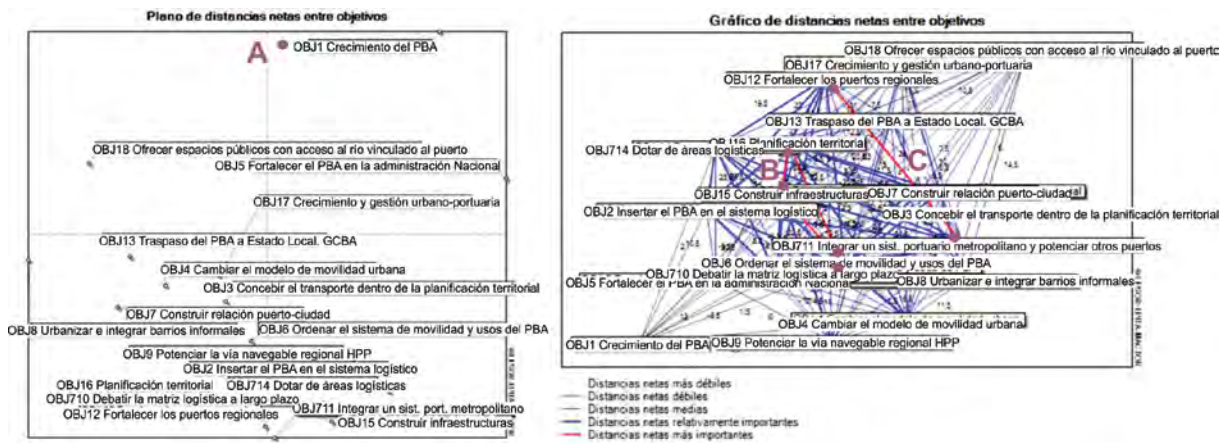


Figura 102: Plano y gráfico de distancia entre objetivos

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de las distancias entre actores se observa que la AGP.S.E. está muy distante de algunos especialistas (A); por otro lado, hay un grupo del sector público vinculado a objetivos de ordenamiento de la ciudad y la movilidad sustentable que están cercanos (B) y otro grupo integrado por actores del sector público y privado vinculado a temas de transporte y logística que están cercanos (C), lo que demuestra afinidad y posibles acuerdos. El gráfico de distancias demuestra las relaciones fuertes entre los ingenieros expertos en logística y puertos (RF-JA) y los académicos expertos en planificación territorial (JCE-LDR).

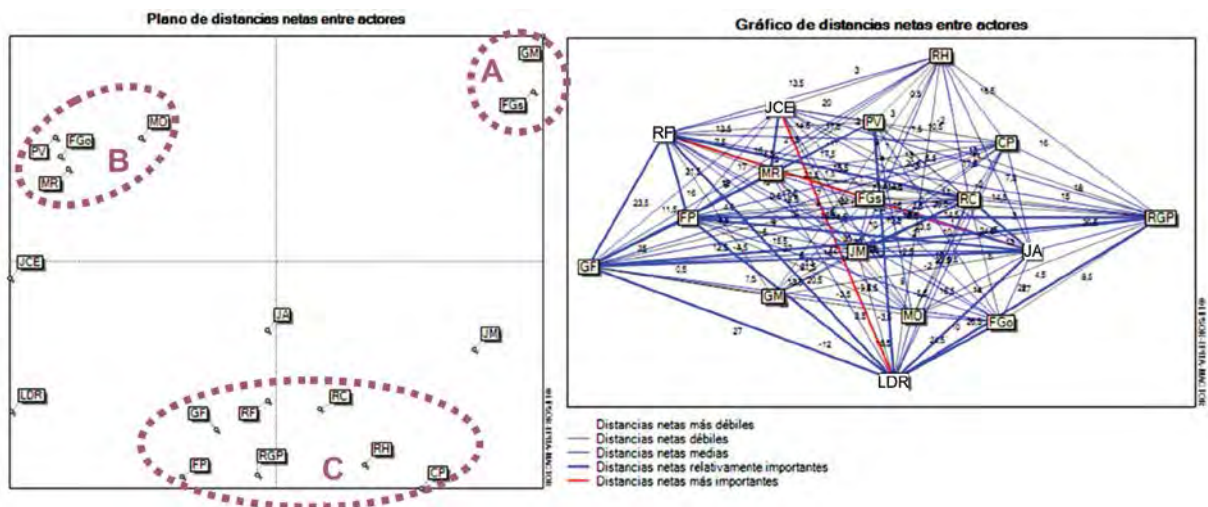


Figura 103: Plano y gráfico de distancia entre actores

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente figura se puede observar el histograma que muestra globalmente los actores a favor y en contra de los objetivos; en este sentido se observa que los objetivos que involucran la movilidad, infraestructura y logística no ofrecen resistencia por parte de los actores, mientras que el crecimiento del puerto en su localización actual es el objetivo con mayor cantidad de actores en contra, o al menos que lo cuestionan.

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

El cuadro de correspondencia entre actores y objetivos¹¹⁷, demuestra que los actores que se acercan a las variables de movilidad y logística son los representantes del Estado, especialistas y privados que acuerdan con los objetivos de promoción de infraestructuras y planificación del transporte (cuadrante superior derecho); los actores privados y especialistas que promueven la integración regional se acercan a dichos objetivos (cuadrante superior izquierdo); por otro los actores de la AGP.S.E. acuerdan con los objetivos que fortalecen el Puerto de Buenos Aires. Figura 104.

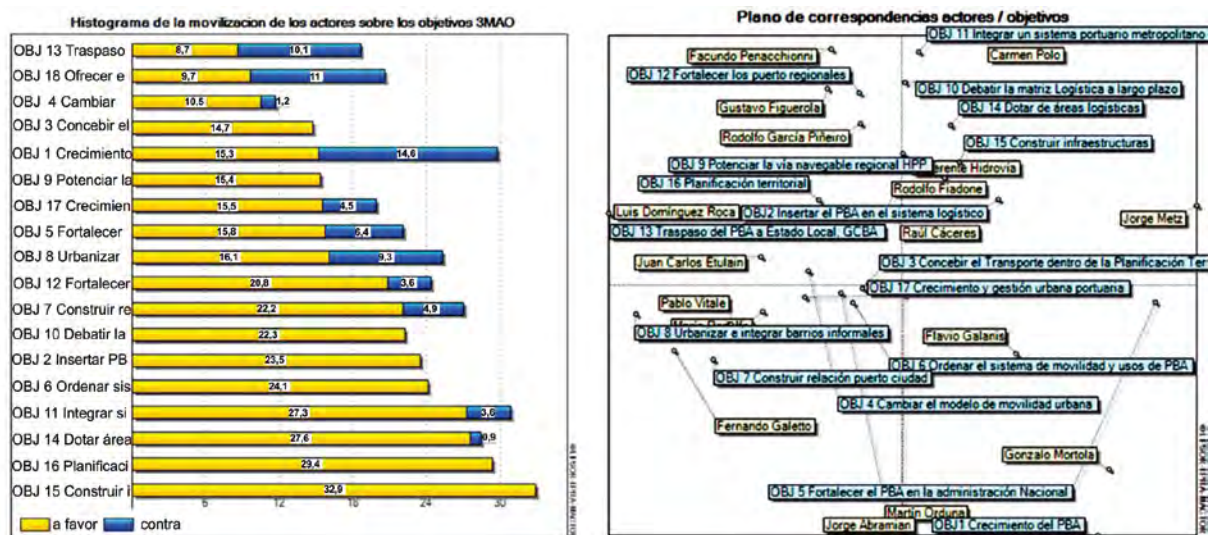


Figura 104: Histograma y gráfico de correspondencia entre actores según objetivos

Fuente: Elaboración propia

9.3.4- Planteo de hipótesis y construcción de escenarios: método SCENARING TOOLS

El método tiene como base los pasos anteriores, con el propósito de obtener hipótesis de transformación para cada eje crítico; los pasos de construcción de escenarios incluyen la matriz denominada espacio morfológico “conformada por un conjunto de hipótesis sobre el posible comportamiento de las variables clave que, al combinarse, darán lugar a un escenario” (Salas Bourgoïn, 2012, pág. 91). Por su parte Godet (2000, pág. 88) menciona que “el análisis morfológico tiende a explorar de manera sistemática los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema [...] la elección de los componentes es delicada y necesita una reflexión profunda realizada por ejemplo a partir de los resultados del análisis estructural”. Para la construcción de escenarios se tomaron los ejes críticos derivados del análisis estructural (MIC MAC) y se

¹¹⁷ El plano de distancias netas entre objetivos permite obtener los objetivos sobre los cuales los actores están posicionados de la misma manera (acuerdo o desacuerdo); muestra los grupos de objetivos sobre los cuales los actores están en fuerte convergencia (están cerca unos de otros) o en fuerte divergencia (están lejos unos de otros) Cuanto más importantes sean los lazos de los objetivos, más convergerá la posición de los actores sobre esos objetivos (Godet).

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

agregaron a modo de variables las escalas territoriales que corresponden a: Puerto de Buenos Aires (PBA), escala local (CABA) y región metropolitana (RMBA).

NIVELES	VARIABLES	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS	ESCENARIOS
NIVEL 1: ESCALA LOCAL	V: PBA	EC: ADMINISTRACIÓN EC: EXPANSIÓN EC: USOS MIXTOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN POR VARIABLE	E
	V: CABA	EC: UBICACIÓN CENTRAL EC: SISTEMA MULTIMODAL DE TRANSPORTE EC: RELACIÓN PUERTO CIUDAD		S
	V: USOS DEL SUELO	EC: CENTRALIDAD EC: CONTENEDORES EC: CRUCEROS EC: USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS		C
	V: MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	EC: PUERTO COMO ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL EC: PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD EC: CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD EC: MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA		E
NIVEL 3: ESCALA REGIONAL	V: RELACIÓN PUERTO CIUDAD	EC: RENTABILIDAD DEL SUELO EC: CONFLICTOS EN LA INTERFASE EC: URBANIZACIONES EC: AMBIENTE		N
	V: RMBA	EC: CONECTIVIDAD MULTIESCALAR EC: FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS EC: PUERTOS METROPOLITANOS		A
NIVEL 2: CONTEXTO	V: SOCIO-CULTURAL	EC: CONTEXTO Y ESCALAS EC: CONTEXTO SOCIAL EC: CONTEXTO CULTURAL		R
	V: ECONÓMICO-PRODUCTIVO	EC: CONTEXTO ECONÓMICO-PRODUCTIVO		I
	V: POLÍTICO-ADMINISTRATIVO	EC: CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO		O
NIVEL 4: ACTORES SOCIALES	V: ACTORES PÚBLICOS	EC: ESTADO NACIONAL EC: ESTADO LOCAL EC: AGP.S.E.		S
	V: ACTORES PRIVADOS	EC: TERMINALES PORTUARIAS EC: SINDICATOS Y CÁMARAS EC: EMPRESAS, NAVIERAS Y OPERADORES		P
	V: ONGs	EC: ORGANIZACIONES		O
	V: SOCIEDAD CIVIL	EC: COMUNIDAD EN GENERAL	R	
				S
				I
				M
				E
				N
				S
				A
				L
				O
				B
				A
				L
				E
				S

Cuadro 35: Síntesis niveles, variables y ejes críticos

Fuente: Elaboración propia

Para generar los escenarios el programa tiene fases de cargas de datos; la primera fase fue definir los niveles de actuación, se plantean 4 niveles que incluyen las escalas local y regional, el contexto y los actores sociales (que se desglosa en cuatro componentes a modo de variables); la segunda fase fue definir las variables para cada nivel, a las que se agregaron: Puerto de Buenos Aires (PBA) y Ciudad Autónoma (CABA) para el nivel 1 (escala local); y región metropolitana (RMBA) para el nivel 3 (escala regional); la tercera fase fue presentar los ejes críticos para cada variable (entre 1 y 4 para cada uno); la cuarta fase fue completar con datos de análisis que solicita el programa (retrospectiva, análisis prospectivo e hipótesis de evolución); la quinta fase fue asignar a cada eje crítico las hipótesis de transformación (6 como máximo) que dan cuenta de la evolución posible, probable, deseable para un horizonte temporal de mediano y largo plazo, según las entrevistas realizadas y el diagnóstico abordado en la parte II; a cada hipótesis se le asignó un rango de probabilidad de ocurrencia en función de las entrevistas y análisis realizado (cuadro 36).

HIPÓTESIS POR VARIABLES

	VARIABLES	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 1	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 2	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 3	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 4	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 5	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 6	%
E S C A L A L O C A L	PBA	ADMINISTRACIÓN	Traspaso a la administración local -GCBA	30	Nueva administración del ámbito nacional sin la AGP.S.E	10	Continuar administrado por AGP.S.E	40	Administración co-gobernada Nación - ciudad	15	Otra	5		
		EXPANSIÓN	Expandir áreas sobre rellenos hacia el norte de PBA para contenedores	45	Desarrollar la superficie actual optimizando el territorio	17	Crecer en tierra sobre terrenos disponibles que actualmente tienen poco o nulo uso	23	no crecer y mantener la operativa actual	10	Otra	5		
		USOS MIXTOS	Equilibrar las cargas contenerizadas con las temporadas de cruceros	35	Restringir la capacidad para contenedores y recuperar áreas para otros usos	30	Políticas turísticas de incentivos a temporadas ampliadas para cruceros	15	Nuevos usos sobre la costa, con paseos, deportes náuticos y turismo local	10	Otra	5		
	CABA	UBICACIÓN CENTRAL	Descentralizar las funciones de la Capital Federal en otros puntos del país	10	Mantener la identidad de la ciudad portuaria, de la cultura porteña	20	Reivindicar el rol del puerto en la ciudad con nuevos usos	20	Reclamar el traspaso de la administración a la CABA	40	Efectivizar el traspaso de las tierras y bienes de PBA, con la administración	5	Otra	5
		SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL	Promover la movilidad sustentable con incentivos al transporte público	15	Segregar carriles para transporte pesado en vías urbanas	10	Promover el incremento de las cargas por medio ferroviario	10	Generar centros de transferencias fuera de la ciudad que limiten el ingreso de transporte privado	20	Se mitiga el caos del tránsito mediante el Paseo del Bajo	40	Otra	5
		RELACIÓN PUERTO CIUDAD	La ciudad incorpora la actividad portuaria que sea compatible, cruceros, cabotaje, deportes, etc.	20	La ciudad rechaza la actividad portuaria, por lo que promueve el alejamiento de ciertas actividades incompatibles	10	El Gobierno local promueve desafectar el puerto y reconvertir áreas	5	La ciudad promueve el desarrollo del puerto con planificación conjunta	40	se promueven usos cercanos a los bordes urbanos compatibles y distancia de las operaciones menos compatibles y más nocivas	15	Conducir un plan integral conjunto con Nación, CABA, AGP.S.E., actores privados y sociedad civil	10
	USOS DEL SUELO	CENTRALIDAD	Optimizar los recursos disponibles en la localización actual para mantener las cargas actuales	25	Planificar la expansión en el territorio actual con nuevos usos recreativos y deportivos	15	Crecer hacia el agua para disponer más capacidad de contenedores y áreas logísticas	35	Descentralizar las cargas contenerizadas parcialmente en otros puertos de la región	20	Descentralizar totalmente las cargas contenerizadas a puertos regionales y crecer con cruceros y cabotaje	5	Desafectar el puerto de la función operativa y recuperar el territorio para una reconversión puerto-ciudad	0
		CONTENEDORES	Se mantiene la capacidad actual en 1.2 M TEUs/año, con un nuevo plan de ordenamiento territorial	15	Se impulsa la carga contenerizada incrementando la capacidad hacia el agua, superando el máximo actual	35	Incrementar la capacidad a 2 M de TEUs/año, hacia el agua	20	Reducir la carga contenerizada a 800 mil TEUs/año	5	Cancelar las cargas contenerizadas y utilizar ese espacio para otros usos portuarios	5	Puertos metropolitanos, capacidad conjunta para 4 M TEUs/año (La Plata, Zarate, Campana, Dock Sud y PBA)	20
		CRUCEROS	Crecer en cargas contenerizadas hacia el agua y crecer en cruceros y cabotaje hacia la ciudad, recuperando áreas vacantes, usurpadas, alquiladas y generando nuevos usos	60	Menor recalada de cruceros por corta temporada o problemas de incompatibilidad, u otras consideraciones	10	Incrementar la posibilidad del transporte de cabotaje y de ultramar internacional	20	Otra	10				
		USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Nuevos usos, que requieren de la infraestructura portuaria pero son compatibles con la ciudad	15	Recuperación de áreas degradadas y/u obsoletas para reconvertir a ciudad	15	Presión sobre la ciudad para solicitar reconversiones con promoción inmobiliaria de alta rentabilidad	15	El puerto cede terrenos a la ciudad para áreas verdes, espacios públicos y nuevos emprendimientos	25	Distanciar ciertas actividades y usos y acercar nuevos usos a la ciudad en una nueva relación puerto ciudad	25	Otra	5

HIPÓTESIS POR VARIABLES

	VARIABLES	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 1	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 2	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 3	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 4	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 5	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 6	%
E S C A L A L O C A L	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL	Promoción de políticas de fortalecimiento que potencien el PBA como principal en el país	50	Estrategias de desarrollo para PBA con logística, tecnologías, y sistemas multimodales de transporte	20	Reducción de impuestos aduaneros y fletes, reducción de costos operativos en PBA	5	Mejoras en la red ferroviaria que reducen los costos carreteros	5	Estrategias de complementación con puertos metropolitanos en diversificar cargas y reposicionar PBA con contenedores	15	Desarrollo logístico y matriz de transporte para garantizar capacidad en 3 M de TEUs/año	5
		PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE.	Integración de los planes sectoriales de transporte en escala local, regional y nacional	10	Planes sectoriales de escala local sobre infraestructuras carreteras	25	Planes coordinados interjurisdiccionales en infraestructura terrestre (carretera y ferroviaria)	30	Normativas conjuntas interestatales sobre transporte y movilidad	15	Planificación del transporte en el marco de un plan estratégico nacional	15	Otra	5
		CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD	Conexiones regionales carreteras con tránsito segregado (rutas y autopistas)	18	Autopistas urbanas con tránsito segregado por carril y/o horarios	22	Ferrocarril a escala nacional con accesos al PBA	10	Centros de transferencia de cargas y trasbordo de modos y medios de transporte en la RMBA	25	Normativas sobre sistema multimodal de transporte	10	Áreas de estacionamiento y actividades logísticas de escala local en PBA	15
		MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Con una matriz eficiente multimodal, reglamentada, se pueden reducir costos	10	Mantener la infraestructura y modos de transporte conectados a un sistema logístico local-regional que colabore con PBA	10	Incorporar áreas para ZAL cercanas a PBA	10	Limitaciones físicas y funcionales para promocionar ZAL	20	Posibilidad de crear ZAL y Plataformas logísticas en la RMBA, lejos de PBA	40	Otra	10
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	RENTABILIDAD DEL SUELO	Recuperación de áreas portuarias degradadas para emprendimientos inmobiliarias	15	Presión sobre áreas operativas de PBA para renovaciones urbanas	8	Recuperación de espacios públicos en contacto con el río	20	Reducir áreas operativas para reconversiones puerto-ciudad	7	PBA cede terrenos para la ciudad, espacios verdes, paseos, recreación y destinos varios	20	PBA crece sobre la ciudad y restringe desarrollos privados	30
		CONFLICTOS EN LA INTERFASE	Se integran las funciones portuarias menos nocivas a la ciudad (cruceros, cabotaje, turismo, recreación, deporte)	15	Distanciamiento del puerto (sobre el agua y se aleja de la ciudad)	12	El Paseo del Bajo resuelve el conflicto del tránsito de cargas	45	Generación de espacios comunes (paseos costaneros, pesca, náutica)	10	Incorporación de usos mixtos urbanos (residencia, comercio, administración)	8	Turismo local influido por el crucero, el paisaje costero y el centro de CABA	10
		URBANIZACIONES	Inclusión de las villas a la ciudad	45	Demandas de espacios públicos para las urbanizaciones	15	Las urbanizaciones no garantizan la inclusión entre áreas	15	Incorporación de la parrilla ferroviaria a las urbanizaciones	15	Espacios públicos de articulación entre áreas portuarias y áreas urbanas formales e informales	5	Otra	5
		AMBIENTE	Incorporar tecnologías con bajo impacto ambiental	30	Reducir ingreso de ciertos transportes y reducir emisiones de GEI	20	Apuntar a medios menos contaminantes (ferrocarril, transporte público, no motorizados)	20	Reducir, impedir, controlar los usos de mayor contaminación, polución ambiental del medio (suelo, aire, agua)	20	Mayor degradación ambiental y territorial por tránsito pesado	0	Otra	10

HIPÓTESIS POR VARIABLES

	VARIABLES	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 1	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 2	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 3	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 4	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 5	%	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN 6	%
E S C A L A R E G I O N A L	RMBA	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR	Mejorar accesibilidad y conectividad carretera ferroviaria	24	Dragar y mejorar las condiciones de navegabilidad de la HPP	18	Impulsar normativas conjuntas entre los diversos niveles del Estado, con las jurisdicciones de la RMBA	15	Segregar carriles, ordenar el sistema del transporte de cargas terrestre en autopistas y rutas, vías y horarios	35	Otra	8		
		FORTALECER PUERTOS METROPOLITANO	Coordinación entre actores públicos y privados para fortalecer el hinterland regional	20	descentralizar las cargas en los puertos regionales	45	Implementación de políticas regionales que incluyan a los puertos de la RMBA	20	Otras	15				
		PUERTOS METROPOLITANOS	Generar una autoridad que reúna los puertos y actores de la RMBA en temas portuarios	10	Puerto La Plata reposicionado con su terminal de contenedores y fortalecidos por la ubicación	20	Mejores accesos a CABA, paseo del Bajo entre otras	30	Mejores accesos y conexiones multimodales a la RMBA	30	Otra	10		
A C T O R E S S O C I A L E S	ACTORES PÚBLICOS	ESTADO NACIONAL	Incrementar el rol del sector público a través de diversos organismos del Estado	15	Reducción del aparato estatal en la administración	10	Dotar de instrumentos a la AGP.S.E. y fortalecer su rol descentralizado	40	Mantener e incentivar las políticas conjuntas	5	Gestión público-privada	25	Otra	5
		ESTADO LOCAL (GCBA)	Promover un rol activo de GCBA frente a temas comunes	20	Mantenerse distante de las determinaciones portuarias	5	Interceder legalmente para lograr el traspaso de PBA	50	Posibilitar una vinculación de gestión co-gobernada entre AGP.S.E. y UPEPBA	15	Desvincular la ciudad de cualquier cuestión que afecte el puerto	5	Otra	5
		AGP.S.E.	Continuar con la gestión de PBA	60	Cambio de administración, traspaso o cambio de ente descentralizado	5	AGP.S.E. integrado con otros actores públicos y privados	10	Administración conjunta entre ambos organismos	10	Tomar la administración centralizada en el Ministerio de Transporte	10	Otra	5
	ACTORES PRIVADOS	TERMINALES PORTUARIAS	Participar en las mesas de diálogo y concertación	30	Rol poco o nulo participativo en decisiones y ejecuciones	10	Gestión compartida entre actores públicos y privados	30	Inversiones en instalaciones intra portuarias e infraestructuras extra portuarias, nuevas tecnologías	20	Otra	10		
		SINDICATOS CÁMARAS	Participar en la gestión en la mesa de diálogo y decisiones de PBA	50	Alejarse de las mesas de dialogo con los actores que gestionan	10	Incluirse en una administración co-gobernada	30	Otra	10				
		NAVIERAS, EMPRESAS OPERADORES	Gran concentración en pocos actores	40	Incorporación de más tecnologías e instalaciones para las actividades	30	Reducción de usuarios en el comercio exterior local	10	Participación más activa en la gestión de la operativa portuaria	15	Otra	5		
	ONGs	ORGANISMOS GENERAL EN	Luchas por la urbanización de barrios informales, recuperación de espacios verdes, conciencia ambiental, entre otras	2	Lograr consensos sobre temas sensibles (ambiente, usos, movilidad, territorio)	55	Lograr acuerdos con los actores públicos en las causas comunes	25	Carecer de dialogo y participación en las decisiones y debates de los actores públicos en los temas urbano-portuarios	3	Lograr empatizar con actores privados que tienen intereses dispares	10	Divergencias en los intereses con actores privados	5
	SOCIEDAD	COMUNIDAD GENERAL EN	Rechazo a ciertas actividades portuarias	10	Aceptar la presencia y consolidación de PBA	18	Un puerto más amigable con la ciudad y usos menos compatibles alejados	35	Rechazo absoluto al puerto, incentivos a la desafectación	5	Solicitar mayores espacios para recreación y vinculación costera y ribereña	30	Otra	2

Cuadro 36: Variables e hipótesis de transformación con probabilidades de ocurrencia

Fuente: Elaboración propia

9.3.4.1- Escenarios parciales

Una vez completados los datos, se construyeron los escenarios; primero se definieron los escenarios para cada una de las variables (tomando las 10 en total para los tres niveles: escala local, escala regional y actores sociales, exceptuando el nivel “contexto” que excede el reconocimiento posible a futuro)¹¹⁸, obteniendo un total de 55 escenarios parciales, ordenados según las probabilidades de ocurrencia (anexo V) y, a su vez, el programa definió el escenario “más probable”, de todos los construidos; se muestran para cada variable el más probable y los sucesivos en orden de probabilidad, tal cual los organizó el sistema. Cada escenario recibe un nombre en función de las hipótesis de transformación (además del más probable que asigna el sistema), considerando para todos uno posible, uno deseable, uno poco probable y tres que sintetizan otras características que fueron definidos *ad hoc*.

Variable: PBA –Puerto de Buenos Aires

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- AGP S.E. (40 %) - Crecer sobre el agua (45 %) - Contenedores y cruceros (35 %)	6.3 %	1
Escenario 4 POSIBLE	- AGP S.E. (40 %) - Crecer sobre el agua (45 %) - Contenedores y cruceros (35 %)	6.3 %	Idéntica probabilidad
Escenario 5 DESEABLE	- Co-gobierno (15 %) - Crecer sobre el agua (45 %) - Reducir contenedores (30 %)	2.03 %	3.1x menos probable
Escenario 1 PBA FORTALECIDO	- Administración Estado nacional (10 %) - Crecer sobre el agua (45 %) - Contenedores y cruceros (35 %)	1.58 %	3.99x menos probable
Escenario 2 PBA DEBILITADO A ESCALA NACIONAL	- AGP S.E. (40 %) - no crecer (10 %) - Reducir contenedores (30 %)	1.2 %	5.25x menos probable
Escenario 3 HINTERLAND REGIONAL	- Co-gobierno (15 %) - Superficie actual (17 %) - Incentivar el crucero (15 %)	0.38 %	16.58x menos probable
Escenario 6 POCO PROBABLE	- Traspaso (30 %) - no crecer (10 %) - Usos deportivos y recreativos (10 %)	0.3 %	21x menos probable

La variable PBA –Puerto de Buenos Aires- considera las hipótesis de transformación que lo afectarían en lo estrictamente portuario respecto de los ejes críticos que habían sido reconocidos; según el rango de probabilidades de ocurrencia de cada hipótesis surge el escenario más probable que considera continuar con la administración en jurisdicción de AGP.S.E., creciendo sobre el agua con contenedores y fortaleciendo los cruceros. Asimismo, con idéntica probabilidad surge el escenario posible, es decir que lo probable y lo posible forman parte de un escenario alcanzable si se dan ciertas condiciones que consideren estas tres hipótesis principales.

Variable: CABA

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- GCBA Administra PBA (40 %) - Paseo del Bajo (40 %) - Promueve el desarrollo (40 %)	6.4 %	1
Escenario 3 PUERTO-CIUDAD	- Identidad porteña (20 %) - Paseo del Bajo (40 %) - Promueve el desarrollo (40 %)	3.2 %	2x menos probable
Escenario 2 LA CIUDAD PORTUARIA	- Ciudad portuaria (20 %) - Movilidad urbana sustentable (15 %)	0.6 %	10.67x menos probable

¹¹⁸ No se definieron hipótesis de evolución para las variables de la dimensión “contexto” ya que no hay análisis en esta investigación que respalde las posibles transformaciones que pudieran suceder.

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

	- La ciudad acepta las actividades portuarias (20 %)		
Escenario 1 UN PUERTO EN UNA CIUDAD	- Planificación descentralizada (10 %) - Paseo del Bajo (40 %) - La ciudad rechaza la actividad portuaria (10 %)	0.4 %	16x menos probable
Escenario 5 DESEABLE	- Ciudad portuaria (20 %) - Fomentar el ferrocarril (10 %) - Planificación y ordenamiento territorial y ambiental (10 %)	0.2 %	32x menos probable
Escenario 6 POCO PROBABLE	- Planificación descentralizada (10 %) - Centros de transferencia (20 %) - Promueve la desafectación (5 %)	0.1 %	64x menos probable
Escenario 4 POSIBLE	- Consolidar el traspaso de PBA y terrenos (5 %) - Segregar carriles (10 %) - Usos mixtos compatibles (15 %)	0.08 %	80x menos probable

La variable CABA –Ciudad de Buenos Aires- considera las hipótesis que pueden beneficiar-perjudicar a la ciudad, más allá del puerto. Las probabilidades indicaron que el escenario más probable considera la posibilidad que el Gobierno de la Ciudad (GCBA) administre total o parcialmente el puerto, que las obras del Paseo del Bajo beneficien el entorno urbano, y que se promueva un desarrollo portuario. Seguido surge el escenario Puerto-ciudad que considera al puerto como un indicador de identidad porteña además del beneficio del Paseo del Bajo y la promoción del desarrollo.

Variable: USOS DEL SUELO

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Crecer con rellenos sobre el agua (35 %) - Incremento de capacidad hacia el agua (35 %) - Cruceros hacia la ciudad contenedores hacia el agua (60 %) - Ceder terrenos a la ciudad (25 %)	1.8375 %	1
Escenario 4 POSIBLE	- Crecer con rellenos sobre el agua (35 %) - Incremento 2 M TEUs (20 %) - Cruceros hacia la ciudad contenedores hacia el agua (60 %) - Ceder terrenos a la ciudad (25 %)	1.05 %	1.75x menos probable
Escenario 5 DESEABLE	- Descentralizar cargas parcialmente a la región (20 %) - Hinterland metropolitano (20 %) - Cruceros hacia la ciudad contenedores hacia el agua (60 %) - Usos turístico, deportivos y recreativos (15 %)	0.36 %	5.1x menos probable
Escenario 2 USOS DE PUERTO-CIUDAD	- Expansión con usos recreativos y deportivos (15 %) - Capacidad actual (15 %) - Cruceros hacia la ciudad contenedores hacia el agua (60 %) - Reconversión puerto ciudad de áreas degradadas (15 %)	0.2 %	9.19x menos probable
Escenario 1 PROMOVER CONTENEDORES	- Crecer con rellenos sobre el agua (35 %) - Incremento 2 M TEUs (20 %) - Menos cruceros (10 %) - Distanciar - acercar actividades (25 %)	0.18 %	10.21x menos probable
Escenario 3 PUERTO REGIONAL	- Descentralizar cargas parcialmente a la región (20 %) - Reducción menor a 800000 TEUs (5 %) - Cruceros y cabotaje (20 %) - Usos turístico, deportivos y recreativos (15 %)	0.03 %	61.25x menos probable
Escenario 6 POCO PROBABLE	- Descentralizar totalmente las cargas (5 %) - Cancelar contenedores (5 %) - Cruceros y cabotaje (20 %) - Desarrollos privados (15 %)	0.01 %	183.75x menos probable

La variable usos del suelo contempla las hipótesis que impactan directa e indirectamente el entorno portuario y urbano local y regional, tomando en consideración los diversos usos posibles en el puerto, en base a las reconversiones. El escenario más probable considera que el puerto crezca hacia el agua con mayor capacidad, libere áreas cercanas a la ciudad para cruceros y terrenos desafectados para usos urbanos. De forma similar el escenario

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

siguiente es el posible que además considera que se podría aumentar la capacidad de TEUs a 2 millones/año, creciendo hacia el agua.

Variable: MOVILIDAD Y LOGÍSTICA

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Fortalecer PBA como principal (50 %) - Coordinación interjurisdiccional (30 %) - Transferencia y Tránsito (25 %) - ZAL regionales lejanas a PBA (40 %)	1.5 %	1
Escenario 4 POSIBLE	- Fortalecer PBA como principal (50 %) - Planes sectoriales (25 %) - Tránsito segregado en vías urbanas (22 %) - Restricción para impulsar ZAL (20 %)	0.55 %	2.73x menos probable
Escenario 2 INTEGRACIÓN REGIONAL MULTIMODAL	- Complementación con puertos Metropolitanos (15 %) - Coordinación interjurisdiccional (30 %) - Conexiones regionales (18 %) - ZAL regionales lejanas a PBA (40 %)	0.32 %	4.69x menos probable
Escenario 5 DESEABLE	- Complementación con puertos Metropolitanos (15 %) - Integración multiescalar de la planificación (10 %) - Normativas para la multimodalidad (10 %) - Matriz logística interconectada (10 %)	0.02 %	75x menos probable
Escenario 1 TRANSPORTE Y LOGÍSTICA MULTIMODAL	- Logística, tecnologías y multimodalismo (20 %) - Integración multiescalar de la planificación (10 %) - Normativas para la multimodalidad (10 %) - Matriz logística interconectada (10 %)	0.02 %	75x menos probable
Escenario 6 POCO PROBABLE	- Aumentar capacidad de PBA a 3 M TEUs (5 %) - Planificación Estratégica Nacional (15 %) - Ferrocarril con accesos a PBA (10 %) - Nuevas áreas en PBA (10 %)	0.01 %	150x menos probable
Escenario 3 MOVILIDAD SUSTENTABLE	- Red ferroviaria (5 %) - Planificación Estratégica Nacional (15 %) - Ferrocarril con accesos a PBA (10 %) - Nuevas áreas en PBA (10 %)	0.01 %	150x menos probable

La variable movilidad y logística toma en cuenta los diversos indicadores que afectan al puerto en las diversas escalas para esa variable. El escenario más probable admite que se puede fortalecer el puerto como principal en el país, contempla la coordinación interjurisdiccional, dotando de centros de transferencia y transbordo, con ZAL localizadas en la región. El siguiente escenario es el posible, que también considera segregar el tránsito y aplicar planes sectoriales para el ordenamiento del territorio.

Variable: RELACIÓN PUERTO CIUDAD

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- PBA restringe reconversiones puerto-ciudad (30 %) - Paseo del Bajo (45 %) - Urbanización Villas 31 y 31 bis (45 %) - Tecnologías (30 %)	1.8225 %	1
Escenario 4 POSIBLE	- Cesión de terrenos portuarios a la ciudad (20 %) - Paseo del Bajo (45 %) - Urbanización Villas 31 y 31 bis (45 %) - Movilidad sustentable (20 %)	0.81 %	2.25x menos probable
Escenario 1 PUERTO SOLIDARIO	- Cesión de terrenos portuarios a la ciudad (20 %) - Integración actividades portuarias a la ciudad (15 %) - Nuevos espacios públicos (15 %) - Restricción de usos contaminantes (20 %)	0.09 %	20.25x menos probable
Escenario 2 LA CIUDAD RECHAZA AL PUERTO	- Renovaciones urbanas (8 %) - Usos urbanos (8 %) - Urbanización Villas 31 y 31 bis (45 %) - Restricciones a transporte (20 %)	0.06 %	30.38x menos probable
Escenario 5 DESEABLE	- Recuperación de áreas degradadas (15 %) - Integración actividades portuarias a la ciudad (15 %)	0.03 %	60.75x menos probable

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

	- Intersticios públicos (5 %) - Tecnologías (30 %)		
Escenario 6 POCO PROBABLE	- Reducción operativa para reconversión (7 %) - Turismo (10 %) - Otra (5 %) - Restricciones a transporte (20 %)	0.01 %	182.25x menos probable
Escenario 3 EL PUERTO NO INCLUYE A LA CIUDAD	- PBA restringe reconversiones puerto-ciudad (30 %) - Espacios comunes contiguos (10 %) - Mayor fragmentación urbano-portuaria (15 %) - Degradación (0 %)	0 %	Probabilidad nula

La variable relación puerto-ciudad recupera indicadores que involucran otras variables e impactan en la interfase. El escenario más probable contempla la posibilidad que el puerto no permita reconvertir áreas urbanas, que se urbanicen las villas, se incorpore tecnología aplicada para fortalecer la operativa y que el Paseo del Bajo beneficie la ciudad; mientras que el escenario posible presenta la hipótesis de generar un tránsito sustentable y ceder terrenos portuarios a la ciudad.

Las siguientes variables abordan 3 escenarios -además del más probable- ya que se consideraron menos hipótesis de transformación con las que trabajarlo, pudiendo sintetizarse.

Variable: RMBA

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Transporte cargas (35 %) - Reducir contenedores en PBA (45 %) - Accesos (30 %)	4.725 %	1
Escenario POSIBLE	- Transporte cargas (35 %) - Reducir contenedores en PBA (45 %) - Nuevo rol PLP (20 %)	3.15 %	1.5x menos probable
Escenario 2 DESEABLE	- ferrocarril de cargas (24 %) - Políticas regionales portuarias (20 %) - Accesos y conexiones RMBA (30 %)	1.44 %	3.28x menos probable
Escenario 3 POCO PROBABLE	- Normativas (15 %) - Políticas públicas coordinadas (20 %) - Autoridad portuaria regional (10 %)	0.3 %	15.75x menos probable

La variable RMBA considera los indicadores que impactan en la escala regional y en relación a las otras variables. El escenario más probable considera la posibilidad de ordenar el transporte de cargas, reducir el volumen de contenedores en el puerto y mejorar la accesibilidad. El siguiente escenario contempla, además, el fortalecimiento de Puerto La Plata (PLP).

Eje crítico: ACTORES PÚBLICOS

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario más probable	- Fortalecer la AGP.S.E. (40 %) - La ciudad solicita el traspaso (50 %) - Mantener la gestión (60 %)	12 %	1
Escenario 1 POSIBLE	- Fortalecer la AGP.S.E. (40 %) - UPEPBA y AGP.S.E. (15 %) - Mantener la gestión (60 %)	3.6 %	3.33x menos probable
Escenario 2 DESEABLE	- Gestión mixta (25 %) - Rol activo de GCBA (20 %) - Rol conjunto mixto (10 %)	0.5 %	24x menos probable
Escenario 3 POCO PROBABLE	- Mayor rol del sector público (15 %) - Desvinculación de la ciudad (5 %) - Conducción centralizada Ministerio (10 %)	0.08 %	150x menos probable

La variable actores públicos considera mantener la gestión vinculada al Estado Nacional, al mismo tiempo que promueve el traspaso a la CABA, y fortalecer la AGP.SE. en este sentido, el escenario más probable plantea una contradicción entre fortalecer el rol actual de la AGP.SE., la solicitud de traspaso de la ciudad para administrar el puerto, y mantener la gestión como se encuentra hoy –a través de un ente descentralizado-. Esto implica considerar que lo más probable es que la ciudad reclame cierta autoridad sobre el puerto al mismo tiempo que la AGP.SE. pretende fortalecerse y mantener su capacidad de

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

administrador. Esto tiene sentido, en tanto el escenario posible considera fortalecer AGP.SE. con una posible gestión entre la ciudad y la Nación a través de UPEPBA y AGP.SE.

Eje crítico: ACTORES PRIVADOS

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Rol activo (30 %) - Mayor participación (50 %) - Concentración (40 %)	6 %	1
Escenario 1 POSIBLE	- Invertir en infraestructuras (20 %) - Mayor participación (50 %) - Tecnologías (30 %)	3 %	2x menos probable
Escenario 2 DESEABLE	- Co-gestión Público-privada (30 %) - Formar parte de un co-gobierno (30 %) - Mayor participación (15 %)	1.35 %	4.44x menos probable
Escenario 3 POCO PROBABLE	- Co-gestión Público-privada (30 %) - Formar parte de un co-gobierno (30 %) - Ausencia en el comercio exterior (10 %)	0.9 %	6.67x menos probable

La variable actores privados contempla la incidencia en la gestión que ellos pueden tener para el futuro portuario. El escenario más probable es que los privados tengan un rol más activo, con mayor participación y que se concentre la oferta de los mismos en la gestión portuaria. En el escenario posible se observa que la participación de los privados es factible en la inversión de infraestructuras y de la aplicación de tecnologías.

Eje crítico: ONGs

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Consensos sociales (55 %)	55 %	1
Escenario 2 DESEABLE	- Consensos sociales (55 %)	55 %	1x menos probable
Escenario 1 POSIBLE	- Buen dialogo con actores públicos (25 %)	25 %	2.2x menos probable
Escenario 3 POCO PROBABLE	- Acuerdo con actores privados (10 %)	10 %	5.5x menos probable

La variable ONGs involucra los acuerdos o las tensiones que se puedan dar con respecto a los restantes actores en las diversas posibilidades de transformación. El escenario más probable plantea que se pueden dar consensos sociales, siendo también el escenario posible.

Eje crítico: SOCIEDAD CIVIL

Escenarios por hipótesis	Hipótesis	Probabilidad	Diferencia
Escenario MÁS PROBABLE	- Acuerdos para un desarrollo mixto (35 %)	35 %	1
Escenario 2 DESEABLE	- Acuerdos para un desarrollo mixto (35 %)	35 %	Idéntica probabilidad
Escenario 1 POSIBLE	- Aceptación a actividades portuarias (18 %)	18 %	1.94x menos probable
Escenario 3 POCO PROBABLE	- Negación a continuidad del puerto (5 %)	5 %	7x menos probable

Cuadro 37: Escenarios por variables, más probable y propuestos ordenados por probabilidad

Fuente: Elaboración propia

La variable sociedad civil, al igual que la anterior, hipotétiza sobre aceptación o negación sobre las posibilidades de reconversión. El escenario más probable y el posible plantean que es factible un acuerdo para un desarrollo mixto del puerto.

9.3.4.2- Definición de escenarios globales

Este proceso de escenarios parciales dio lugar a la construcción final de seis escenarios alternativos globales para todo el sistema, tomando en consideración el análisis de todas las etapas anteriores. Los escenarios presentados precedentemente de forma parcial –por cada variable- permiten construir de forma selectiva los siguientes escenarios a modo de

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

propuestas que se corresponderán con ciertas políticas públicas y lineamientos para que se efectivicen.

En función de las prioridades que se le asignan y el propósito que se pretende, se establecieron las siguientes alternativas: un escenario que fortalece el sistema portuario a escala nacional, optimizando la escala regional (E1), un escenario que debilite la escala nacional en pos de un fortalecimiento local (E2), un escenario que contemple un hinterland regional metropolitano integrando planificación y gestión (E3), un escenario posible que tiene en consideración las tendencias pasadas y actuales y los recursos disponibles (E4), un escenario deseable que toma como base las potencialidades y debilidades observadas en el diagnóstico y las observaciones de los actores entrevistados sobre la base del ordenamiento territorial (E5), y un escenario poco probable considerando todo lo anterior en función de las valoraciones y apreciaciones de los actores en un marco desfavorable (E6) (ver anexo 5).

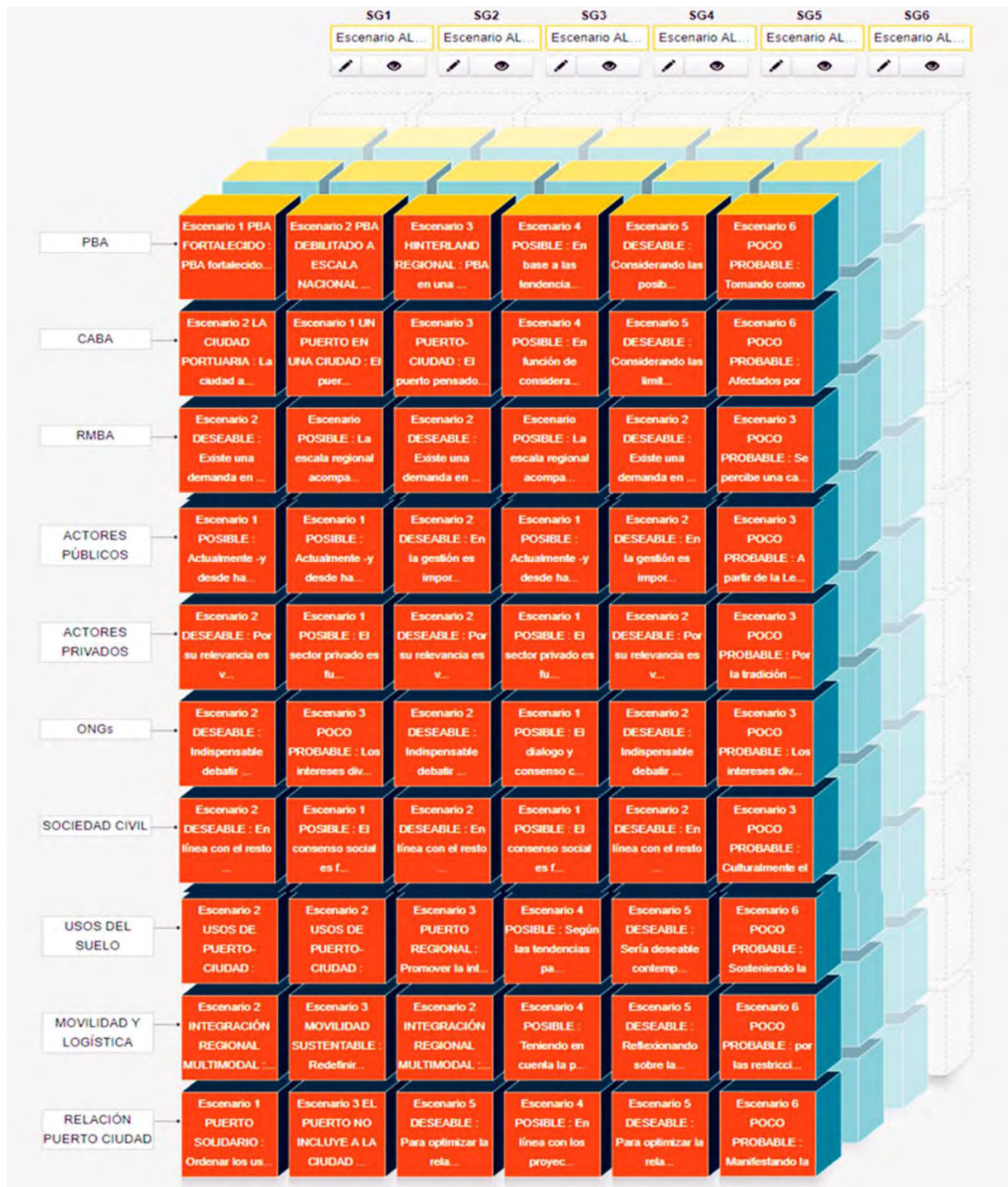


Figura 105: Síntesis de los escenarios globales como los organiza el programa

Fuente: Elaboración propia

1- Escenario ALTERNATIVO 1: REGIONAL - NACIONAL OPTIMO

Este escenario plantea al Puerto de Buenos Aires como el principal en cargas contenerizadas a nivel nacional, posicionado en la región metropolitana dentro de un sistema de infraestructuras integradas en el marco de una gestión interjurisdiccional; asimismo en la escala local contempla las demandas de la CABA. Desde la dimensión administrativa supone la continuidad de la jurisdicción nacional pero en el marco de consensos entre actores públicos, privados y la sociedad civil.

2- Escenario ALTERNATIVO 2: DEBILITADO NACIONAL

Este escenario se presenta contemplando la posibilidad que el Puerto de Buenos Aires se debilite a escala nacional, si no se producen ciertos cambios necesarios en la planificación del territorio y la ciudad presiona sobre el territorio actual del puerto. Asimismo, si la gestión continúa con cierta concentración en la administración de AGP.S.E. sin integrar otros intereses se puede resentir la actividad principal que es la carga contenerizada.

3- Escenario ALTERNATIVO 3: REGIONAL METROPOLITANO

Este escenario valida las fortalezas para posicionar el puerto en escala regional, comprendiendo que forma parte de un sistema metropolitano, en un hinterland común, que requiere la integración de infraestructuras y planificación coordinada interjurisdiccional; igualmente, una gestión que promueva la integración en un posible co-gobierno.

4- Escenario ALTERNATIVO 4: POSIBLE

Este escenario contempla las tendencias actuales y los recursos disponibles, así como las demandas actuales de los actores y problemáticas multiescalares en consideración a la valoración que se realizó en el diagnóstico. Se toman los escenarios por cada variable considerando los “posibles” en función de las hipótesis de transformación.

5- Escenario ALTERNATIVO 5: DESEABLE

En relación a la valoración y atento a las entrevistas, se puede construir un escenario que se aproxime a opciones más ambiciosas de resolución, aun con ciertas incertidumbres permite construir sobre un conjunto de supuestos deseables un escenario superador de los anteriores. Se toman en consideración todos los escenarios “deseables” de cada variable.

6- Escenario ALTERNATIVO 6: POCO PROBABLE

Así como se construye un escenario de acuerdo a las posibilidades actuales y deseables de mediano y largo plazo, se entiende que algunos supuestos son muy poco conducentes en una concreción, pero sirve considerarlos para tomar los posibles impactos y la aplicación de las políticas públicas acorde. Se toman en consideración todos los escenarios “poco probable” de cada variable.

En los siguientes cuadros se observan las componentes y las hipótesis de transformación:

ESCENARIO ALTERNATIVO 1: REGIONAL - NACIONAL OPTIMO

DESCRIPCIÓN: considerando aprovechar las virtudes de localización y trayectoria, se puede prever un escenario óptimo a escala regional y nacional reduciendo las debilidades que se advirtieron

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E1: fortalecido Principal puerto nacional en cargas contenerizadas	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	La posibilidad de coordinar una nueva administración del ámbito nacional, con o sin la AGP.S.E Crecer sobre el agua, con áreas de rellenos hacia el norte para contenedores y liberar hacia la ciudad Equilibrar las cargas contenerizadas con las temporadas de cruceros en correspondencia con las demandas
	CABA	E2: Ciudad portuaria Gestión recíproca e interdependiente	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Mantener la identidad de la ciudad portuaria, de la cultura porteña ligada al PBA Promover la movilidad urbana sustentable con incentivos al transporte público y promoción del FFCC La ciudad acepta e incorpora la actividad portuaria que sea compatible, cruceros, cabotaje, deportes, etc.
	USOS DEL SUELO	E2: Puerto – ciudad Ordenamiento territorial ambiental	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Planificar la expansión en el territorio actual con nuevos usos recreativos y deportivos Se mantiene la capacidad actual en 1.2 M TEUs/año, con un nuevo plan de ordenamiento territorial Crecer en cargas contenerizadas hacia el agua, cruceros y cabotaje hacia la ciudad, recupera áreas vacantes Recuperación de áreas degradadas y/u obsoletas para renovar áreas y reconvertir a ciudad
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E2: Integración regional Hinterland regional metropolitano	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Estrategias de complementación con puertos metropolitanos, diversificar cargas y reposicionar PBA en cont. Planes coordinados interjurisdiccionales en infraestructura terrestre (carretera y ferroviaria) Conexiones regionales carreteras con tránsito segregado (rutas y autopistas) Posibilidad de crear ZAL y Plataformas logísticas en la RMBA, lejos de PBA
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E1: Puerto solidario Ordenar usos y movilidad	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	PBA cede terrenos para la ciudad, espacios verdes, paseos, recreación y destinos varios Integración de funciones portuarias menos nocivas a la ciudad (cabotaje, turismo, recreación, deporte) Demandas de espacios públicos para las urbanizaciones de barrios informales en la contigüidad Restricción de usos contaminantes y polución ambiental del medio (suelo, aire, agua)
ESCALA REGIONAL	RMBA	E2: Deseable Coordinación, integración y gestión interjurisdiccional	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Mejorar accesibilidad y conectividad carretera ferroviaria y el ferrocarril de cargas Políticas regionales portuarias, de fortalecimiento regional generando un hinterland metropolitano portuario Mejores accesos y conexiones multimodales a la RMBA
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E1: Posible Continuidad de AGP.S.E.	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Dotar de instrumentos a la AGP.S.E. para fortalecer su rol descentralizado nacional Posibilitar una vinculación de gestión co-gobernada entre AGP.S.E. y UPEPBA Continúa la gestión de PBA en administración de AGP.S.E.
	ACTORES PRIVADOS	E2: Deseable Inclusión en la gestión	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Gestión compartida entre actores públicos y privados. Gestión mixta P-P Formar parte de un co-gobierno, incluirse en una administración co-gobernada Participación más activa en la gestión de la operativa portuaria
	ONGs	E2: Deseable Acuerdos y consensos	ORGANISMOS EN GENERAL	Lograr consensos sociales sobre temas sensibles (ambiente, usos, movilidad, territorio)
	SOCIEDAD	E2: Deseable Debates y acuerdos	COMUNIDAD EN GENERAL	Acuerdos para un desarrollo mixto : Un puerto más amigable con la ciudad y usos menos compatibles alejados

Cuadro 38: Escenario alternativo 1: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

ESCENARIO ALTERNATIVO 2: NACIONAL DEBILITADO

DESCRIPCIÓN: Considerando algunas acciones divergentes, es posible que el puerto se debilite en escala nacional y a mediano plazo sea un puerto más urbano, menos importante en escala nacional

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E2: Debilitado Muy restringido por la ciudad, sin posibilidad de expansión	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	Continuar administrado por AGP.S.E. como organismo descentralizado No crecer y mantener la operativa actual, no expandirse Reducir contenedores, restringir la capacidad para contenedores y recuperar áreas para otros usos
	CABA	E1: Un puerto en una ciudad Desconexión puerto ciudad	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Descentralizar las funciones de la Capital Federal en otros puntos del país Se mitiga el caos del tránsito mediante el Paseo del Bajo La ciudad rechaza la actividad portuaria, por lo que promueve el alejamiento de ciertas actividades incompatibles
	USOS DEL SUELO	E2: Usos de puerto-ciudad Coexistencia de usos portuarios y urbanos	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Planificar la expansión en el territorio actual con nuevos usos recreativos y deportivos Se mantiene la capacidad actual en 1.2 M TEUs/año, con un nuevo plan de ordenamiento territorial Crecer en cargas contenerizadas hacia el agua y crecer en cruceros y cabotaje hacia la ciudad, recuperando áreas vacantes Recuperación de áreas degradadas y/u obsoletas para reconvertir a ciudad
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E3: Movilidad sustentable Redefinir PBA dentro de un sistema sustentable portuario	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Mejoras en la red ferroviaria que reducen los costos carreteros Planificación del transporte en el marco de un plan estratégico nacional Ferrocarril a escala nacional con accesos al PBA Incorporar nuevas áreas para ZAL cercanas a PBA
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E3: El puerto no incluye la ciudad La expansión del puerto no es consecuente con la ciudad	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	PBA crece sobre la ciudad y restringe desarrollos privados y futuras reconversiones Generación de espacios comunes contiguos (paseos costaneros, pesca, náutica) Mayor fragmentación urbano-portuaria: Las urbanizaciones no garantizan la inclusión entre áreas Mayor degradación ambiental y territorial por tránsito pesado
ESCALA REGIONAL	RMBA	E1: Posible Escala regional acompaña los escenarios de escala local	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Segregar carriles, ordenar el sistema del transporte de cargas terrestre en autopistas y rutas, vías y horarios Reducir contenedores en PBA: descentralizar las cargas en los puertos regionales Puerto La Plata reposicionado con su terminal de contenedores y fortalecidos por la ubicación
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E1: Posible Continuidad de AGP.S.E.	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Dotar de instrumentos a la AGP.S.E. para fortalecer su rol descentralizado nacional Posibilitar una vinculación de gestión co-gobernada entre AGP.S.E. y UPEPBA Continúa la gestión de PBA en administración de AGP.S.E.
	ACTORES PRIVADOS	E1: Posible El sector privado es fundamental en la gestión	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Inversiones en instalaciones intra portuarias e infraestructuras extra portuarias, nuevas tecnologías Participar en la gestión en la mesa de diálogo y decisiones de PBA Incorporación de más tecnologías e instalaciones para las actividades
	ONGs	E3: Poco probable Intereses divergentes	ORGANISMOS EN GENERAL	Difícil lograr empatizar con actores privados que tienen intereses dispares
	SOCIEDAD	E1: Posible Consenso social	COMUNIDAD EN GENERAL	Aceptación a actividades portuarias : Aceptar la presencia y consolidación de PBA

Cuadro 39: Escenario alternativo 2: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

ESCENARIO ALTERNATIVO 3: REGIONAL METROPOLITANO

DESCRIPCIÓN: Validar las fortalezas para posicionar el puerto en escala regional, con integración multimodal y gestión co-gobernada en un hinterland portuario metropolitano

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E3: Hinterland regional Red de puertos regionales	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	Administración co-gobernada Nación - ciudad Desarrollar la superficie actual optimizando el territorio Políticas turísticas de incentivos a temporadas ampliadas para cruceros
	CABA	E3: Puerto-ciudad Puerto pensado y planificado en y con la ciudad	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Reivindicar el rol del puerto en la ciudad con nuevos usos Se mitiga el caos del tránsito mediante el Paseo del Bajo La ciudad promueve el desarrollo del puerto con planificación conjunta
	USOS DEL SUELO	E3: Puerto regional Integración regional, metropolitana y portuaria	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Descentralizar las cargas contenerizadas parcialmente en otros puertos de la región Reducir la carga contenerizada a 800 mil TEUs/año Incrementar la posibilidad del transporte de cabotaje y de ultramar internacional Nuevos usos, que requieren de la infraestructura portuaria pero son compatibles con la ciudad
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E2: Integración multimodal Integración regional con accesibilidad y conectividad	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Estrategias de complementación con puertos metropolitanos en diversificar cargas y reposicionar PBA con contenedores Planes coordinados interjurisdiccionales en infraestructura terrestre (carretera y ferroviaria) Conexiones regionales carreteras con tránsito segregado (rutas y autopistas) Posibilidad de crear ZAL y Plataformas logísticas en la RMBA, lejos de PBA
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E5: Deseable Optimizar la relación con la ciudad	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	Recuperación de áreas portuarias degradadas para emprendimientos inmobiliarias Se integran las funciones portuarias menos nocivas a la ciudad (cruceros, cabotaje, turismo, recreación, deporte) Intersticios públicos: Espacios públicos de articulación entre áreas portuarias y áreas urbanas formales e informales Incorporar tecnologías con bajo impacto ambiental
ESCALA REGIONAL	RMBA	E2: Deseable Resolver las problemáticas territoriales regionales	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Mejorar accesibilidad y conectividad carretera ferroviaria Políticas regionales portuarias que incluyan problemáticas comunes Mejores accesos y conexiones multimodales a la RMBA
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E2: Deseable Administración conjunta multiactoral	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Gestión mixta : Gestión público-privada Promover un rol activo de GCBA frente a temas comunes Rol conjunto mixto: AGP.S.E. con actores públicos y privados
	ACTORES PRIVADOS	E2: Deseable Incluirlos a procesos de gestión	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Gestión compartida entre actores públicos y privados Formar parte de un co-gobierno: Incluirse en una administración co-gobernada Participación más activa en la gestión de la operativa portuaria
	ONGs	E2: Deseable Acuerdos y consensos	ORGANISMOS EN GENERAL	Lograr consensos sobre temas sensibles (ambiente, usos, movilidad, territorio)
	SOCIEDAD	E2: Deseable Aceptación y acuerdos	COMUNIDAD EN GENERAL	Acuerdos para un desarrollo mixto: Un puerto más amigable con la ciudad y usos menos compatibles alejados

Cuadro 40: Escenario alternativo 3: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

ESCENARIO ALTERNATIVO 4: POSIBLE

DESCRIPCIÓN: Considerando las tendencias actuales, recursos disponibles y la multiescalaridad en el corto y mediano plazo, en base a tendencias descriptas

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E4: Posible Tendencias pasadas y el diagnóstico presente	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	Continuar administrado por AGP.S.E. Expandir áreas sobre rellenos hacia el norte de PBA para contenedores Equilibrar las cargas contenerizadas con las temporadas de cruceros
	CABA	E4: Posible Considerar tendencias actuales y escala local	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Efectivizar el traspaso de las tierras y bienes de PBA, con la administración Segregar carriles para transporte pesado en vías urbanas se promueven usos cercanos a los bordes urbanos compatibles y distancia de las operaciones menos compatibles y más nocivas
	USOS DEL SUELO	E4: Posible Según diagnóstico, valoración y tendencias	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Crecer hacia el agua para disponer más capacidad de contenedores y áreas logísticas Incrementar la capacidad a 2 M de TEUs/año, hacia el agua Crecer en cargas contenerizadas hacia el agua y crecer en cruceros y cabotaje hacia la ciudad, recuperando áreas vacantes El puerto cede terrenos a la ciudad para áreas verdes, espacios públicos y nuevos emprendimientos
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E4: Posible Posición actual de PBA y las limitaciones	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Promoción de políticas de fortalecimiento que potencien el PBA como principal en el país Planes sectoriales de escala local sobre infraestructuras carreteras Autopistas urbanas con tránsito segregado por carril y/o horarios Limitaciones físicas y funcionales para promocionar ZAL
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E4: Posible En línea con proyectos urbanos	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	PBA cede terrenos para la ciudad, espacios verdes, paseos, recreación y destinos varios El Paseo del Bajo resuelve el conflicto del tránsito de cargas Urbanización Villas 31 y 31 bis: Inclusión de las villas a la ciudad Movilidad sustentable: Apuntar a medios menos contaminantes (ferrocarril, transporte público, no motorizados)
ESCALA REGIONAL	RMBA	E1: Posible Escala regional acompaña escenarios de la escala local	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Transporte cargas: Segregar carriles, ordenar el sistema del transporte de cargas terrestre en autopistas y rutas, vías y horarios Reducir contenedores en PBA: descentralizar las cargas en los puertos regionales Puerto La Plata reposicionado con su terminal de contenedores y fortalecidos por la ubicación
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E1: Posible AGP.S.E. mantiene la administración	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Dotar de instrumentos a la AGP.S.E. y fortalecer su rol descentralizado Posibilitar una vinculación de gestión co-gobernada entre AGP.S.E. y UPEPBA Continuar con la gestión de PBA
	ACTORES PRIVADOS	E1: Posible Poca participación aunque con inversiones en PBA	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Invertir en infraestructuras: inversiones en instalaciones intra portuarias e infraestructuras extra portuarias, nuevas tecnologías Participar en la gestión en la mesa de diálogo y decisiones de PBA Incorporación de más tecnologías e instalaciones para las actividades
	ONGs	E1: Posible Diálogo y consenso	ORGANISMOS EN GENERAL	Lograr acuerdos con los actores públicos en las causas comunes
	SOCIEDAD	E1: Posible Consenso y participación	COMUNIDAD EN GENERAL	Aceptación a actividades portuarias: Aceptar la presencia y consolidación de PBA

Cuadro 41: Escenario alternativo 4: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

ESCENARIO ALTERNATIVO 5: DESEABLE

DESCRIPCIÓN: en base al diagnóstico realizado, si se dieran ciertas condiciones es factible lograr un escenario deseable acorde a las diversas variables, escalas y actores involucrados

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E5: Deseable Ordenamiento para el desarrollo futuro	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	Administración co-gobernada Nación - ciudad Expandir áreas sobre rellenos hacia el norte de PBA para contenedores Restringir la capacidad para contenedores y recuperar áreas para otros usos
	CABA	E5: Deseable Considerar recuperar la identidad porteña	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Mantener la identidad de la ciudad portuaria, de la cultura porteña Promover el incremento de las cargas por medio ferroviario Conducir un plan integral conjunto con Nación, CABA, AGP.S.E., actores privados y sociedad civil
	USOS DEL SUELO	E5: Deseable Contemplar todas las escalas e intereses de los diversos actores	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Descentralizar las cargas contenerizadas parcialmente en otros puertos de la región Puertos metropolitanos, capacidad conjunta para 4 M TEUs/año (La Plata, Zarate, Campana, Dock Sud y PBA) Crecer en cargas contenerizadas hacia el agua y crecer en cruceros y cabotaje hacia la ciudad, recuperando áreas vacantes Nuevos usos, que requieren de la infraestructura portuaria pero son compatibles con la ciudad
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E5: Deseable Planificar un sistema multimodal integrado i	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Estrategias de complementación con puertos metropolitanos en diversificar cargas y reposicionar PBA con contenedores Integración de los planes sectoriales de transporte en escala local, regional y nacional Normativas sobre sistema multimodal de transporte Mantener la infraestructura y modos de transporte conectados a un sistema logístico local-regional que colabore con PBA
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E5: Deseable Generar espacios públicos con actividades comunes	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	Recuperación de áreas portuarias degradadas para emprendimientos inmobiliarias Se integran las funciones portuarias menos nocivas a la ciudad (cruceros, cabotaje, turismo, recreación, deporte) Espacios públicos de articulación entre áreas portuarias y áreas urbanas formales e informales Incorporar tecnologías con bajo impacto ambiental
ESCALA REGIONAL	RMBA	E2: Deseable Resolver las problemáticas territoriales regionales	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Mejorar accesibilidad y conectividad carretera ferroviaria Políticas regionales portuarias para el ordenamiento conjunto Mejores accesos y conexiones multimodales a la RMBA
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E2: Deseable Administración conjunta multiactoral	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Gestión mixta: Gestión público-privada Promover un rol activo de GCBA frente a temas comunes Rol conjunto mixto: AGP.S.E. con actores públicos y privados
	ACTORES PRIVADOS	E2: Deseable Es valioso incluirlos a la gestión	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Gestión compartida entre actores públicos y privados Incluirse en una administración co-gobernada Participación más activa en la gestión de la operativa portuaria
	ONGs	E2: Deseable Debatir y acordar	ORGANISMOS EN GENERAL	Lograr consensos sobre temas sensibles (ambiente, usos, movilidad, territorio)
	SOCIEDAD	E2: Deseable Acuerdos sobre actividades	COMUNIDAD EN GENERAL	Acuerdos para un desarrollo mixto: Un puerto más amigable con la ciudad y usos menos compatibles alejados

Cuadro 42: Escenario alternativo 5: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

ESCENARIO ALTERNATIVO 6: POCO PROBABLE

DESCRIPCIÓN: Según las entrevistas y la valoración es poco probable que sucedan algunos acontecimientos, sin embargo, considerarlos permitió verificar la baja probabilidad de ocurrencia

NIVEL	VARIABLES	ESCENARIO POR VARIABLE	EJES CRÍTICOS	HIPÓTESIS DE TRANSFORMACIÓN
ESCALA LOCAL	PBA	E6: Poco probable Situaciones improbables según diagnóstico	ADMINISTRACIÓN EXPANSIÓN USOS MIXTOS	Traspaso a la administración local -GCBA No crecer y mantener la operativa actual Nuevos usos sobre la costa, con paseos, deportes náuticos y turismo local
	CABA	E6: Poco probable Según condiciones observadas y la opinión de expertos	UBICACIÓN CENTRAL SISTEMA TRANSPORTE MULTIMODAL RELACIÓN PUERTO CIUDAD	Descentralizar las funciones de la Capital Federal en otros puntos del país Generar centros de transferencias fuera de la ciudad que limiten el ingreso de transporte privado El Gobierno local promueve desafectar el puerto y reconvertir áreas
	USOS DEL SUELO	E6: Poco probable En base a recursos actuales y tendencias	CENTRALIDAD CONTENEDORES CRUCEROS USOS MIXTOS URBANO-PORTUARIOS	Descentralizar totalmente las cargas contenerizadas a puertos regionales y crecer con cruceros y cabotaje Cancelar las cargas contenerizadas y utilizar ese espacio para otros usos portuarios Incrementar la posibilidad del transporte de cabotaje y de ultramar internacional Presión sobre la ciudad para solicitar reconversiones con promoción inmobiliaria de alta rentabilidad
	MOVILIDAD Y LOGÍSTICA	E6: Poco probable Las restricciones actuales impiden ciertos procesos	ACTIVO ECONÓMICO NACIONAL PLANIFICACIÓN MOVILIDAD Y TTE. CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD MATRIZ DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	Desarrollo logístico y matriz de transporte para garantizar capacidad en 3 M de TEUs/año Planificación del transporte en el marco de un plan estratégico nacional Ferrocarril a escala nacional con accesos al PBA Incorporar áreas para ZAL cercanas a PBA
	RELACIÓN PUERTO – CIUDAD	E6: Poco probable Potencialidad e la reconversión portuaria r	RENTABILIDAD DEL SUELO CONFLICTOS EN LA INTERFASE URBANIZACIONES AMBIENTE	Reducir áreas operativas para reconversiones puerto-ciudad Turismo local influido por el crucero, el paisaje costero y el centro de CABA Que no se urbanice Reducir ingreso de ciertos transportes y reducir emisiones de GEI
ESCALA REGIONAL	RMBA	E3: Poco probable Carencia en coordinación de políticas públicas comunes	CONECTIVIDAD MULTIESCALAR FORTALECER PUERTOS METROPOLITANOS PUERTOS METROPOLITANOS	Impulsar normativas conjuntas entre los diversos niveles del Estado, con las jurisdicciones de la RMBA Coordinación entre actores públicos y privados para fortalecer el hinterland regional Generar una autoridad que reúna los puertos y actores de la RMBA en temas portuarios
ACTORES SOCIALES	ACTORES PÚBLICOS	E3: Poco probable Rol pasivo del Estado	ESTADO NACIONAL ESTADO LOCAL (GCBA) AGP.S.E.	Incrementar el rol del sector público a través de diversos organismos del Estado Desvincular la ciudad de cualquier cuestión que afecte el puerto Tomar la administración centralizada en el Ministerio de Transporte
	ACTORES PRIVADOS	E3: Poco probable Difícil incluir ciertos sectores	TERMINALES PORTUARIAS SINDICATOS Y CÁMARAS NAVIERAS, EMPRESAS Y OPERADORES	Gestión compartida entre actores públicos y privados Incluirse en una administración co-gobernada Ausencia en el comercio exterior: Reducción de usuarios en el comercio exterior local
	ONGs	E3: Poco probable Intereses divergentes	ORGANISMOS EN GENERAL	Lograr empatizar con actores privados que tienen intereses dispares
	SOCIEDAD	E3: Poco probable Imaginario colectivo porteño	COMUNIDAD EN GENERAL	Negación a continuidad del puerto: Rechazo absoluto al puerto, incentivos a la desafectación

Cuadro 43: Escenario alternativo 6: variables, ejes críticos e hipótesis de transformación

Fuente: Elaboración propia

9.3.5- Análisis de estrategias: método multicriterio y políticas - MULTIPOL

Esta última etapa que cierra la construcción de escenarios, representa la evaluación de alternativas y el análisis de las estrategias plausibles de aplicar, empleando el método multicriterio y políticas, que representa “*una metodología posterior para definir las acciones que contribuirán a modificar el presente y materializar el escenario seleccionado [...] abarca el análisis de consecuencias, la evaluación de acciones frente a criterios previamente establecidos, la definición de políticas y la clasificación de acciones, a través de la consulta de expertos y empleando el programa MULTIPOL*” (Salas Bourgoin, 2012, pág. 41).

A partir del método multicriterio se pueden comparar diferentes acciones y soluciones en función de criterios y de políticas múltiples -que representan las estrategias- para abordar los escenarios. Permite realizar un juicio comparativo sobre las opciones a tener en cuenta en los diferentes contextos del estudio: políticas consideradas y escenarios estudiados. En este método los componentes ya no se expresan por variables, ya que se entiende la interdependencia entre los ejes críticos para todas las variables, y permite analizar acciones y políticas de forma conjunta en respuesta a los escenarios.

Para este abordaje se definieron los criterios que corresponden al medio en que las acciones y políticas tienen impacto; las acciones están en correspondencia con los ejes críticos que fueron analizados y abordados para la construcción de escenarios; se describieron las políticas generales acorde a las problemáticas más relevantes detectadas y las estrategias que requieren los diversos escenarios previstos, excluyendo el escenario 6 debido a que es el poco probable¹¹⁹ (Anexo VI).

CRITERIOS							
Físico-funcional	Económico-productivo	Social cultural	y	Administración gestión	y	Ambiental-paisajístico	Político-institucional

N°	Título corto	ACCIONES	Descripción
1	AGP.S.E	Fortalecer la administración de AGP.S.E.	Dotar de instrumentos para fortalecer la gestión de AGP.S.E.
2	Conectar	Conectar e integrar regionalmente	Dotar de infraestructuras regionales y sistemas multimodales
3	Logística	Consolidar áreas logísticas	Dotar de áreas logísticas y sistemas multimodales conectados
4	Movilidad	Impulsar la movilidad sustentable	Impulsar medidas para desarrollar sistemas eficientes energéticamente
5	Contened	Optimizar contenedores	Impulsar y optimizar el crecimiento de contenedores en nuevos espacios
6	Pue-ciud	Mejorar la relación puerto y ciudad	Mejorar los usos y movilidad para restablecer el vínculo en las interfases del puerto y la ciudad
7	Usos	Promover usos mixtos y compatibles	Incluir actividades más urbanas cercanas a la ciudad y alejar las estrictamente portuarias
8	Región	Articular la red de puertos	Promover la integración, articulación y cooperación en un sistema

¹¹⁹ Se excluye del análisis el escenario alternativo 6 “poco probable”, ya que para definir políticas y estrategias el escenario no tiene sentido desde el aspecto de concebir hipótesis a futuro con baja o nula probabilidad de ocurrencia.

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

		regionales metropolitanos	portuario regional
9	Ordenam. t	Ordenamiento Territorial Integral	Ordenar el territorio con planificación integral, multiescalar, multiactorial, interesalar
10	Administra	Impulsar Administración integrada	Impulsar la administración integrada por actores públicos y privados en una gestión planificada en los marcos de gobernanza
11	Expandir	Expandir de PBA	Concretar el crecimiento con expansión sobre rellenos
12	Ubicación	Mantener Ubicación central	Mantener la posición privilegiada de PBA
13	Multimodos	Impulsar Sistema multimodal de transporte	Impulsar la multimodalidad a escala regional
14	Cargas Cen	Centralidad de cargas	Dimensionar y definir la capacidad de cargas en la centralidad regional metropolitana
15	Cruceros	Considerar la actividad del Cruceros	Considerar la actividad del crucero como posible desarrollo económico
16	Activo	Usufructuar Activo económico	Usufructuar el puerto como activo económico
17	Rentabilid	Promover Rentabilidad del suelo	Promover la rentabilidad del territorio con diversas actividades compatibles
18	Interfase	Reducir Conflictos de interfase	Reducir los conflictos de los bordes e interfases entre puerto y ciudad
19	Urbanizar	Promover Urbanizaciones informales	Potenciar la urbanización de barrios informales e integrar en la relación puerto ciudad
20	Ambiente	Proteger el ambiente	Proteger el ambiente en todos los aspectos
21	Ptos Metro	Fortalecer Puertos metropolitanos	Fortalecer el rol de los puertos de la RMBA
22	E. Nación	Fortalecer Estado Nacional	Fortalecer el rol activo del Estado nacional en la incumbencias portuarias
23	GCBA	Incluir al Estado local GCBA	Incluir al GCBA como estado local, participe de las cuestiones de PBA
24	Terminales	Incentivar el rol de Terminales portuarias	Incentivar el rol de los actores de las terminales portuarias como actores privados fundamentales
25	Sindicatos	Integrar Sindicatos y cámaras	Integrar los actores privados con roles secundarios al debate y la gestión
26	Clientes	Integrar Navieras, Empresas y Operadores	Integrar a los principales clientes de los puertos que son las empresas navieras y operadores, a la gestión
27	Sociedad	Participar a la Sociedad Civil	Participar a la sociedad en general en el debate de las cuestiones que incluyen al puerto con la comunidad
28	ONGs	Consensuar con Organismos	Generar consensos con las instituciones y organismos que incluyen sectores vulnerables y comunidades en general en las cuestiones que incluyen al puerto

N°	Título corto	POLÍTICAS	Peso	Descripción
1	Ambiente	Promover e implementar medidas de control, protección y mitigación ambiental	30	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
2	Comercio	Conducir el comercio exterior a una inserción macro regional y global	90	Posicionar PBA y el resto de puertos en el comercio exterior macro regional y global, con la discusión de una política de comercio exterior para el mediano y largo plazo
3	Costos	Reducir los costos logísticos	60	Implementar políticas de reducción de costos logísticos y aduaneros en general que mejoren la competitividad
4	Gestión R	Impulsar la gestión regional	65	Impulsar una política de integración y gestión portuaria a escala regional, incorporando las problemáticas regionales portuarias
5	Interfase	Mejorar la calidad de los espacios de interfase	30	Mejorar la relación entre el puerto y la ciudad con integración de espacios públicos
6	Matriz Tte	Redefinir la matriz de transporte nacional	65	Debatir las prioridades en torno al sistema de transporte y logística que acompañe el modelo productivo y el ordenamiento territorial
7	Modelo pro	Definir el modelo productivo nacional	75	Definir un modelo productivo a mediano y largo plazo, para optimizar las potencialidades en el comercio exterior
8	Multimodal	Reglamentar la multimodalidad de transporte	55	Reglamentar la normativa vigente de multimodalismo para efectivizar el sistema
9	Plan Tte	Planificación del transporte y ordenamiento territorial	70	Planificar el sistema de transporte, del cual los puertos son eslabones fundamentales, integrando la planificación territorial en conjunto
10	Gobernanza	Procesos administrativos en el marco de una gobernanza portuaria	50	Controlar los procesos de la administración pública y AGP.S.E. mediante un gobierno abierto y transparente en el marco de la promoción de una gobernanza portuaria

Título corto	ESCENARIOS ALTERNATIVOS	Peso	Descripción
--------------	-------------------------	------	-------------

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

E1	Escenario REGIONAL - NACIONAL OPTIMO	ALTERNATIVO 1	80	Fortalecer el puerto en la escala nacional, regional y local; sostenido por la gestión de AGP.S.E. integrando regionalmente la intervención y gestión
E2	Escenario DEBILITADO NACIONAL	ALTERNATIVO 2	55	Tomar acción que debilite el puerto en la escala nacional para impulsarlo en escala local-metropolitano
E3	Escenario REGIONAL METROPOLITANO	ALTERNATIVO 3	65	Integrar regionalmente el puerto a políticas articuladoras de todas las dimensiones
E4	Escenario POSIBLE	ALTERNATIVO 4	75	Considerar el corto y mediano plazo según las tendencias observadas y la valoración del diagnóstico
E5	Escenario DESEABLE	ALTERNATIVO 5	65	Considerando las fortalezas y debilidades, se pueden ofrecer ciertas condiciones para obtener un escenario que sería deseable según los criterios de análisis

Cuadro 44: Lista de criterios, acciones, políticas y escenarios para la evaluación de estrategias

Fuente: Elaboración propia

El método permite establecer relaciones entre los criterios, las acciones, las políticas y los escenarios, de modo de obtener proximidades, probables tensiones, clasificaciones y distancias, lo que determina la autonomía y/o dependencia de algunas acciones para determinadas políticas que sustenten los escenarios.

El análisis de políticas indica que algunas son independientes entre sí (A-B), aunque puedan estar cercanas a otras, mientras que otras se corresponden, es decir que la concreción de una requiere de otras subsidiarias (C y D). En cuanto a las proximidades entre acciones y políticas se observó que las políticas vinculadas a la promoción del comercio exterior requieren la integración de los actores públicos y privados (A), y las políticas de mejoramiento orientadas al ordenamiento de los espacios urbanos portuarios requieren acciones multiescales, de consensos sociales, y ordenamiento territorial en general (B).

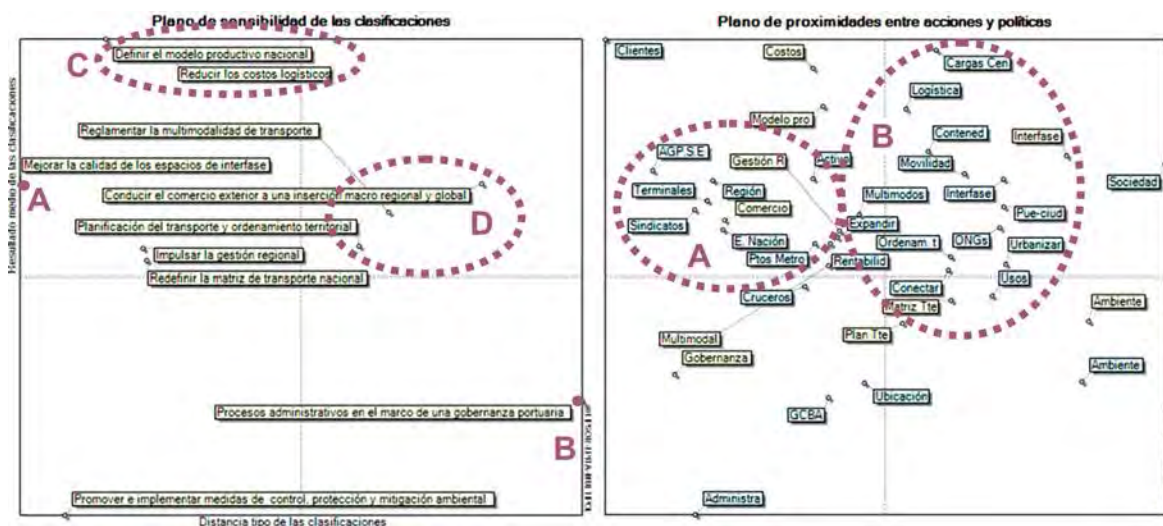


Figura 106: Clasificaciones y proximidades entre acciones y políticas

Fuente: Elaboración propia

La evaluación de políticas según los escenarios muestra que los escenarios E1, E3, E4 y E5 están próximos entre sí y requieren políticas similares relacionadas a la planificación, los costos y los actores sociales, y no dependen tanto –ya que mantienen cierta distancia- de

acciones más autónomas, como la protección ambiental o la implementación de un marco de gobernanza, asimismo se observa que la promoción de un modelo productivo de mediano y largo plazo a escala nacional está distante de todos los escenarios, en principio esto indica que hay políticas más generales y otras de aplicación más directa sobre las transformaciones territoriales urbano-portuarios. Figura 107.

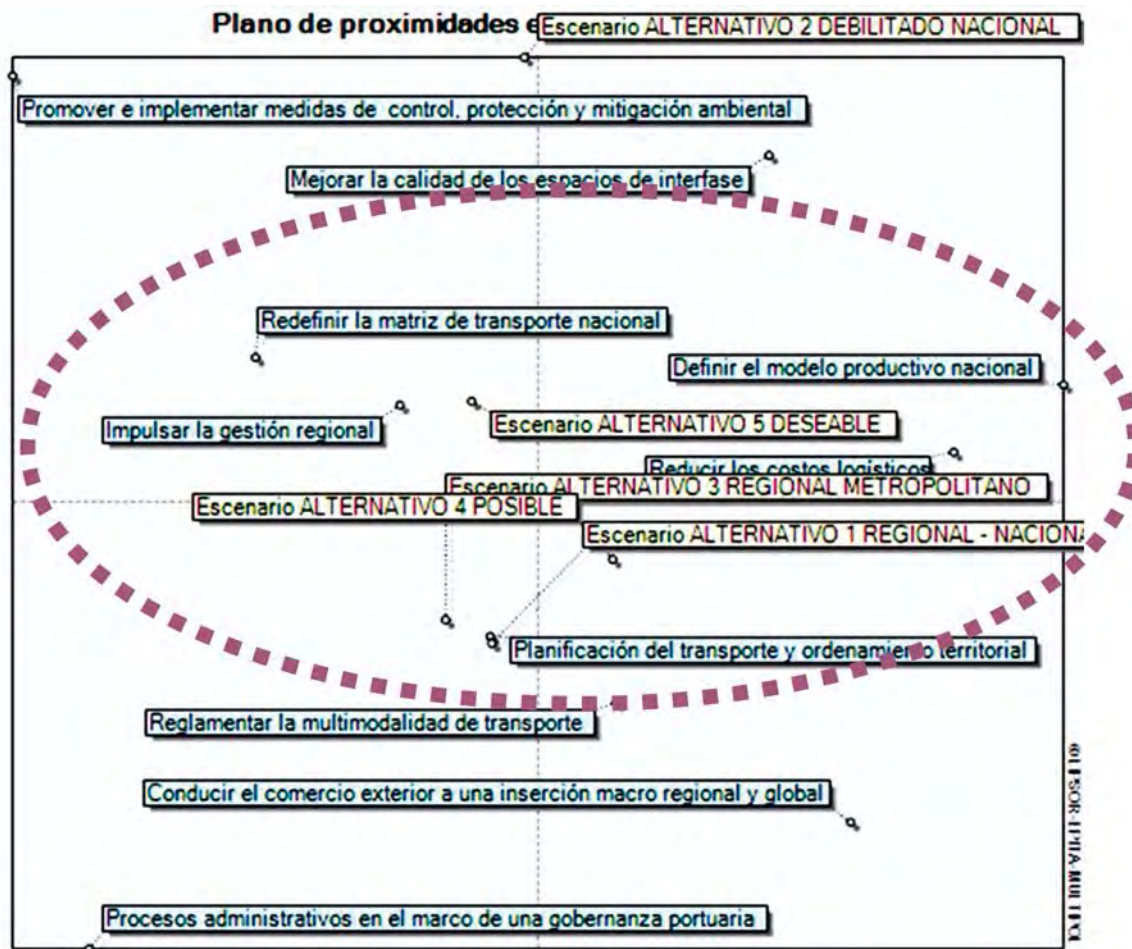


Figura 107: Proximidad entre políticas y escenarios

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la proximidad entre escenarios y políticas, puede observarse que todos los escenarios requieren de algunas políticas comunes; en este sentido, cualquier alternativa que se maneje de reconversión portuaria, que pretenda impulsar su crecimiento y desarrollo requiere “definir un modelo productivo a escala nacional”, que estará sostenido por un “plan de transporte y ordenamiento territorial”, el cual requerirá de objetivos que “impulsen la gestión regional” con la “definición de una matriz de transporte de escala nacional”. Todas las políticas son interdependientes, la concreción de unas implica –inescindiblemente- la concreción de otras, en un sistema de agenda de Estado de mediano y largo plazo.

9.4- Recomendaciones para el ordenamiento territorial urbano-portuario

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

El paso anterior de vinculación entre escenarios y políticas plantea un esquema que se puede traducir a definir políticas públicas asociadas a recomendaciones para el ordenamiento del territorio urbano portuario en posibles líneas estratégicas de intervención y gestión para un desarrollo sostenible del Puerto de Buenos Aires y su entorno local-metropolitano. Si bien el objetivo principal de la investigación no incluye el abordaje de recomendaciones, es pertinente y oportuno cerrar el proceso de construcción de escenarios con un marco propositivo de forma exploratoria que refuerce la hipótesis de trabajo presentada en esta investigación.

Se ha mencionado en toda la investigación el rol que cumple el Estado –en todas sus escalas- como actores principales en la construcción de políticas públicas para el ordenamiento territorial en general y la planificación del transporte en particular, asimismo sus capacidades estatales, definidas como *“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* (Bertranou, 2015, pág. 39), constituyen el atributo que hace al Estado -en conjunto o dependencias subestatales- capaz de la acción, es decir de cumplir aquellas funciones que le han sido asignadas.

En este sentido, el ordenamiento del territorio y la planificación a través de los instrumentos de intervención y gestión conforman una herramienta técnico-política que los estados llevan adelante 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”*.

En línea con el párrafo precedente 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; tal cual fue observado en el capítulo 7 “actores sociales”. 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. 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

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

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 la planificación fue transformando los enfoques y modelos, pero en las últimas décadas el Estado ha delegado su función de planificador; en la década del '90 los planes de infraestructuras revestían un carácter mediático más que de ejecución, mientras que posterior a la crisis de 2001 hubo intervenciones visibles en materia de planificación. 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”*.

En los años posteriores a la recuperación post crisis 2001 (2003-2008) el país atravesó un crecimiento en los indicadores económicos; sin embargo, eso no se tradujo a la planificación como podría esperarse, fueron –en algunos casos- ensayos parciales. No obstante, cabe destacar que en 2010 se lanzó el Plan Estratégico Territorial (dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), que establecía lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades, con relativa vinculación a cuestiones referidas al modelo de desarrollo.

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, como se ha analizado en capítulos anteriores, con escasa integración sistémica de las problemáticas y las soluciones.

Para cerrar esta investigación se propone, de forma exploratoria, precisar algunas recomendaciones a modo de líneas estratégicas, en el marco de la definición de políticas de ordenamiento territorial para la intervención y gestión, para cualquiera de los cinco escenarios presentados.

9.4.1- Políticas públicas orientadas a líneas estratégicas

Las 10 políticas que se analizaron en el ítem anterior, constituidas estratégicas para la evaluación de los escenarios alternativos, dan lugar a recomendaciones para las posibles reconversiones portuarias y el ordenamiento del territorio, a modo de líneas estrategias para

la intervención y gestión en las diversas escalas y plazos que beneficien las reconversiones puerto-puerto.

Para alcanzar cualquiera de los cinco escenarios alternativos que se construyeron, y que sean viables, es necesario contemplar acciones interdependientes que estén bajo un marco de políticas de Estado que garanticen la conducción y continuidad; no obstante, según sean las tendencias de los escenarios probables prevalecerán algunas políticas y recomendaciones más pertinentes sobre otras; entendiendo que los recursos (técnicos, económicos, humanos, tecnológicos) siempre son escasos, la racionalización de los mismos requiere un marco de planificación, gestión e institucionalización.

Las recomendaciones para alcanzar los escenarios se traducen a líneas estratégicas que son consideradas un conjunto de acciones que alinean las metas y objetivos de una organización. Proceso que permite definir cómo abordar una meta, objetivo, propósito o política.

A continuación se ordenan las políticas ya presentadas en el método MULTIPOL, asociadas a líneas estratégicas, clasificadas en tres grandes grupos: 1- Políticas de ordenamiento territorial; 2- Políticas de gestión territorial; 3- Políticas de desarrollo productivo. Se entiende que los tres grupos de políticas deben articularse simultáneamente, debido a su interdependencia, si bien pueden haber algunos temas prioritarios, se ha hecho explícito que el ordenamiento del territorio requiere un enfoque integral, sistémico e interdefinible. No obstante, se han ordenado según podrían ir concretándose en el corto, mediano y largo plazo.

9.4.1.1- Políticas de ordenamiento territorial

P6- Redefinir la matriz de transporte nacional [P6]

Debatir las prioridades en torno al sistema de transporte y logística que acompañe el modelo productivo y el ordenamiento territorial

Líneas estratégicas

Definir la matriz logística en escala nacional, provincial y metropolitana, potenciando los procesos productivos de áreas locales vinculadas a puertos fluviales y marítimos.

Articular corredores viales -confluyentes en la RMBA- con el interior de la provincia y del país a través de corredores ferroviarios y nodos de intercambio intermodal.

Incentivar y fortalecer el transporte de cargas por ferrocarril.

P9- Planificación del transporte y ordenamiento territorial [P9]

Planificar el sistema de transporte, del cual los puertos son eslabones fundamentales, integrando la planificación territorial en conjunto	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Visión integral del territorio nacional, promoviendo la gestión coordinada interestatal y multiactoral.</p> <p>Fortalecer los nodos regionales favoreciendo los corredores productivos con redes de infraestructuras multimodales.</p> <p>Gestionar las obras de infraestructuras que contrarresten los desequilibrios territoriales.</p>
--	--

P1- Promover e implementar medidas de control, protección y mitigación ambiental [P1]

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	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Promover medidas que incentiven la reducción de emisiones contaminantes en los buques.</p> <p>Incorporar tecnologías que reduzcan las emisiones de GEI.</p> <p>Restringir transporte que no cumplan con ciertas normas de sostenibilidad.</p> <p>Integrar criterios de sostenibilidad y resiliencia en los planes más generales de desarrollo del transporte</p> <p>Evitar sistemas y operaciones ineficientes de transporte de mercancías, como por ejemplo buques vacíos.</p> <p>Promover la movilidad urbana sostenible, impulsando el transporte público.</p>
--	--

P5- Mejorar la calidad de los espacios de interfase [P5]

Mejorar la relación entre el puerto y la ciudad con integración de espacios públicos	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Disponer espacios públicos con indicadores ambientales, de accesibilidad y vinculación con el río.</p> <p>Garantizar los accesos públicos a las zonas costeras.</p> <p>Plan de ordenamiento territorial local consensuado con plan portuario, integrando actores e intereses.</p> <p>Gestionar el desarrollo urbano ambiental sostenible, con inversión en obras de servicios, infraestructuras y movilidad.</p>
--	---

9.4.1.2- Políticas de gestión territorial

P4- Impulsar la gestión regional [P4]

Impulsar una política de integración y gestión portuaria a escala regional, incorporando las	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Crear una autoridad regional portuaria integrada por los actores públicos y privados involucrados.</p> <p>Generar normativas comunes (arancelarias, administrativas,</p>
--	---

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

problemáticas regionales portuarias	<p>legales) que agilicen los trámites.</p> <p>Resolver las asimetrías actuales de los puertos regionales, distribuyendo la inversión de forma equitativa.</p> <p>Lograr la articulación interjurisdiccional para potenciar el desarrollo local.</p>
-------------------------------------	---

P8- Reglamentar la multimodalidad de transporte [P8]

Reglamentar la normativa vigente de multimodalismo para efectivizar el sistema y/o promover su adecuación y actualización	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Revisar las normativas que promocionen la multimodalidad de transporte y reglamentarla.</p> <p>Generar áreas de transferencia de modos y medios de transporte para garantizar la logística.</p> <p>Generar recursos humanos idóneos, promoviendo la capacitación en el tema.</p>
---	---

P10- Procesos administrativos en el marco de una gobernanza portuaria [P10]

Controlar los procesos de la administración pública y AGP.S.E. mediante un gobierno abierto y transparente en el marco de la promoción de una gobernanza portuaria	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Participación activa del Estado, articulada con la sociedad y el sector privado.</p> <p>Incluir los procesos de la administración pública a un sistema abierto de seguimiento.</p> <p>Promover pautas de seguimiento, evaluación y control de la gestión, mediante auditorías, gobierno abierto, participación ciudadana.</p>
--	--

9.4.1.3- Políticas de desarrollo productivo

P2- Conducir el comercio exterior a una inserción macro regional y global [P2]

Posicionar al Puerto de Buenos Aires y el resto de puertos en el comercio exterior macro regional y global, con la discusión de políticas comerciales para el mediano y largo plazo	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Sistema de conectividad en una red de vías estratégicas (terrestres, aéreas y fluvial-marítimas) para la interconexión local, regional, nacional, binacional e internacional.</p> <p>Fortalecer la actividad económica productiva impulsando las exportaciones de mercaderías de alto valor agregado.</p>
---	--

P7- Definir el modelo productivo nacional [P7]

Definir un modelo productivo a mediano y largo plazo, para optimizar	<p>Líneas estratégicas</p> <p>Lograr regiones socioeconómicamente desarrolladas basadas en las fortalezas predominantes de cada área territorial.</p>
--	--

Construcción de escenarios y análisis de alternativas

las potencialidades en el comercio exterior y el desarrollo local	Promover la integración regional que impulse el desarrollo socio económico y el crecimiento del comercio exterior. Fomentar las economías regionales en el marco de un desarrollo endógeno con promociones específicas aplicadas a la producción y agregado de valor.
---	--

P3- Reducir los costos logísticos [P3]

Implementar políticas de reducción de costos logísticos y aduaneros en general que mejoren la competitividad	Líneas estratégicas Incentivar la participación privada, asociaciones, clúster, cadenas productivas en la inversión de infraestructuras. Mejorar la infraestructura existente y promover nuevas para acercar la producción a los centros de abastecimiento, consumo y distribución. Incorporar tecnologías que contribuyan a eficientizar el sistema y reduzcan los costos logísticos.
--	--

Cuadro 45: Políticas y estrategias

Fuente: Elaboración propia

Estas políticas son conductoras para cualquiera de los cinco escenarios alternativos, sobre la base de una agenda común que se debería promover para garantizar una reconversión del puerto en términos eficientes y sostenibles. Se entiende que por su alcance exploratorio, las mismas requieren objetivos y metas específicas para alcanzar esas líneas. De modo general sirven para orientar las posibilidades de las reconversiones.

CONCLUSIONES

Sobre la Necesidad del Libre Diálogo. *“La vida del espíritu es un diálogo, en el que la verdad va saliendo tortuosamente, a menudo con violencia, en una larga y complicada contraposición de opiniones”*
(Ernesto Sábato, 1953, *Heterodoxia*)



“Puerto de Frankfurt” (1916) Ludwig Kirchner

Conceptos claves: *Emergentes – Interrogantes - Disrupciones*

CONCLUSIONES

La presente tesis ha abordado el tema de las transformaciones territoriales que afectan los puertos, las ciudades y las metrópolis de manera conjunta y sistémica, advirtiendo que desde la disciplina, con el enfoque de la planificación territorial, son escasas las investigaciones que observen el objeto de estudio desde el territorio portuario en general y las reconversiones puerto-puerto en particular. Desde esta perspectiva la misma ha ido transitando los procesos, escalas, dimensiones y tiempos para alcanzar el propósito planteado: indagar las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los puertos insertos en áreas urbanas y metropolitanas cuyo destino es principalmente la estiba de cargas contenerizadas, por sobre otros tipos de cargas.

Este propósito ha sido saldado, dando respuesta a los interrogantes presentados y alcanzando los objetivos formulados. Para dar orden, las conclusiones se organizan según los siguientes bloques: un primer abordaje expone los aportes sobre el marco teórico y los resultados sobre las hipótesis, objetivos y preguntas de investigación planteadas; un segundo bloque sobre los principales hallazgos y aportes en los aspectos temáticos, conceptuales y metodológicos, recorriendo las tres partes de la investigación destacando la originalidad del tema-problema de investigación. Finalmente una reflexión sobre el planteo de nuevos interrogantes y posibles líneas de indagación futura.

I- Sobre los aportes teóricos, preguntas, objetivos e hipótesis

Se inició este escrito admitiendo la carencia de estudios que, desde la disciplina, centraran el análisis desde el puerto para abordar la problemática de las transformaciones territoriales en las denominadas reestructuraciones portuarias. Asimismo, desde las demandas y limitaciones que esa infraestructura tiene respecto de la ciudad y su inserción metropolitana, en un vínculo de reciprocidad, y no a la inversa, como sí ha sido ampliamente abordado en el campo de la arquitectura y la planificación del territorio, la geografía y la economía para las reconversiones puerto-ciudad.

Se considera necesario resaltar los principales hallazgos en cuanto al análisis de contenido. Se ha trabajado en todos los capítulos con los conceptos de territorio, ciudad, puerto y complejidad, mediados por las políticas públicas para posibilitar las reconversiones del tipo puerto-puerto, que interesan en esta investigación, habiéndose articulado un corpus teórico propio del campo del urbanismo, transversalizado por los aspectos técnicos que involucran la condición portuaria.

En este sentido, los ejes teóricos-conceptuales que guiaron y mediaron la investigación fueron: desde las ciencias sociales el **paradigma de la complejidad**, desde el urbanismo las **teorías de la ciudad global y la condición metropolitana**, desde la ingeniería las **consideraciones técnicas y operativas**, desde la economía urbana la **infraestructura como recurso productivo**, desde las ciencias políticas el **rol del Estado en la planificación territorial** y desde la geografía la **multiescalaridad de los procesos y actores**, por mencionar las principales disciplinas que desde el aspecto ontológico integran una realidad subjetiva y múltiple, que se [re]construye en el proceso de investigación.

Esta articulación, desde el aspecto axiológico, ha sido dificultosa y ardua para identificar, jerarquizar y valorar los componentes del sistema, pero ha permitido cumplimentar el objetivo general *“Estudiar las posibilidades de reconversión puerto-puerto, contribuyendo al conocimiento en la interpretación de las transformaciones territoriales en las denominadas reestructuraciones portuarias evaluando los escenarios alternativos para el Puerto de Buenos Aires a mediano plazo”*-. Igualmente, los interrogantes planteados han sido respondidos en las tres partes que componen la tesis, los cuales se irán precisando en adelante.

Respecto a la hipótesis de trabajo, la primera parte de la misma plantea que *“la reconversión del Puerto de Buenos Aires en su sitio actual podría ser efectiva para su desarrollo si atiende el ordenamiento de su territorio considerando las principales problemáticas según las variables de usos del suelo, movilidad y logística, relación puerto-ciudad y actores sociales”*- esto resulta ser parcialmente verdadero, en tanto que el desarrollo óptimo del Puerto de Buenos Aires –o de cualquier otro puerto- no depende solamente del ordenamiento del territorio.

Al respecto, se ha observado que un factor extrínseco a tal situación lo constituyen los actores globales -principales referentes que deciden en qué sitios operar y posicionar las cargas- quienes generan alianzas estratégicas en un mercado híper concentrado y oligopólico. No obstante, es indudable que los puertos que mantienen una coherencia entre el ordenamiento de sus territorios, la planificación y la gestión pudieron recepcionar las cargas cuando oportunamente fueron elegidos.

Entonces, se puede esgrimir que cuando las condiciones operativas existen y los territorios portuarios están aptos en todas sus dimensiones y escalas, los actores globales responsables de seleccionar sus destinos avizoran tales condiciones en la medida que sean –además- competitivas económicamente, técnicamente viables y sólidamente responsables.

De igual modo, para esta investigación, el fundamento de analizar –como variables- los usos del suelo, la movilidad y logística y la relación entre el puerto y la ciudad, para subsistir y coexistir en entornos urbanos, fue pertinente y certero ya que ofreció la posibilidad de afrontar otros subcomponentes que integran la complejidad del problema de investigación; aunque se admite que existen otras variables -no analizadas por exceder la condición disciplinar- que convergen en la necesidad de reestructuración (variable tecnológica, ambiental, financiera, jurídica), como los procesos económicos, políticos y la innovación que requieren atención para planificar y gestionar los territorios portuarios.

La segunda parte de la hipótesis de trabajo –“*el análisis de las variables, la confrontación de ejemplos y las entrevistas a referentes claves contribuyen a construir y valorar los escenarios que permiten verificar el potencial crecimiento y desarrollo en el territorio actual, según se den determinadas condiciones*”- queda validada por todo el proceso de análisis de las variables y por el abordaje en profundidad aportado por las entrevistas, ya que ha permitido construir los escenarios alternativos y establecer recomendaciones según un diagnóstico profundo de la realidad.

Asimismo, el análisis exploratorio de los casos contribuyó a convalidar los indicadores de análisis en las posibilidades de reconversiones portuarias exitosas, verificando el supuesto que la base del “éxito” reside en la planificación y la gestión desde los más diversos aspectos que cada uno abarcó, pero todos sobre una base común: la visión a mediano y largo plazo, la capacidad de la innovación y la inversión en infraestructuras en el marco de políticas públicas integradas.

En este sentido, los escenarios fueron construidos y validados por la comprensión del contexto e inserción territorial del Puerto de Buenos Aires, el análisis exhaustivo de las variables, los casos exploratorios y **fundamentalmente los aportes de las entrevistas**, como se explicitará más adelante, certificando los posibles escenarios de reconversión sin rescindir la capacidad del puerto, con una ciudad asequible.

De este modo, con estas etapas se cumplieron los cinco objetivos específicos; sobre el primero -“*explorar y describir el contexto regional y nacional de inserción del Puerto de Buenos Aires*”- quedó plasmada la relevancia histórica del puerto para la escala local, nacional y regional, asimismo los vaivenes de los procesos políticos que impactaron en cada época con un modelo portuario acorde. Esto infiere y refuerza la necesidad de reconversión que el puerto debe asumir en la contemporaneidad sujeto, por otro lado, a los acontecimientos globales que pulsan el ritmo de las mismas.

Tal como expresa Domínguez Roca (2001, pág. 2) *“muchas de las ciudades “exitosas” (en términos de supervivencia secular) fundaron su sostenibilidad económica y social en la actividad portuaria. Tales han sido, en gran medida, los casos de Buenos Aires, Valparaíso, Santos, Montevideo, La Guaira, el Callao y muchas otras. Sin embargo, no parece del todo satisfactorio asimilar el concepto de sostenibilidad con la noción de supervivencia”*.

La supervivencia del Puerto de Buenos Aires, en términos de reconversión, no debe ser forzada por uno u otro sector, tampoco por un idílico y nostálgico pasado identitario. Debe – en vista de los escenarios- conjugar las restricciones actuales y las capacidades a futuro en un clúster regional aún no definido.

El segundo objetivo –*“Identificar y analizar las problemáticas principales en torno a las variables de análisis: usos de suelo, movilidad y logística y relación puerto-ciudad en el proceso de las reestructuraciones portuarias desarrolladas a partir de la década de ‘90, como escenario reciente a modo de diagnóstico en la escala local-metropolitana”*- permitió derribar algunos preconceptos acerca del objeto de estudio y el caso de análisis.

Sobre los **usos del suelo**, se corroboró que la demanda de superficie para la actividad de estiba de contenedores es significativa respecto de otro tipo de cargas, sin embargo, no por la estiba en sí misma, ya que si se considera que se pueden apilar hasta cinco unidades esa superficie es optimizada; pero, sí por la manipulación y logística que implica resolver la transferencia, el almacenamiento, la distribución y los movimientos intra y extra portuarios, como se explicitó en los capítulos respectivos.

Sobre la espacialización de las actividades económicas productivas se admite que, siendo las áreas urbanas los principales centros de almacenamiento, distribución, consumo y desechos, y los puertos los principales eslabones de la logística de cargas, no es cierto que necesariamente las actividades logísticas deban estar insertas en los puertos, sino que podrían estar espacializadas en áreas cercanas dentro de la RMBA, lo que sí resulta acertado es la fiabilidad en la accesibilidad y conectividad con los puertos para efectivizar la transferencia en una red de infraestructuras planificada.

En palabras de Castells (1989, pág. 14) *“El significado y la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de los flujos, dominado y modelado por intereses globales cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades históricamente estructuradas. Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y las*

aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se teje la nueva problemática del desarrollo regional”.

En cuanto a la **movilidad y la logística**, se reafirmó 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. Por otro lado, se demostró que las causas de los conflictos en torno a la movilidad no son estrictamente responsabilidad de la localización del puerto, sino que responden a una compleja región metropolitana con déficit en la planificación del transporte y movilidad en general en todos sus modos y medios de larga data.

De igual manera, la actividad portuaria se ve intensificada por la masiva circulación de las cargas transportadas por carretera, específicamente por camión, principal medio que genera muchas externalidades negativas. Sin embargo, las posibilidades de conexión y transporte por ferrocarril son exiguas y difíciles de concebir, en tanto se están urbanizando los barrios informales que están parcialmente apoyados sobre las parrillas ferroviarias en entorno portuario y los tiempos de traslado son lentos comparativamente.

También es preciso remarcar la fuerza que ejercen los actores vinculados a gremios y sindicatos de camiones en la oferta de este tipo de transporte a nivel nacional. Al mismo tiempo, se evidencia una carencia de políticas orientadas a gestionar la movilidad sustentable solidaria a un modelo de desarrollo económico y territorial, por ahora fragmentado. De Mattos (2004, pág. 20) define sobre este tema dos formas de concebir la *governance* urbana: “*por una parte, como un modo empresarial donde la ciudad se organiza como un actor colectivo a fin de privilegiar su crecimiento económico y, por otra, como una modalidad que busca conciliar el crecimiento económico con la preservación de la cohesión social*”. En Argentina durante muchas décadas ha predominado la primera.

Las debilidades que se producen en la CABA –y en la RMBA- por congestión de tránsito, contaminación por GEI, ruidos y accidentes son problemas que se reconocen en los principales puertos del mundo, lo que distingue a Buenos Aires como diferente sobre el resto es que el puerto cada vez está más acorralado por la ciudad, y la frontera jurisdiccional del puerto cada vez se acerca más al agua, lo que al mismo tiempo genera mayores disputas por el territorio escaso, en áreas tan codiciadas para desarrollos inmobiliarios, espacios públicos y actividades que requieren contacto con el agua; definiendo el principal punto de tensión en la **relación puerto-ciudad**.

Sobre esta variable se observó que los puntos conflictivos no son las actividades o las imágenes que las mismas ofrecen a un paisaje heterogéneo, sino las fracturas que el territorio sufre por intereses diversos, mezquinos, ambiciosos de un recurso muy apreciable en una localización estratégica.

Son, entonces, los actores los que tensionan; por un lado, los actores que reprimen el crecimiento portuario sosteniendo la incompatibilidad, justificando que en el mundo los puertos se han retirado de las ciudades, lo cual es parcialmente cierto; y por otro lado, están quienes sostienen que el puerto provee directa e indirectamente un derrame en la economía local y nacional que ninguna otra industria produce, lo cual es completamente veraz.

Entonces, queda verificado que la relación entre puerto y ciudad no depende exclusivamente de espacialización y ordenamiento sino de inclusión de los múltiples actores sociales, de la participación social en la recuperación de la identidad portuaria y en la redefinición de objetivos compatibles entre puerto y ciudad.

La reconversión Puerto Madero es la única relación puerto-ciudad, pero por una cuestión de contigüidad entre el río, el puerto operativo y la ciudad; conforma una relación basada en la renovación urbana y no en la integración. Es, al mismo tiempo, una postal globalizada, típica de un modelo que impone, dentro de su propio *marketing*, la necesidad de la ciudad en contacto con el río, aunque esa relación sea de cierta exclusividad y reducida a un territorio fragmentado, como se explicitó.

En este sentido, es preciso destacar que en el caso de estudio no hay una genuina relación puerto-ciudad, solo hay espasmódicos intentos de acercar el puerto a la sociedad con proyectos de 'maquillajes'; se reconocen limitaciones en este aspecto por parte de la administración portuaria, ya que la iluminación de un bien patrimonial o un puesto de comidas no constituye relación alguna, si no hay un proyecto detrás.

Estas tres variables –y la de actores sociales- fueron desagregadas para el análisis, lo que adquiere la ventaja de aislar ciertos procesos para su comprensión y análisis; pero, de igual modo, la desventaja de desviar la correspondiente interrelación e interdependencia entre ellas y soslayar aspectos que se influyen recíprocamente, inconveniente que ha sido superado por las entrevistas, que cristalizaron el sustento del análisis de las tres variables que incluía el segundo objetivo.

Si bien en la investigación se presentaron las variables sin precisar la predominancia de unas sobre otras, **los usos del suelo adquieren preeminencia** ya que se constituyen como

conjunto sobre el territorio, y la relación que se establece entre los usos urbanos y portuarios determina la relación puerto-ciudad, así como la movilidad se instituye como una actividad en sí misma que requiere espacialización.

En consideración, se determina que **la movilidad –y todos los componentes que la afectan- es un uso del suelo** y debiera analizarse como tal. Esto conforma un punto de partida diferente y fundamental para futuras líneas de investigación sobre el objeto de estudio y el tema abordado, que cambia el enfoque al observar los territorios portuarios como infraestructuras de transporte, además de económicas y productivas.

Fue de mucha utilidad aislar una variable en un tercer objetivo específico, debido que – *“distinguir los actores que intervienen y el rol que ejercen conjuntamente en el uso, apropiación y explotación portuaria, determinar la acción y gestión que influyen en las variables anteriores”*- permitió **reconocer, identificar y valorar el rol actoral** de cada uno de ellos en las transformaciones territoriales portuarias y urbanas.

Se demuestra que la presencia del Estado en la definición e instalación de agenda es fundamental, pero es igualmente certero incluir a los actores privados. Las actividades portuarias están cada vez más vinculadas a actores privados y globales que años atrás. La globalización de la información y los avances tecnológicos han generado una ultra especialización de los puertos y eso modificó las relaciones interactorales.

Se concibe la dificultad en el entendimiento de las diversas capas que convergen en la actividad, pero es necesario el pacto, el intercambio y la disidencia; en ese sentido, hay una demanda urgente en incluir a la discusión del futuro portuario en general y de Buenos Aires en particular a otros actores que en la escala local no están participando (dependencias del GCBA vinculada a ambiente, transporte y patrimonio; referentes de barrios informales; comunidad académica y colegios profesionales, entre otros).

Respecto de la situación portuaria en general, se puede concluir que los actores vinculados al sector privado –empresas, navieras y especialistas- coinciden que Argentina carece de un modelo de desarrollo a largo plazo y la ausencia de gestión coordinada. En este punto convinieron que la interjurisdiccionalidad no contribuye a una definición de un hinterland regional portuario, pero igualmente impera resolución.

Por otro lado, desde la gestión pública, los diversos actores entrevistados, coinciden en la relevancia del Puerto de Buenos Aires y el rol en la región Mercosur, sin embargo, las posturas son dispares. Desde los organismos dependientes del Ministerio de Transporte de

Nación –Cargas y Logística, Planificación y Movilidad Urbana- los actores entrevistados reconocen las falencias en infraestructuras, integración y **planificación**; desde la administración portuaria y desde la ciudad -AGP.S.E. y UPEPBA- se promueve el **crecimiento** sobre el agua y obras para resolver el transporte; desde los organismos de injerencia nacional y regional –Subsecretaría de Puertos e Hidrovías S.A.- sostienen que el Puerto de Buenos Aires es relevante pero requiere la **integración**, con el resto de los puertos, a las infraestructuras metropolitanas.

En este aspecto, esta variable demuestra la exigencia de generar sinergias entre actores; a mediano plazo el Puerto de Buenos Aires debe formar parte de **políticas regionales**, no se pueden seguir planificando aisladamente las cuestiones del puerto, no porque el sistema portuario sea solidario con sus pares metropolitanos, sino porque no se puede escindir de los problemas comunes en la escala regional.

Por último el consenso social es capital, 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; no solamente por los barrios informales aledaños o por los ambientalistas que puedan oponerse a un proyecto, sino porque **lo que es aceptado socialmente, es también promovido y controlado** por la comunidad, generando mayor transparencia en la gestión pública.

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

El objetivo cuarto -“*examinar las estrategias que han aplicado en sus reconversiones los principales puertos del mundo para continuar operativos, analizados como ejemplos para complementar el caso de estudio como fenómeno amplio*”- demostró que **la gobernanza portuaria es un recurso decisivo para convalidar las reconversiones** considerando las múltiples escalas territoriales, niveles de decisión y dimensiones de intervención exploradas.

Este objetivo asistió en el reconocimiento de problemáticas que son comunes a todos los puertos de cierta magnitud; igualmente las estrategias que aplicaron cada uno de los cinco casos seleccionados estuvieron organizadas sobre la base de un **modelo de desarrollo y crecimiento a largo plazo**.

La exploración de los casos demostró que todos los puertos tuvieron épocas de baja operatividad y rentabilidad, en tanto, tal cual señala Abramian (2010, pág. 16) existen tres fenómenos que impactan directamente en la evolución portuaria: “*procesos de concentración de líneas marítimas, aumento de tamaños de buques portacontenedores, y conformación de hubs (puertos concentradores) para transferencia de contenedores entre buques grandes y buques feeders (distribuidores)*”; sin embargo, los casos explorados se posicionaron en el mercado por enfocarse en algunas estrategias que hacen a la **especialización**.

En cuanto a los usos del suelo se observó que se promueve cierta **mixtura de actividades**, pero concentrando usos específicos donde se pone el énfasis en la **eficiencia**; en cuanto a la movilidad y la logística lo que privilegian es la **interconectividad y la innovación tecnológica** aplicada a herramientas informáticas; en la relación puerto-ciudad se evidencia que mantienen ciertas actividades a escasa distancia de los centros urbanos, combinando **usos compatibles** como cruceros y cabotaje, distanciando otras que requieren estrictas **medidas de control, seguridad y protección ambiental**.

La revisión de los casos arrojó como dato interesante que la **capacitación de los recursos humanos, la inversión en tecnologías** –sobre todo energías renovables, informática, robótica y TICs- y la **innovación permanente** son recursos comunes y no negociables, más allá de las capacidades territoriales locales.

El último objetivo propuesto –“*abordar la construcción de escenarios a través del método prospectivo, para evaluar la reconversión puerto-puerto a mediano plazo, resultante del estudio de caso en profundidad*”- **condensa la resolución del objetivo general y la verificación de la hipótesis**, y por el que cobran sentido los anteriores, sin los cuales no podría cumplirse el propósito de esta investigación. En este sentido, **los escenarios** -construidos sobre el análisis realizado en los capítulos previos- **establecen la tesis dentro del proceso de investigación**.

Sobre el proceso de construcción de escenarios cabe decir que requirió un estudio teórico y metodológico de sus alcances e implicancias, asimismo analizar cómo y cuáles son los métodos y técnicas más apropiados para alcanzarlos. En ese sentido, se abordaron diversos autores para su comprensión; al respecto, se utilizó la técnica propuesta por Michel Godet, así como los *software* para la ejecución de los mismos, como se explicitó oportunamente.

El hallazgo sobre los escenarios es extensivo a las cinco etapas con las que fueron trabajados. La primera etapa, con la síntesis del **diagnóstico estratégico** a través de

matrices FODA, sirvió para reconocer los principales **ejes críticos** por cada variable, admitiendo que es pertinente jerarquizarlos para trabajar selectivamente en un proceso de planificación. De este modo se pudieron **establecer prioridades** según se fueron observando las tendencias y los aspectos positivos y negativos.

En la segunda etapa, el **análisis estructural sobre esos ejes críticos** –MIC MAC- permitió identificar cómo se influyen y dependen unos de otros, lo que a su vez demostró **cuáles son los ejes que regulan la concreción del resto**, estableciendo así un orden de prelación, para plantear las hipótesis de transformación.

En la tercera etapa, el método de análisis de actores –MACTOR- contribuyó a establecer el vínculo real que existe entre los diversos actores y las posibilidades fácticas de **alianzas y tensiones en base a los objetivos prefigurados para abordar los ejes críticos**. Este procesamiento adquirió fuerza en tanto las entrevistas estuvieron muy enfocadas en la problematización del objeto de estudio y el caso; asimismo, se reconoce que el momento elegido para su elaboración fue el preciso, en tanto la investigación ya contaba con un avance pertinente para no desviar el enfoque.

La cuarta etapa fue la construcción del **espacio morfológico y las hipótesis de transformación** –*Scenaring Tool*- que dieron lugar a cada **escenario alternativo**. Este método ofrece gran cantidad de escenarios, lo que a priori puede conducir a perder el enfoque y propósito para el cual se están haciendo, lo que podría ser una desventaja. Por el contrario, tiene la ventaja de **observar multiplicidad de situaciones frente a un mismo objetivo e hipótesis de transformación de un eje crítico**, lo cual fue central al momento de visualizar situaciones no consideradas previamente.

Esta etapa requirió de revisión y abstracción para despojar de subjetividades el abordaje en las posibilidades de reconversión puerto-puerto. Esta investigación se basó en las **posibilidades de reconversión del Puerto de Buenos Aires**, no obstante, se manejaron algunas hipótesis y probabilidades de ocurrencia suponiendo lo contrario y los resultados arrojaron que aun con condiciones adversas (escenario 6 “poco probable”) el puerto podría reconvertirse atendiendo ciertas premisas, lo que definitivamente permitió validar el método, la técnica y la construcción de escenarios, y decidir trabajar con **cinco escenarios alternativos para los que se evaluaron políticas (Multipol) que se completan con líneas estratégicas para intervenir y gestionar**.

Finalmente, la decisión de **evaluar alternativas y estrategias** que se traducen a políticas públicas, resultó de interés para generar las **recomendaciones** a modo de **líneas**

estratégicas para la reconversión del Puerto de Buenos Aires, en el marco de una agenda que planifique y gestione el ordenamiento del territorio; siendo oportuno –además- desde la condición disciplinar que esta tesis implica, ofrecer reflexiones de manera crítica sobre las posibilidades futuras en materia de planificación.

Todo este procedimiento metodológico es un aporte en sí mismo –como se advirtió previamente- no solo para verificar la hipótesis sino como fundamento para futuras investigaciones sobre estas y otras problemáticas en términos de investigación en ciencias sociales. Es un método de aplicación reducida en Argentina en general y en el campo de la planificación en particular. Sin embargo, **establece un punto de partida para monitorear y re-dirigir políticas, instrumentos y procedimientos** en el campo del urbanismo y el ordenamiento urbano, territorial y portuario.

De este modo, se dio respuesta a los principales interrogantes que presentó la tesis: *“¿Desde la modalidad de reconversión puerto-puerto, de qué forma se puede evaluar la posibilidad de crecimiento y expansión del puerto de Buenos Aires que contemple la escala local y regional a mediano plazo en el territorio actual en armonía con la ciudad homónima? y ¿Cuáles son los escenarios alternativos que integren la calidad espacial del entorno y augure el desarrollo económico?”.*

Quedando demostrado que **la metodología de escenarios es una herramienta** de utilidad para interpretar las transformaciones en el territorio, tener previsibilidad frente a la ocurrencia de determinados eventos y en consecuencia tomar decisiones, planificar, intervenir y gestionar.

II- Aportes de la tesis al conocimiento en los aspectos temáticos, conceptuales y metodológicos

Abordar el objeto de estudio desde la planificación territorial, observando el puerto desde su organización y configuración, en su entorno metropolitano, representó la oportunidad de profundizar en un tema desde lo teórico-conceptual y metodológico-instrumental que aporta al conocimiento en las reconversiones puerto-puerto.

En este sentido, el aporte desde el aspecto temático reside en la posibilidad de ampliar el análisis de las transformaciones territoriales portuarias, más allá de las cuestiones técnicas que abarca la ingeniería, ofreciendo un enfoque integral con una metodología que valida el campo problemático en que se insertó.

Haber tomado como caso de análisis el Puerto de Buenos Aires concurre en una perspectiva muy completa del problema de investigación propuesto, pudiendo abordarlo desde todas las aristas convenientes; en tal sentido, sobre una problemática común respecto a las transformaciones territoriales, se observó que el caso representa el extremo de esas complejidades; a las condicionantes que justificaron la elección, se suman que no solo es un puerto urbano-metropolitano, sino que está inserto en el centro de la ciudad, a metros de las áreas más exclusivas de la Capital Federal; por ser un puerto de ultramar no solo posee la desventaja del dragado permanente sino que el acceso al mar dista bastante para un puerto en su tipo; desde el punto de vista geográfico está inserto en el país más austral del mundo (junto a Chile), situación que lo hace menos competitivo en el comercio exterior.

Esto dispensa mayor pertinencia en su selección, ya que es replicable a cualquier otro caso con similares características por el alcance de la propuesta metodológica, pero por otro lado, es único en tanto afecta circunstancias bien distintivas propias de la escala local y sus recorte espacio-temporal, como quedó demostrado, confirmando la tesis sobre las posibilidades de reconversión.

En cuanto a los aportes conceptuales, la búsqueda de bibliografía en campos disciplinares diversos y específicos en torno a las variables propuestas y metodologías, contribuyó a integrar aportes de las ciencias políticas, de las ciencias sociales, de la ingeniería del transporte y de la economía urbana, al enfoque propuesto, con las limitaciones propia de la condición disciplinar. En consecuencia, abordar la investigación partiendo de comprender la sistematicidad de los procesos entre lo **multiescalar**, lo **multidimensional** y lo **multiactoral** ha sido el eje estructural de todos los capítulos.

En cuanto a las variables, la revisión de los usos del suelo desde el concepto de **espacialización y especialización** ha ofrecido un análisis basado en el recurso económico productivo que brinda el territorio en conjunto; analizar la infraestructura portuaria desde el concepto de **movilidad** -no solo del transporte- constituye un cambio fundamental para observar el objeto de estudio de manera holística; distinguir las características que asume la relación puerto-ciudad a lo largo del tiempo conduce a reflexionar sobre el concepto de **evolución y devenir**, y comprender que el soporte territorial es un **palimpsesto de multitemporalidades dinámicas**; el concepto de **cooperencia** -mencionado por Domínguez Roca en la entrevista- es sugerente para redefinir criterios de **cooperación y competencia** entre actores, jurisdicciones y escalas territoriales.

La mediación entre la temática y los conceptos introducidos se hace efectiva en el aspecto instrumental y operativo en el desarrollo del **procedimiento metodológico** propuesto. De tal manera, indagar en el método prospectivo mediante la técnica de escenarios ha resultado de gran utilidad, no solo para verificar la hipótesis sino como herramienta de definición de políticas públicas. Poder establecer un diagnóstico sobre el caso presentado a modo de escenario actual -reciente- desde el cual partir para escenificar el futuro estableciendo probabilidades de ocurrencia de ciertas hipótesis de transformación, es un **aporte al conocimiento para la planificación territorial**.

En este esquema metodológico, un aporte de esta investigación lo constituyen las **entrevistas semi estructuradas**; la oportunidad de acceder a referentes claves del sector portuario, estatal, técnico y académico ofreció una solvencia para direccionar las acciones, objetivos, hipótesis de transformación y niveles de actuación requeridos para configurar los escenarios y precisar las políticas en los ejes críticos que merecen atención con cierta premura.

Del mismo modo, la posibilidad de entrevistar un total de 17 actores con visiones, trayectorias y experiencias diversas en disímiles campos de actuación, sustentó el debate en la confrontación de opiniones sobre un tema común ampliamente discutido dando respuesta a otros interrogantes que habían sido planteados: *¿Puede perdurar el puerto en una ciudad metropolitana? ¿Cuáles son las estrategias de intervención y gestión territorial posibles?*, simultáneamente que surgían nuevos cuestionamientos.

El primer interrogante fue respondido positivamente, quedó demostrado que la posibilidad de subsistencia de un puerto en un área urbana y metropolitana es posible; no obstante, no significa que cualquier actividad sea compatible con el entorno de localización, sino que es factible sostener ciertas actividades según el contexto lo permita. En cuanto al segundo interrogante, los casos de análisis justifican la respuesta anterior; las estrategias son varias como fue precisado en los capítulos 8 y 9.

Tal cual como se expuso en otro de los interrogantes –“*¿qué otras estrategias debieran considerarse prioritarias para atender el destino portuario, contemplando todas las variables, en coincidencia con las dificultades y demandas urbanas?*”- se evidenció que no se pueden resolver absolutamente todos los inconvenientes y obstáculos, sino que se trata de establecer un **orden de prelación de las demandas, restricciones y tendencias según las escalas de intervención, la delimitación del contexto y la etapabilidad** que se promueva para la acción y eso depende –en gran medida- del momento en que se haga.

Los escenarios dan cuenta que se puede prever el corto y mediano plazo con bastante certeza, aunque como otros métodos es falible, requiere ajustes y supone un grado de imparcialidad por parte de la selección de actores a entrevistar. Es importante destacar que los entrevistados manifestaron discrepancias, tal como se manifestó en la investigación, eso reafirmó aún más que, a pesar de las emergencias y de los sesgos, **las reconversiones son una oportunidad para las transformaciones territoriales.**

Finalmente, la decisión de abordar las políticas públicas -como parte de los escenarios- ofreció un panorama completo del proceso de planificación y gestión en el territorio, aun cuando fueran meramente enunciativas ya que no formaban parte de los objetivos de esta tesis. Las mismas son necesarias y conducentes para definir recomendaciones a modo de lineamientos estratégicos, los cuales solo representan una expresión sintética en base al recorte de esta investigación.

Se concluye que esta metodología se puede transformar en un **aporte a la gestión pública**, conformando una herramienta útil transferible a los actores que imponen agenda en el sector de la administración pública en los temas de ordenamiento territorial, planificación del transporte y la movilidad, gestión urbana y portuaria y otros temas que son subsidiarios de los anteriores.

Como todo proceso de investigación, diacrónico y sincrónico, los resultados son un recorte de la realidad y de las interpretaciones que se hacen de ella, en base –además- a la problematización del objeto de estudio y de causas heterogéneas que convergen en el transcurso de la misma. Por lo tanto, no finaliza taxativamente en estas conclusiones sino que ofrece nuevos interrogantes y futuras líneas de investigación.

III- Nuevos interrogantes y líneas de investigación

De modo general, sobre los territorios metropolitanos que contienen puertos surgen algunas incertidumbres en relación al beneficio real que los puertos aportan en términos económicos a sus correspondientes escalas administrativas y jurídicas, al respecto aún se mantiene el interrogante ¿Cuánto es el aporte real directo que un puerto puede hacer a una ciudad, región o país? A su vez ¿se puede mensurar el aporte indirecto en la economía urbana? de ser afirmativo, ¿cuánto incide y qué indicadores pueden medir el ordenamiento territorial en la variable económica?

Estos interrogantes podrían ser trabajados en una línea de investigación transdisciplinar, que aborde desde la economía y la planificación territorial los indicadores que involucran al

activo económico y productivo derivado de la actividad portuaria, de forma directa e indirecta y su incidencia en el territorio.

Desde la planificación territorial, en cuanto a la escala local-metropolitana es posible redefinir un modelo de desarrollo asociado a un modelo territorial que contenga los plazos de concreción de ciertos planes, proyectos y programas, en ese aspecto la actividad portuaria debiera incluir planes específicos y en línea con esto cabe preguntar si ¿las autoridades portuarias de los diversos puertos metropolitanos están dispuestos a dar un debate de cara al futuro regional portuario? En caso afirmativo ¿los organismos de planificación y gestión de la administración pública cuentan con las capacidades estatales necesarias? ¿Qué plazos y recursos deben contemplarse para implementar los instrumentos que propicien un marco de gobernanza?

En este aspecto, un enfoque que resulta interesante para profundizar es el de las políticas portuarias, que incorpore las capacidades estatales al ordenamiento territorial sobre un modelo de desarrollo económico; abarcando enfoques de la planificación, la economía y la política para integrar la caja de herramientas de la gobernanza.

La ciudad global, como quedó expuesto, es un concepto que asume diversas escalas, ya que puede ser una ciudad, un sector de la misma o una región completa que se considere global; sin embargo, los principales puertos, son parte de la esfera global independientemente de su localización, son áreas globalizadas en sí mismas. En este aspecto surge un interrogante sobre el modelo portuario, ¿Qué generación de puertos continuará a los puertos inteligentes y verdes (*Smart y Green port*)? En función de los procesos actuales y de los cambios tecnológicos ¿cuál será el impacto sobre los recursos humanos frente a la tecnificación y robotización imperante? ¿Esta tendencia de tecnificación repercutirá en los usos del suelo, la movilidad, la logística y la relación con la ciudad? entonces, ¿cómo se adaptarán las ciudades a estos cambios que ya no tendrá como eje de debate la escasez territorial sino el desempleo y/o la hiper calificación que requerirán estos dispositivos?

Los territorios portuarios se transforman de manera similar a otras infraestructuras complejas y de gran magnitud (ferrocarriles, aeropuertos), porque están sujetos a la condición dominante del avance tecnológico que incide en la definición espacial; en este sentido, frente a la incertidumbre que supone intervenir en un contexto cambiante para un abordaje que incluya la innovación y la tecnología al ordenamiento territorial, ¿qué indicadores debieran tomarse en consideración? ¿Qué tipo de políticas se ajustarán al avance informático, robótico y tecnológico? ¿Están los Estados reflexionando al respecto y

adelantándose a un nuevo paradigma aplicado a la movilidad, el transporte no tripulado y el territorio?

En línea con lo anterior, y como parte de una reflexión concluyente, considerar que la **movilidad -con todos sus componentes- es también un uso del suelo** estimula a revisar una línea que se podría desarrollar con mayor profundidad, cuyo propósito sea articular el sistema de planificación territorial como instrumento de las políticas públicas concentrando el interés en la movilidad urbano-portuaria como parte del proceso de ordenamiento territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Entender **los puertos metropolitanos como eslabones de un sistema de transporte multimodal regional**, supone una mirada del objeto de estudio diferente desde múltiples dimensiones que lo involucran, en el reconocimiento de problemáticas regionales en general y de los puertos metropolitanos en particular, en un **nuevo paradigma tecnológico e informático y su incidencia en la movilidad y el sistema multimodal de transporte, para aportar estrategias de intervención y gestión en el marco de políticas públicas de ordenamiento territorial**.

Los interrogantes y líneas descriptas anteriormente suponen un universo amplio para futuros estudios. Sin embargo, se puede especificar respecto del caso de análisis abordado, para el cual surgen algunos interrogantes precisos de corto plazo; en tal sentido, en base a la tesis obtenida se reconoce que la jurisdicción portuaria tiene capacidad para homogeneizar espacios, unificando terrenos y creando otros necesarios en superficies gestionadas de manera eficiente y con equipamientos modernos que se adapten a los requerimientos tecnológicos actuales. El interrogante que surge es si ¿el Puerto de Buenos Aires y las autoridades competentes pueden dar un debate para los próximos cincuenta años? Si la respuesta fuera afirmativa ¿qué tipo de estrategias debe asumir una reconversión para soportar el largo plazo en contextos de países en vías de desarrollo?

Algunas obras se estaban ejecutando en el transcurso de la escritura de esta tesis, a priori se supone mejoraran las condiciones de accesibilidad y circulación. Al mismo tiempo que repercuten sobre la relación entre puerto y ciudad, ya que al ordenar la movilidad, se organizan los usos y actividades y se traduce a un territorio más aprehensible desde la ciudad. En ese orden ¿la resolución de las obras en cuestión (Paseo del Bajo, rellenos para futuras ampliaciones sobre el agua y urbanización de las Villas 31 y 31 bis) serán suficientes para impulsar un desarrollo a largo plazo? O ¿impulsarán mayores motivaciones para el reclamo de la administración por parte de la CABA? Por otro lado, el costo que algunas

obras asumen se justificaran a futuro sin un proceso de planificación participativa y estratégica?

Sin dudas, la ciudad no tiene una relación franca con su borde de agua, es cierto que el puerto –en el estado actual- establece una barrera (ineludible) para generar ese contacto. Ahora bien, una nueva pregunta se desprende, en caso de una reconversión puerto-ciudad ¿el actual puerto será una extensión de Puerto Madero? En ese caso ¿una tierra para un determinado poder adquisitivo garantiza el acceso a la costa rioplatense para la sociedad toda? Y desde lo económico ¿cómo establecer una comparación de la rentabilidad que ofrece a corto plazo un proyecto inmobiliario a la que ofrece a largo plazo un proyecto de infraestructura? Estos interrogantes suponen un análisis conjunto entre diversas disciplinas que puedan confrontar métodos cualitativos y cuantitativos desde la sociología, la geografía, la ingeniería, las ciencias políticas, entre otras, como parte de un proyecto integral.

Finalmente, sobre la **metodología adoptada** aparece un interrogante sobre la aplicabilidad que el mismo adquiere y su posibilidad de incluir a la planificación ¿qué nuevos componentes podría/debería incluir la metodología de escenarios alternativos para acercar las políticas públicas a la planificación territorial, tomando en consideración algunos de los nuevos interrogantes surgidos?

Un interrogante, desde el inicio de esta carrera de postgrado, ha estado en el orden de por qué investigar las transformaciones portuarias considerando al Puerto de Buenos Aires en su posibilidad de continuidad en la CABA -justificando las contrariedades que enfrenta-? esta interpelación constante se sustenta y alimenta de la cantidad de abordajes existentes que postulan la imposibilidad de desarrollar puertos en condiciones adversas –como Buenos Aires-; y la respuesta se encuentra aquí sostenida en otro interrogante, debido que mayoritariamente quienes se ocuparon del tema lo hicieron, justamente, argumentando la posible desafectación portuaria en CABA, entonces, cabe preguntar ¿por qué no indagar y demostrar –desde la disciplina- la otra cara de la actividad portuaria? no como expresión de deseo, sino como incertidumbre que despierta un interés académico y particular de un tema escasamente abordado, como quedó destacado en la extensión de este escrito.

Estos interrogantes constituyen la posibilidad de continuidad respecto de esta temática desde otras disciplinas y enfoques; igualmente presenta la oportunidad de profundizar en ciertos aspectos como futuras líneas de investigación que recuperen aspectos de la que aquí se presenta o bien cubran otros vacíos del conocimiento. Comprendiendo que, como

expone Calvino¹²⁰ (1998), la ciudad –y todo lo que la integra- está hecha de relaciones entre las medidas de su espacio y los acontecimientos de su pasado, y a veces permanecen sobre el mismo suelo, bajo el mismo nombre las ciudades que nacen y mueren sin haberse conocido, incomunicables entre sí advirtiendo los cambios que se producen en ella en tanto físicos, como socioculturales, en tanto es individual y colectiva.



Figura 108: Pintura “Día de Niebla” Benito Quinquela Martín (1958). Perfil desde el río (1998)
Fuente: (TELAM, 2013). Fotos del autor (Gentileza TRP)

¹²⁰ Ítalo Calvino (Las Ciudades Invisibles, 1998)

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES (tematizada por orden alfabético y cronológico)

Marco teórico conceptual

- Baudrillard, J. (1970). *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras* (1° edición ed.). (A. Bixio, Trad.) Madrid, España: Siglo XXI Editores.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus .
- Castells, M. (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. volumen I La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1989). Nuevas tecnologías y desarrollo Regional. *Economía y sociedad*, 11-22.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. volumen 1, La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (28 de Junio de 2013). La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. *Revista Ñ, Diario Clarin*.
- De Jouvenel, B. (1968). Prospective, l'anticipation pour l'action en "futuribles". *Prospective*, 1-17.
- Foucault, M. (2008). *Las palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2° edición.
- Galeano, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- García Vázquez, C. (2006). *Ciudad hojaldre, visiones urbanas del Siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinario*. Barcelona: Gedisa.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Francia: Gerpa con la colaboración de Electricité de France, Mission Prospective.
- Gran Enciclopedia Universal (2005). *Diccionario Lengua Castellana*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Lassus, B. (2007). Paisaje táctil, paisaje visual. En L. Colanfreschi, *Landscape + 100 palabras para habitarlo*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing.
- Luna, F. (1993). *Breve Historia de los Argentinos*. Buenos Aires : Booket.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodologías en las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emece Editores.
- Marx, K. (2010) [1867]. *El capital, crítica de la economía política. Libro primero, el proceso de producción del capital I* (Vol. I). (P. Scaron, Trad.) Madrid, España: Siglo XXI Editores.

- Marx, K., & Engels, F. (1980) [1845]. *Obras escogidas tomo I. Capítulo 1: de la ideología alemana* (11-82). Moscú: Progreso.
- 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.
- Mumford, L. (1966). *La ciudad en la historia, sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Infinito.
- Muxí, Z. (2009). *La arquitectura de la ciudad global*. Buenos Aires: Nobuko.
- Nel-Lo, O. (2007). La ciudad, paisaje invisible. En J. Nogué, *La Construcción Social del paisaje*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Revista SUMMA. (2004). *Historia. Documentos de arquitectura argentina*. Buenos Aires: Donn.
- Sabaté Bel, J. (2004). De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje. *Revista Urbanos. Universidad de Bío Bío*, 7(10), 42 - 49.
- Salas Bourgoín, M. A. (2012). *Prospección territorial. Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Samaja, Juan (1994) El proceso de la ciencia. Una breve introducción a la investigación científica. Dirección de Investigaciones. Secretaría de investigación y posgrado. FADU-UBA. Ciudad de Buenos Aires.
- Santos, M. (1988). *Metamorfosis del espacio habitado*. San Pablo: HUCITEC.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, Razón y Emoción*. Barcelona: Ariel.
- Sarmiento, F. (2007). *Argiropolis*. Buenos Aires: Losada.
- Sassen, S. (1995). La ciudad global. Una introducción a su concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *Revista EURE*, XXXIII(100), 9-34.
- Sautu, Ruth (2005) Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. 1° edición Buenos Aires. Lumiere.
- Sassen, S. (2014). *La ciudad global: introducción a un concepto*. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES): <http://globalizacion.org/2014/01/la-ciudad-global-introduccion-a-un-concepto/>
- Silvestri, G. (2003). *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Silvestri, G. y Aliata, F. (1994). *El paisaje en el arte y las ciencias humanas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S.A.
- Simmel, G. (1977). La metropolis y la vida mental. *Discusión*(2), 1-10.
- Soja, E. (2008). *Postmetropolis. estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Integración y desarrollo en el Mercosur y América Latina

- ACE, A. d.-C. (1996). *Acuerdo de Complementación Económica Mercosur – Chile ACE No 35*. Chile.
- AECID, A. E. (2015). *La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. incertidumbre de futuro*. Madrid: Agencia de Cooperación Española.
- Albuquerque, F. (2007). Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina. *Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo*, 17.
- Banco Mundial. (2016). *World Bank Group*. Recuperado el 10 de marzo de 2018, de <https://datos.bancomundial.org/indicadores/de/población> <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR-BR-CL-PY-UY>
- Boisier, S. (2006). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿donde estuvo? *Investigaciones Regionales. Sección PANORAMA Y DEBATES*(9), 145 - 167.
- Bono, L. (2014). Los proyectos de infraestructura física en la región Sudamericana y su relación con los procesos de integración comercial. *Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales*. (U. N. Plata, Ed.) La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL - Comisión económica para América Latina y el Caribe. (2001) “Urbanización, Redistribución Espacial de la Población y Transformaciones Socioeconómicas en América Latina”. Cap. III: Tendencias y Perspectivas de los últimos 50 años”. Serie Población y Desarrollo N° 30.
- CEPAL. (2007). Estadísticas portuarias 2001-2006, Informe provisional. División de Infraestructura y Recursos Naturales, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2009). *Plataformas logísticas: Elementos conceptuales y rol del sector público*. Boletín FAL, Edición N°274.
- CEPAL (2010). Espacios de convergencia y de cooperación regional. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe. Cancún, México
- CEPAL. (2011). Ranking movimiento portuario contenerizado de América Latina y el Caribe 2010”. *Perfil Marítimo*. División Recursos Naturales e Infraestructuras Unidad de servicios de infraestructura. Naciones Unidas.

- CEPAL. (2017). *Ranking de puertos 2016*. CEPAL, Perfil Marítimo y Logístico. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2017). *Recolección y tratamiento de datos sobre inversiones en infraestructura a partir de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe. Glosario y formulario Jeannette Lardé Salvador Marconi*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ciccolella, P. (2014). *Metrópolis latinoamericanas, más allá de la globalización*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- CIHPP, C. I.-P. (2017). *Hidrovia Paraguay-Paraná* Recuperado el 10 de 12 de 2017, de <http://www.hidrovia.org/es/la-hidrov%C3%ADa-paraguay-paran%C3%A1>
- Gratius, S. (2008). *Mercosur y Nafta. Instituciones y mecanismos en procesos de integración Asimétricos*. Madrid: Iberoamerica Editorial Vervuert S.L.
- IIRSA. (2009). *Construyendo un futuro común. Integración Suramericana a través de las Infraestructuras*. IIRSA. Disponible en
- IIRSA. (2010). *IIRSA 10 años despues: sus logros y desafíos*. Disponible en http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_a%C3%B1os_sus_logros_y_desafios.pdf
- IIRSA. (2016). *Agenda de proyectos prioritarios de integración 2016 Foro Técnico IIRSA*. Coordinación y producción editorial Secretaría CCT COSIPLAN-IIRSA INTAL Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- IIRSA. (2016). *Cartera de proyectos 2016 Foro Técnico IIRSA*. Coordinación y producción editorial Secretaría CCT COSIPLAN-IIRSA INTAL Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Inostroza Fernandez, L., & Bolivar Espinoza, A. (2004). Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional. *Análisis Económico Núm. 41, vol. XIX*.
- Itamaraty, M. d. (2018). Política externa e integracion regional. Recuperado el 2 de marzo de 2018, de <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6346-mercosur-es>
- Lucioni. (2009). *La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Porta, F. y. (1999). Resultados y dilemas del proceso de integración en el Mercosur. *Revista de Estudios Europeos N° 23 Vol 0, 35 -51*.
- Porta, F. (2008). *Informe CEPAL La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- UNASUR-COSIPLAN. (2014). *Caracterización socioeconómica y ambiental – Eje Mercosur-Chile*. Foro Técnico IIRSA.

Ordenamiento urbano, territorial y portuario, planificación del transporte y logística

- Abba, A. (2008). La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de lugares centrales. *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, 73-88.
- Abba, p. (2010). *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Academia Nacional de Ingeniería, I. d. (2011). *Autopistas y ferrocarriles: caminos para el desarrollo*. Buenos Aires: Fundación Metas Siglo XXI.
- Agosta, R. (2011). Problemática del transporte. (Facultad, Ed.) *Voces en el Fénix*(9), 14-26.
- AGPSE, A. G. (2005). *Plan maestro Puerto de Buenos Aires 2030*. Buenos Aires.
- AGPSE, A. G. (2016). www.puertobuenosaires.gov.ar. Recuperado el 6 de 10 de 2016, de <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38>
- AGPSE. (2017). Expediente: EX-2017-08504771-APN-MEG#AGP - Resolución - Sistema de Gestión.
- ALADI. (2006). *Glosario de términos logísticos*. ALADI SEC/180.
- Alemany Lloveras, J. (2001). Las relaciones puerto-ciudad en Europa y América Latina: intercambio de experiencias. *Portus*(1).
- Alemany Lloveras, j. (2015). Incidencia del puerto en la ciudad. La experiencia latinoamericana de renovación de los waterfronts. *Revista Transporte y Territorio*(12), 70-86.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo, el fin de las ciudades no esta a la orden del día*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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 (Unión Geográfica Internacional)* (págs. 1-18). Santiago de Chile: Unión Geográfica Internacional.
- AUSA, A. U. (2016). *Nueva traza vía rápida Illia. Marco de política de reasentamiento*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Unidad de Financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito,GCABA.
- Banco Mundial. (2010). *Logística. Análisis y opciones para resolver sus desafíos estratégicos*. Argentina: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2016). Indicadores *World Bank Group*. Recuperado el 10 de Junio de 2016, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU?view=chart>
- Banco Mundial. (2017). Ranking puertos mundiales Recuperado el 7 de enero de 2017, de <http://www.bancomundial.org/>
- Barbero, J. (2009). *Fundamentos de la logística de cargas y perspectivas para su análisis*. Buenos Aires : Mimeo. (Publicado por Standard Bank).

- Barbero, J. (2010). La logística de carga en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño. *Nota Técnica N° IDB-TN 103*. Washington , Estados Unidos.
- Bird, J. (1971). *Seaports and seaports terminals*. Londres: Hutchinson University Library.
- 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.
- Bozzano, H. e. (2008). Usos del suelo y lugares: Criterios teórico-metodológicos. *Revista Universitaria de geografía , 17(1)*.
- Brutomesso, R. (2016) Ciudades sostenibles, relación puerto ciudad, de Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Recuperado el 20 de abril de 2017, disponible en <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2016/05/25/relacion-puerto-ciudad/>
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Carrillo, I. (2002). Ecología urbana y desarrollo sustentable de las Ciudades . En S. y. Alderoqui, *Ciudad y Ciudadanos* (págs. 119-141). Buenos Aires: Paidós.
- CEDEC, C. d. (2015). *Cartagena y Bolívar frente a los retos de la*. Cartagena: Cámara de Comercio de Cartagena.
- CESBA, C. E. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ciccolella, P., & Mignaqui, I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el Desarrollo urbano. En N. Poggiesse, & T. Cohen Egler, *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (págs. 35-50). Buenos Aires: CLACSO.
- City of Los Ángeles harbor department. (2012). *Strategic Plan 2012-2017*. Los ángeles: Port of Los Ángeles.
- Coraggio, J. L. (2010). Territorio y economías alternativas. *revista de ciencias sociales,, Año 2(18)*, 7-30.
- Corti, M. (2014). Los gobernantes deben sostener el conflicto que significa transformar la realidad. (C. d. Ciudades, Ed.) *Café de las Ciudades(138-139)*.
- Cossettini, G. (2011). El transporte de cargas. El caso del ferrocarril . *Voces en el Fénix*, 65-71.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines. : UNG- Universidad Nacional de Gneral Sarmiento.
- Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Café de las Ciudades*.
- De Langen. (2004). Policy perspective: gouvernance in seaport clusters. *Maritime Economics and Logistics*, 141-156.

- De Mattos, C. (1990). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de planificación regional. (E. SIAP, Ed.) *Revista Interamericana de Planificación*, XXIII(89), 5 - 9 .
- De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- 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.
- DGEyC, D. G. (2009). *Censo de hogares y población. Villas 31 y 31 bis*. Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Hacienda. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad.
- Diario La Nación. (2006). Buenos Aires y el Puerto. Edición Impresa. 18 de abril de 2006.
- Diario La Nación. (2010). No existe planificación en el tema puertos. Entrevista a Juan Carlos Del Palacio. 10 de febrero de 2010.
- Diario La Nación. (2010). Analizan la relación puerto-tránsito. 7 de Diciembre de 2010, edición impresa Diario La Nación.
- Diario La Nación. (2011). Puertos en Revisión. Edición Impresa. 15 de febrero de 2011
- Diario La Opinión. (2017). *Convertir los puertos de LA y Long Beach en no contaminantes podría costar \$14,000 millones*, en línea. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de <https://laopinion.com/2017/07/20/convertir-los-puertos-de-la-y-long-beach-en-no-contaminantes-podria-costar-14-mil-millones/>
- Dijk, V. (2016). Puerto de Los Ángeles un modelo para el futuro. (R. Maritima, Entrevistador)
- Enriquez, R. M. (2007). *Infraestructura: Los retos de Colombia*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia.
- Etulain, J. C. (2008). ¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística? *Bitacora*, 12(1), 171-184.
- 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.
- Gallopin, G. (2004). La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina. Tres Futuros. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL*, 1-69.
- GCBA, A. d.-M. (2013). *La reserva ecológica Costanera Sur. Patrimonio natural y cultural de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno Ciudad de Buenos Aires.
- Gomez, L. G. (2014). Singapur: de un país inviable a un modelo mundial. (C. d. EAFIT, Ed.) *Revista Mundo Asia Pacífico*, 3(4), 95-101.
- González Laxe, F. (2008). Transporte marítimo y reformas portuarias Boletín Económico de ICE N° 2931. *Boletín Económico de ICE N° 2931*, 47-64.

- González Laxe, F. (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, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo: CLAES - Centro Latino Americano de Ecología Social y Desarrollo.
- 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.
- Harrison, Mansour, & Asef-Vaziri. (2011). *integrating inland ports into the intermodal goods movement system for Ports of Los Angeles and Long Beach*. Los Ángeles: Metrans Transportation center.
- Herce Vallejos, M. y. (2013). *El espacio de la movilidad urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Hiernaux, D., & González, C. (2015). Patrimonio y turismo en centros históricos de ciudades medias. ¿Imaginario Encontrados? *Revista Urbs*, 5(2), 111-125.
- Hoffmann, J. (1999). *Las privatizaciones portuarias en América Latina en los '90: determinantes y resultados*. Santiago de Chile: Unidad de Transporte, CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas,.
- Hoyle, B. (2000). *Development dynamics at the Port-City interface. In revitalising the waterfront: international dimensions of dockland redevelopment*. Londres: Belhaven Pres.
- IES, I. E. (2012). International Enterprise Singapore. Singapur: International Enterprise Singapore. Disponible en www.iesingapore.com recuperado el 12 de febrero de 2018
- 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>

- Liatis, R., & Sánchez, J. (2011). Transporte Carretero de Cargas. Situación actual y agenda pública necesaria. *Voces en el Fénix*, 50-55.
- Logistec, R. (2017). Equipamiento y tecnologías: gestión de almacenes. *Revista Logistec*. Recuperado el 20 de Mayo de 2018, de <http://www.revistalogistec.com/index.php/equipamiento-y-tecnologia/gestion-de-almacenes/item/3014-el-blockchain-ya-esta-en-la-mira-de-la-industria-logistica>
- López, I., & Etulain, J. C. (2010). La valoración del paisaje cultural como instrumento de Intervención Territorial. *Revista Brasileira de Horticultura Ornamental*, 16(1), 1 - 5.
- Lozano, N. G. (15 de Junio de 2018). Blockchain: una autopista más eficiente para el comercio exterior. *Diario La Nación*.
- Lungo, M. (2002). Grandes proyectos urbanos. Desafío para las ciudades latinoamericanas . *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Lungo, M., & Smolka, M. (2005). Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Marshall, R. (2001). *Waterfronts in post-industrial cities*. Nueva York: Spon Press.
- Martner Peyrelongue, C. (1999). El puerto y la vinculación entre lo local y lo global. *EURE*, XXV(75), 103-120.
- Miklos, T., & Tello, M. (2000). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa.
- Ministerio de Transporte. (10 de Enero de 1991). Ley N° 1 1991. *Estatuto de puertos marítimos y otras disposiciones*. Colombia: Congreso de Colombia.
- Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del pueblo. (2016). Integración socio urbana del Barrio Rodrigo Bueno. *Proyecto de Ley "Integración Socio Urbana del Barrio Rodrigo Bueno"*. Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Defensoría del Pueblo.
- 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.
- Mojica, F. (2006). Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. *Revsita Med*, 14(1), 122-131.
- MPA, S. (2018). *Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur*. Recuperado el 4 de febrero de 2018, de www.mpa.gov.sg
- MPFPyS, M. d. (2010). *Plan estratégico territorial*. Buenos Aires.
- Pablo Kaluza, e. a. (2010). The complex network of global cargo. *Journal Royal Society Interface* , 9-11.
- Palomar, A. (2011). El Transporte por agua en la Argentina. *Voces en el fénix*, 44-49.
- Parra Diaz, A. M. (2011). *Análisis logístico y estratégico del nuevo puerto de Cartagena*. Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar.

- Pirez, p. (1995). Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. *Ciudades* 28, 1 - 12.
- Port of Long Beach. (2016). *Fiscal year 2017 strategic plan*. Long Beach: Port of Long Beach.
- Riffenburgh, R. (2012). *A project history of the port Long Beach 1970 to 2010*. Los Ángeles: Port The Harbor Highlights.
- Romero Carranza, F. (1998). El Regimen Legal Portuario Argentino. En A. Varios, *Puertos Argentinos* (págs. 52 - 74). Buenos Aires: Manrique Zago.
- Sánchez Pavón, B. (2003). El Futuro de las relaciones puerto ciudad. *Instituto Universitario de Estudios Marítimos*. La Coruña: Universidad de la Coruña.
- SAYDS, S. d. (2015). *Tercera comunicación nacional del gobierno de la República Argentina a las partes de la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Segrelles, J. A. (2000). Los puertos, La mundialización de la economía y la ordenación del territorio. *Revista Uruguaya de Geografía*, 4, 117-137.
- Sgut, M. (1997). *"Puertos y vías navegables"*. Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL.
- Sixto, C. A. (1970). *Argentina: el reto del puerto profundo*. Bahía Blanca: Talleres Gráficos de la Imprenta Martínez y Rodríguez.
- Subsecretaría de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires. (2006). *Cruceros internacionales en la Ciudad de Buenos Aires temporada 2005 – 2006*. Buenos Aires: Gobierno Ciudad de Buenos Aires.
- Tella, G., & Potocko, A. (19 de Noviembre de 2009). Qué Hacer con las villas porteñas. *Diario El Cronista. Suplemento Proyectar y Construir*, págs. 8-9.
- 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.
- UTN, C. T. (2010). *Informe Técnico sobre tránsito de cargas en Avenida Ing. Huergo en CABA*. CABA: Universidad Tecnológica Nacional.
- UNIREN - Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos. "Terminales Portuarias De Puerto Nuevo Informe De Justificación De La Carta De Entendimiento".
http://www.uniren.gov.ar/audiencias_publicas/inf_final_puerto_nuevo.pdf
- Varzilio, N. (2007). Comercio internacional infraestructura y yransporte: realidades y desafíos del sistema portuario – logístico argentino frente al crecimiento del comercio exterior. Tesis de Licenciatura: Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro. Rosario. Santa Fe. Argentina.
- Varas, A. (2000). *Buenos Aires natural + artificial* . Buenos Aires: CP 67.

- Vasconcellos, E. (2015). *Transporte y movilidad urbana*. San Martín: UNSAM Edita.
- Vazquez Gonzalez, F. (2000). *Tecnologías de información en los puertos marítimos de Singapur y Emiratos Arabes Unidos*. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Yacovino, M., Lekerman, V., Campos, N., & Carman, M. (2016). Medio ambiente y urbanizaciones populares: aportes de la antropología en los procesos judiciales. *Épocas. Revista de Ciencias Sociales y Críticas Culturales*, 16.
- Zago, e. a. (1998). *Puertos Argentinos*. Buenos Aires: Manrique Zago Editores.

Teorías políticas y económicas en general, y aplicadas al transporte y al territorio en particular

- Anderson, P. (1999). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. y. Sader, *La Trama del Neoliberalismo, Mercado, Crisis y Exclusión Social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Arocena, J. (2008). *El desarrollo local: los últimos 30 años*. Montevideo: Prisma 22. Universidad Católica de Uruguay.
- Barbero, J., & Bertranou, J. (2014). Estado, instituciones y política en el transporte público. En C. (. Acuña, *Dilemas del estado Argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2008). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, 2º edición.
- Hobsbawm, E. (1995). La revolución social. En E. Hobsbawm, *El Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación de plusvalías*. Bogotá: Editora Universidad de los Andes e Lincoln Institute of Land Policy.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Edición en castellano, Antoni Bosch Editor.
- Krugman, P. (1995). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Lipietz, A. (1994). El postfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo. *Serie Seminarios Intensivos de Investigación, Documento de Trabajo N° 4*. .
- Naradowski, P. (2007). *La Argentina pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- O Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*(42).

- Osztak, O. (2003). El mito del Estado mínimo. Una década de reforma estatal en América Latina. *Desarrollo Económico*, 42(168).
- Pinto, J. (1996). El neoconservadurismo y su proyección ideológica. *Las Nuevas Democracias del Cono Sur. Cambios y Continuidades*, 15-87.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & Ernesto Castillo, *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico* (1° edición Buenos Aires ed.). Buenos Aires: Agebe.

Puerto de Buenos Aires, contexto histórico, datos y análisis

- Abramian, J. (2010). *Estrategias de desarrollo portuario y urbano de Buenos Aires*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción.
- Abramian, J. (2013). *Necesidad del puerto y conflictos puerto ciudad*. Plan Estratégico, Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos, Buenos Aires.
- 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.
- Abramian, J., & Sgut, M. (2001). *Recientes reformas portuarias en Latinoamérica y el Caribe*. República Dominicana: Organización de los Estados Americanos .
- Aslan, L. e. (1992). *Buenos Aires. Puerto 1887-1992*. Buenos Aires: inventario de patrimonio Urbano.
- Converti, R. (2002). La Ciudad de Buenos Aires y el río. *Portus N° 4*, 48-51.
- CoPE, U. d. (2013). *Visiones estratégicas para el Puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cossettini en Abramian, J. (2010). *Estrategias de desarrollo portuario y urbano de Buenos Aires*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción.
- Domínguez Roca, L. (2001). Puertos y ciudades: ¿una relación insostenible?. En Actas del 8° Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago de Chile, 4 al 10 de marzo de 2001 (CD Rom).
- Domínguez Roca, L. (2003). Incidencia de la actividad portuaria en el espacio urbano : El caso del tránsito pesado en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de maestría
- Domínguez Roca, L. (2006). *Contenedores y turistas: reflexiones sobre la relación entre ciudad y puerto a inicios del siglo XXI*. *Geografía, Espacio y Sociedad*, 1(1). (E. y. Revista Geografía, Ed.) Recuperado el 2015, de <http://www.gi.ulpgc.es/ges/index.php>.

- Domínguez Roca, L. y Ciccolella, P. (2002). *Puerto de Buenos Aires: Transformaciones Recientes, Situación Actual y Perspectivas*. Buenos Aires: Coyuntura económica de la Ciudad de Buenos Aires. Programa de Desarrollo Económico Territorial (PRODET) de la Secretaría de Desarrollo Económico. N°5, abril, pp 194-213
- Fedele, J. y Domínguez Roca, J. L. (2015). Puerto y ciudad. *Revista Transporte y Territorio*, 1-15.
- Longo, R. (2005). *Historia del Puerto de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas de Mario Banchik.
- Madero, E. (1902). *Historia del Puerto de Buenos Aires. Tomo I descubrimiento del Río de La Plata y de sus principales afluentes, y fundación de las más antiguas ciudades en sus márgenes*. Buenos Aires: Imprenta de la Nación Argentina.
- Megaconstrucciones. (2012). Construcción de Puerto de Long Beach. Recuperado el 12 de febrero de 2018, de <http://megaconstrucciones.net/?construccion=puerto-long-beach>
- Molina y Vedia, J. (1999). *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*. Buenos Aires: Colihue.
- Moraes, I. (2008). Ciudades portuarias sustentables. Integração Porto – Cidade. Veículo para Sustentabilidade. Dissertação de Mestrado em Direito Ambiental. Santos: Universidade Católica de Santos. Brasil.
- Observatorio Turístico Ciudad de Buenos Aires. (2014). *Cuarto trimestre 2013*. Buenos Aires: Gobierno Ciudad de Buenos Aires.
- Pinasco, E. (1942). *El Puerto de Buenos Aires. Contribución al estudio de su historia: 1536-1898*. Buenos Aires: Talleres Gráficos López y Cia.
- Portal Portuario, C. (2015). Puertos de Long Beach y Puerto de Los Ángeles dialogan sobre cadenas logísticas. *Portal Portuario*. Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de <https://portalportuario.cl/puertos-de-long-beach-y-los-angeles-dialogan-sobre-cadena-logistica/>
- PSA, S. (2018). *Por of Singapore*. Recuperado el 4 de febrero de 2018, de <https://www.singaporepsa.com/our-commitment/innovation>
- Puerto de Cartagena. (2018). *Grupo Puerto de Cartagena*. Recuperado el 20 de febrero de 2018, <https://www.puertocartagena.com/es/sobre-la-organizacion/historia>
- Rocca, E. (1996). El Puerto de Buenos Aires en la historia. Junta de Estudios Históricos del Puerto Nuestra Señora Santa María de Buen Ayre. Buenos Aires. Argentina.
- Schwarz, 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.
- Telias, D. (2011). *Universidad ORT Uruguay*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/701>

Entrevistas

- Abramian, J. (20 de julio de 2018). Ingeniero civil, magister en puertos. (M. Aversa, Entrevistador)
- Cáceres, R. (12 de Julio de 2018). Doctor, Ingeniero, especialista en Puertos. Consultor y Docente UNLP. (M. Aversa, Entrevistador)
- Domínguez Roca, L. (27 de marzo de 2018). Geógrafo y Magíster en Políticas Territoriales y Ambientales. (M. Aversa, Entrevistador)
- Etulain, J. (10 de agosto de 2019). Doctor Arquitecto, especialista en planificación. Docente UNLP, investigador CONICET. (M. Aversa, Entrevistador)
- Fiadone, R. (18 de junio de 2018). Ingeniero Civil, especialista en logística. (M. Aversa, Entrevistador)
- Figuerola, G. (25 de junio de 2018). Presidente de Terminales Río de La Plata. (M. Aversa, Entrevistador)
- Galanis, F. (18 de Junio de 2018). Subsecretario de Planeamiento de la AGP.S.E. (M. Aversa, Entrevistador)
- Galetto, F. (25 de junio de 2018). Titular Unidad de Proyectos Especiales Puerto de Buenos Aires. (M. Aversa, Entrevistador)
- García Piñeiro, R. (20 de julio de 2018). Ingeniero civil. Presidente de Turnen & Williams S.A. (M. Aversa, Entrevistador)
- Metz, J. (20 de Febrero de 2018). Subsecretario de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante. (M. Aversa, Entrevistador)
- Mórtola, G. (18 de junio de 2018). Interventor Administración General de Puertos Sociedad del Estado. (M. Aversa, Entrevistador)
- Orduna, M. (20 de julio de 2018). Subsecretario de Movilidad Urbana, Ministerio de Transporte . (M. Aversa, Entrevistador)
- Penacchionni, F. (27 de junio de 2018). Gerente de Administración y Finanzas de TecPlata S.A. (M. Aversa, Entrevistador)
- Polo, C. (11 de julio de 2018). Licenciada en Economía. Directora Nacional de Transporte de Cargas y Logísticas, Ministerio de Transporte de la Nación Argentina. (M. Aversa, Entrevistador)
- Referente HPP, H. P. (29 de junio de 2018). Ingeniero Civil. (M. Aversa, Entrevistador)
- Rodulfo, M. B. (26 de julio de 2018). Directora de Planificación y Coordinación Territorial, Secretaría de Planificación de Transporte, Ministerio de Transporte. (M. Aversa, Entrevistador)
- Vitale, P. (28 de junio de 2018). Coordinador Área Derecho a la Ciudad, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (M. Aversa, Entrevistador)

Documentos normativos

- Organización Marítima Internacional (OMI) (2004). Código Internacional Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP)
- Convenio de las Naciones Unidas (1998) Contrato de Transporte Internacional de Mercancías total o parcialmente Marítimo. Nueva York. EEUU.
- Decreto 185 (2007) Reglamento de Permisos de Usos Portuarios y sus respectivos Cuadros Tarifarios”.
- Decreto 761/2001 (2001) Convenios para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo.
- Decreto 769/1993(1992) Actividades Portuarias Reglamentan Ley 24093.
- Decreto 817/92(1992) Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables - Creación - Modificación de los Decs. 2632-91, 2694-91 y de La Ley 20.094 - Derogación de Diversas Normas.
- Disposición Conjunta Nros. 02 Y 04/97(1997) “Declaración Ambiental”
- Disposición N° 14/98(1998) Creación del "Registro Nacional de Puertos".
- Ley N° 11.206 (1991) ratificatoria del Convenio de “Transferencia de Puertos Nación Provincia”.
- Ley Nacional N° 11.414 (1993) Normas Sobre Administración de Puertos por Entes de Derecho Público no Estatales.
- Ley Nacional N° 24.093 (1992). Desregulación de la Actividad portuaria.
- Ley Provincial N° 11.206 (1991) Ratificase el Convenio de "Transferencia de Puertos Nación Provincia”.
- Ordenanza Marítima N° 6/80 (1980) Prevención de la Contaminación. Vertimiento de Desechos y otras Materias.
- Régimen De Seguridad Portuaria Argentino” (2000).

Fuentes de Internet

- Academia Nacional de Ingeniería de la República Argentina <http://www.acadning.org.ar/>
- Anuario Portuario Marítimo www.globalports.com.ar/
- Atlas Ambiental de Buenos Aires) www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba
- Autoridad Portuaria de Cartagena <http://www.apc.es/webapc/>
- Buenos Aires Ciudad www.turismo.buenosaires.gob.ar/es
- Comercio, Integración y Desarrollo en América Latina www.integracionsur.com
Instituto Panamericano de Geografía e Historia www.ipgh.org
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe www.cepal.org/es

- Comisión Nacional de Regulación del Transporte www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt
- Comité Intergubernamental Hidrovía Paraguay-Paraná <http://www.hidrovia.org/>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo www.unctad.org
- Consejo portuario Argentino www.consejoportuario.com.ar
- Desarrollo Urbano y Transporte del GCBA www.buenosaires.gob.ar/node/desarrollo-urbano-y-transporte
- Dirección Nacional Vialidad, Argentina www.vialidad.gov.ar
- Empresa Portuaria Valparaíso, Chile www.epv.cl
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires www.buenosaires.gob.ar
- Información Sobre el Océano de América Latina y el Caribe www.portaloceanico.net
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana www.iirsa.org
- Instituto Argentino de Recursos Hídricos www.iarh.org.ar
- Instituto Geográfico Nacional. www.ign.gob.ar
- Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires www.mp.gba.gov.ar
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina <http://www.cei.gob.ar/es/comercio-exterior-argentino>
- Ministerio de Transporte de La Nación www.argentina.gob.ar/transporte
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile www.mtt.gob.cl
- Mundo Marítimo, Información Marítima de Latinoamérica www.mundomaritimo.cl
- Naciones Unidas www.un.org/es
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura www.fao.org
- Organización Marítima Internacional www.omi.org
- Portal de la ciudad de Valparaíso www.ciudaddevalparaiso.cl
- Portal de la Región Centro de la Argentina www.portalbioceanico.com
- Portal de los siete Mares www.mardechile.cl
- Portal del Gobierno de la Ciudad de Santos, Brasil www.santos.sp.gob.br
- Portal del Gobierno de la Nación de Chile www.gobiernodechile.cl
- Portal Marítimo de los Puertos de Chile www.maritimoportuario.cl
- Portal Nacional de Brasil www.brasil.gob.br
- Portal Oficial del Gobierno de la Nación Argentina www.argentina.gob.ar
- Port of Long Beach <http://www.polb.com/>
- Port of Los Ángeles www.portoflosangeles.org
- Port of Rotterdam www.portofrotterdam.com/en
- Port of Singapore www.mpa.gov.sg/web/portal/home/port-of-singapore
- Presidencia Pro Tempore Argentina del Mercosur www.mercosur.gob.ar

- Puerto de Buenos Aires, Argentina www.puertobuenosaires.com.ar
- Puerto de Santos, Brasil www.portodesantos.com
- Reflexiones sobre la Ciudad www.cafedelasciudades.com.ar
- Revista Comercio Exterior El Cronista Comercial www.cronista.com/tags/comercio-exterior
- Revista Concepto Logístico www.arlog.org/prensa/revista-concepto-logistico/
- Revista de Logística <https://revistadelogistica.com/>
- Revista Transporte y Logística <http://revistalogisticaytransporte.blogspot.com/>
- Revista Vial <http://revistavial.com/>
- Revista de transporte y Comercio Exterior <http://www.comex-online.com.ar/>
- Revista de Comercio Exterior del Diario La Nación www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior
- Shanghai International Port Group <http://www.portshanghai.com.cn/en/>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación www.ambiente.gob.ar
- Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública <https://back.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica>
- Secretaría de Puertos de Brasil www.portosdobrasil.gob.br
- Secretaria del Mercosur www.mercosur.int
- Terminales Río de La Plata <http://www.trp.com.ar/>
- Unión de Naciones Suramericanas www.unasursg.org

EPILOGO

Esta tesis significa, para mí, el cierre de una etapa, la cristalización del esfuerzo prolongado en estos últimos cinco años, y sobre todo el esfuerzo concentrado en este último año de escritura; pero que deriva de diez años de recorrido en la temática de las transformaciones territoriales portuarias, coincidentes con la formación en posgrados, investigación y docencia en el tema.

La inquietud que despertó esta temática ha sido, probablemente, fruto del desinterés de otros, que cuestionaban el enfoque, la pertinencia y el abordaje, alimentando, aún más, las ganas de indagar y conocer. Asimismo, la tenacidad y convicción han sido guías de este recorrido.

La pasión que he puesto en este proceso no pretendo que sea comprendida o compartida, pero sí hacerles saber que cuando uno hace lo que quiere, lo que le gusta y con placer, el esfuerzo tiene un deleite diferente. La cantidad de lecturas en áreas ajenas y temas ríspidos, las horas de fines de semanas y días completos dedicados a esta investigación han generado un cierto hedonismo que ojala muchos descubran en sus estudios, trabajos y vida cotidiana.

La rigurosidad con la que he enfrentado este proceso –lento- ha sido acompañada por momentos de frustración y desdén; sin embargo, nunca dudé en continuar, aun cuando no dependía solo de mí y muchos aspectos se interponían. Realizar un doctorado sin becas, trabajando –y mucho- se hace difícil, no hay tantas ganas, ni tiempos disponibles para dedicar a una tarea que es, en sí misma, solitaria y rigurosa.

Más allá del tema “portuario”, he aprendido muchísimo, aprendí a leer, a escribir, a pensar, a sintetizar, a comprender, a mirar, a ver, a escuchar, a oír, a sentir, a reflexionar... con otra perspectiva; aprendí a preguntarme una y mil veces las cosas; esencialmente aprendí a dudar, a interpelar(me) y a no castigarme... aprendí que a veces hay que tomar decisiones, dolorosas, sinceras, valientes y no tanto... aprendí que hay muchísimas personas que valen la alegría (no la pena), y que hay otras que no tanto, pero que están ahí por algún motivo, de las cuales también aprendí.

Es para mí el cierre de una etapa, pero sobre todo el inicio de una nueva, ni mejor ni peor, nueva; seguramente despertará otros desafíos, en la que seguiré construyendo-me como profesional con el mismo entusiasmo con el que transité este camino.

Como quedó expresado en las conclusiones, el tema no se acaba aquí, por el contrario abre nuevos interrogantes que incitan a descubrirlos, indagarlos y profundizar en aspectos que exceden una tesis doctoral; esto es; simplemente, una utopía... *“la utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para avanzar”* (Eduardo Galeano).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- **ACIJ** – Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- **AGP S.E.** -Administración General de Puertos Sociedad del Estado
- **ALADI** - Asociación Latinoamericana de Integración
- **ALALC** - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- **ANDI** - Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
- **ATM** – Agencia de Transporte Metroropolitano
- **AUSA** – Autopistas Urbanas Sociedad Anónima
- **CABA** – Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- **CBC** – Corredor Bioceánico Central
- **CEPAL** – Comisión Económica Para América Latina y El Caribe
- **CIH** - Comité Intergubernamental Hidrovía Paraguay-Paraná
- **CNRT** – Comisión Nacional de Regulación del Transporte
- **COSIPLAN** – Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
- **DNVN** – Dirección Nacional de Vías Navegables
- **EDI** - Intercambio Electrónico de Datos
- **EID** – Eje de Integración y Desarrollo
- **GCBA** – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- **GEI** – Gases de Efecto Invernadero
- **HPP** – Hidrovía Paraná Paraguay
- **IIRSA** – Iniciativa Para la Integración Regional Sudamericana
- **INDEC** – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- **MERCOSUR** – Mercado Común del Sur
- **ONU** – Organización de las Naciones Unidas
- **PBI** – Producto Bruto Interno
- **PEN** – Poder Ejecutivo Nacional
- **PICAB** - Programa de Integración y Cooperación Argentina/Brasil
- **PICE** - Programa de Integración y Cooperación Económica
- **PROMITT** - Programa de Modernización de la Infraestructura del Transporte Terrestre
- **RECS** - Reserva Ecológica Costanera Sur
- **RMBA** – Región Metropolitana de Buenos Aires
- **SPRC** - Sociedad Portuaria Regional de Cartagena
- **TCAB** - Tratado de Cooperación Argentina-Brasil
- **TICs** – Tecnologías de Información y Comunicación
- **TN** – Toneladas

- **TRP** – Terminales Río de La Plata
- **UNASUR** – Unión de Naciones Suramericanas
- **UPEPBA** – Unidad de Proyectos Especiales Puerto de Buenos Aires
- **ZAL** – Zonas de Actividades Logísticas

SIGLAS EN INGLES

- **FEU** - *Forty Equivalent Unit* / Unidad Equivalente a Cuarenta Pes
- **NAFTA** – *North American Free Trade Agreement* / Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
- **SIPG** - *Shanghái International Port Group*
- **TEU** – *Twenty-foot Equivalent Unit* / Unidad Equivalente a Veinte Pies
- **UNCTAD** – *United Nations Conference on Trade and Development* / Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD)

GLOSARIO

ADUANA: Servicio administrativo gubernamental que registra los géneros y mercancías que ingresan y egresan a un territorio aduanero, aplica la legislación relativa a los distintos regímenes y procedimientos aduaneros y recauda los derechos arancelarios que correspondan.

AGUAS DE SENTINA: Mezclas oleosas o contaminadas que se acumulan por la operación normal del buque o artefacto naval, las cuales se depositan en tanques diseñados para tal fin.

BALIZA: Señal fija o flotante empleada para indicar las márgenes y los ejes de los canales navegables o de las pistas de aterrizaje, los peligros, los puntos de recalada (buques) y otra información de interés para el capitán del buque o aeronave.

BARCAZA: Embarcación que se acopla a otras para ser remolcada en la navegación fluvial.
2.- Embarcación de bajo calado, con o sin propulsión, utilizada para el transporte de productos y gráneles

BITREN: Los también llamados nuevos "cruceiros" del transporte carretero, constan de un camión tractor y dos o más acoplados (El record en cantidad de semi-remolques arrastrados por un camión fue cubierto en Australia, donde se armó un bitrén de 1,442 metros de largo, compuesto por 104 semiremolques).

BOYA: Objeto flotante fondeado en determinado lugar. Señala algún accidente geográfico, el canal de acceso a los puertos y zonas de difícil navegación. Pueden ser luminosas o ciegas.

BUQUE CARGUERO: Barco destinado exclusivamente al transporte de cargas. Presta servicios regulares o no regulares.

BUQUE CISTERNA: Barco especialmente construido para prestar un correcto servicio de transporte de carga general líquida y/o gaseosa.

BUQUE FEEDER: Barco de porte pequeño especializado en transportar carga hacia interfaces (Ej. puertos hub), donde serán transbordada a grandes buques.

BUQUE RO-RO: Barco especialmente construido para transportar vehículos con carga (camiones, semiremolques, etc.). Los vehículos cargados son conducidos y trincados en las cubiertas y en la popa del barco a través de rampas hidráulicas por donde se realiza el embarco/desembarco de los mismos.

CALADO: Distancia entre la quilla (parte inferior del barco) y la superficie del agua. Se mide en pies o decímetros y suele haber una graduación pintada en los buques. El calado varía en función de la carga transportada. Un calado pequeño facilita el anclaje del barco,

mientras que un calado grande añade estabilidad y velocidad, ya que entre otras cosas baja el centro de gravedad.

CANAL: Estrecho o angostamiento natural o artificial, por donde el agua sigue su curso hasta salir nuevamente a mayor anchura y profundidad.

CAPITÁN: Máxima autoridad a bordo de un buque, tanto en lo referente al mando de la nave y sus tripulantes como en lo relativo a representante de la autoridad civil

CARENA: Fondo u obra viva del buque

CARGA: Conjunto de mercaderías que son objeto de una operación de transporte mediante el pago de un precio; o que se encuentran en la bodega de un buque, avión, tren o camión en un momento dado para su movilización; o que se encuentran en un almacén o depósito en un momento dado.

COMMODITY: Término en inglés utilizado en el tráfico internacional, que significa “materia prima”, o “al granel”, cuyo concepto incluye también productos semielaborados que sirven como base para procesos industriales más complejos.

CONTENEDOR (TIPOS): Los contenedores marítimos pueden ser de 20' O de 40', y de los siguientes tipos:

- *Dry Van:* Contenedores estándar cerrados herméticamente y sin refrigeración o ventilación.
- *Reefer:* Contenedores refrigerados que cuentan con un sistema de conservación de frío o calor y termostato. Deben ir conectados en el buque y en la terminal, incluso en el camión si fuese posible.
- *Open Top:* Igual que el *Dry Van* pero abierto por la parte de arriba. Puede sobresalir la mercancía, pero en ese caso, se pagan suplementos en función de cuánta carga haya dejado de cargarse por este exceso.
- *Flat Rack:* Carecen de paredes laterales e incluso, según casos, de paredes delanteras y posteriores. Se emplean para cargas atípicas y pagan suplementos de la misma manera que los *Open Top*.
- *Open Side:* su mayor característica es que es abierto en uno de sus lados y se utiliza para cargas de mayores dimensiones en longitud que no se pueden cargar por la puerta del contenedor

CROSS DOCKING: Operaciones de recepción y clasificación en estaciones de transferencia, de aquellas cargas destinadas a salir inmediatamente hacia distribución, sin almacenamiento intermedio. 2. Actividad que consiste en enviar la mercadería directamente desde la central de producción al lugar de venta, pasando por un almacén donde se realiza la operación de “cruzar el muelle” o “*cross docking*”.

DÁRSENA: Zona o área portuaria, comprendida por un espejo de agua, en donde los buques efectúan maniobras para atracar o fondear.

ESCOLLERA: Dique de defensa que se construye con piedras para resguardar contra la marejada y las corrientes.

ESLORA: Largo total de un buque

ESPIGÓN: Un espigón es una estructura lineal construida con bloques de piedras de hormigón, colocados dentro del agua, en ríos, arroyos o próximos a la costa marítima, con la intención de dirigir el flujo en alguna dirección determinada, reducir el oleaje o favorecer la decantación de arena. Se ponen espigones en los puertos para el refugio de los barcos y que no sufran destrozos. También suelen ponerse una especie de espigón en muelles comerciales

ESTIBADOR: Persona física o jurídica que en toda operación de carga y descarga de un vehículo de transporte, se encarga de distribuir convenientemente la misma

FEFO: (*First Expires, First Out*) es una técnica de gestión de la carga que trata de distribuir los productos (hacerlos fluir por la cadena de suministro seleccionando primero los que caduquen antes).

FIFO: (*First In, First Out*) Refiere en logística al sistema de inventarios de productos “primero que entra, primero que sale”, a igualdad de caducidad los más antiguos.

FORELAND: se refiere específicamente al área complementaria de un puerto conectada a éste por barco, es decir, al conjunto de áreas desde donde se atraen las importaciones y se distribuyen las exportaciones. En un sentido más amplio puede aplicarse al conjunto de territorios (ciudades, comarcas, regiones) con los que se encuentra conectado otro territorio. Es la zona de influencia de un puerto más allá del espacio marítimo con el que se encuentra conectado.

HINTERLAND: es el territorio de influencia económica de un puerto dentro del cual se incluye el *Umland*, que está integrado por las zonas de influencia inmediata y primaria del puerto. Por zona de influencia inmediata se entiende el recinto portuario, y por zona de influencia primaria el área espacial donde es determinante la presencia del puerto. Hinterland o tras país es la parte en la que el puerto vende sus servicios.

JUST IN TIME (JIT) JUSTO A TIEMPO: Expresión que se utiliza para referirse a un sistema de organización de la producción y de control del inventario, coordinado con un procedimiento efectivo para realizar pedidos. El objetivo principal es mantener almacenados lo mínimo posible las mercaderías y disponer de las mismas en el preciso momento que han de incorporarse al proceso de producción

KNOW HOW: Experiencia sobre la manera de hacer algo, acumulada en un arte o técnica y susceptible de ceder para ser aplicada en el mismo ramo con eficiencia.

LASTRE: Expresión del transporte marítimo, que hace referencia al agua que es colocada en las escotillas para dar peso y equilibrio al buque cuando está sin carga.

LIFO: (*Last In, First Out*) método utilizado en la gestión de inventarios que significa “último en entrar, primero en salir”.

M² – Metro cuadrado

MANGA: Ancho total del buque

MUELLE: es una construcción realizada en el agua, ya sea en el mar, en un lago o en un río, afianzada en el lecho acuático por medio de bases que lo sostienen firmemente, y que permite a barcos y embarcaciones atracar a efectos de realizar las tareas de carga y descarga de pasajeros o mercancías.

NUDO: Medida de la velocidad de un buque que equivale a una milla náutica por hora, es decir, 1.852 km/hora.

PUERTOS PIVOTES O PUERTOS HUB: Puerto Concentrador, es un puerto mayor o principal en un país, subregión o región especializado en el tráfico de contenedores, es alimentado de carga en contenedores desde puertos interiores o menores llamados puertos alimentadores. La función de un Puerto Pivote es concentrar y distribuir dentro de la subregión o región a la que sirve grandes cantidades de contenedores, transportados por buques porta contenedores tipo «PostPanamax» en recalada directa.

PUERTO SECO: Terminal situada en el interior de un país directamente conectada con uno o varios puertos y cuya actividad principal es la concentración y/o distribución de tráfico marítimo. Se trata de un nodo estratégico de la cadena de transporte marítimo-ferroviario, cuyo aporte se basa en su especialización hacia el transporte marítimo y en su efecto de refuerzo y ampliación de hinterland de los puertos.

RADA: Área marítima donde los buques pueden estar anclados al abrigo.

RA-RA: Abreviatura de: “Rail on/ Rail off”: Ferrotransbordo.

RA-RO: Abreviatura de: “Rail/Road traffic”: Ferrutaje; carretera rodante.

RO-RO: Abreviatura de: “Roll on roll off”: Buques para transporte de carga rodada.

RUPTURA DE CARGA: Descomposición total o parcial de una unidad de carga en sus componentes, para proceder a otras operaciones.

UMLAND: El término se refiere a un neologismo para designar a un área inmediatamente contigua al centro comercial. El término “alrededor” indica el área más cercana de influencia que coincide a veces con los límites administrativos y jurídicos del puerto.

CONVERSIÓN DE MEDIDAS

Medidas de velocidad

NUDO: 1 milla por hora = 1,852 kilómetros por hora

CABLE POR MINUTO: 6 nudos

Medidas de distancia

BRAZA: 1,83 metros (usada para grandes profundidades)

MILLA: 1,6093 kilómetros

MILLA NÁUTICA: 1,853 kilómetros

PIES: 30,4801 centímetros (para pequeñas profundidades)

PULGADAS: 2,54001 centímetros

YARDAS: 0,9144 metros

Medidas de peso

LIBRA: 0,45359237 kilogramos

TONELADAS: 1000 kilogramos

Resumen

La investigación concentra el interés en el análisis de las transformaciones de territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas, cuya actividad predominante es la carga contenerizada, en el período 1990 – 2018, contemplando al puerto como unidad económica-productiva, estructura técnica y social de alcance local y regional y dinamizador del desarrollo. El caso de estudio cualificado es el Puerto de Buenos Aires (correspondiente al área de Puerto Nuevo y Puerto Sur y las correspondientes dársenas), localizado en la trama urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El objetivo de la investigación consiste en estudiar las posibilidades de reconversión puerto-puerto, en correlato con las transformaciones territoriales del puerto en (y con) la ciudad, contribuyendo al conocimiento en la interpretación de las transformaciones territoriales en las denominadas reestructuraciones portuarias evaluando los escenarios alternativos para el Puerto de Buenos Aires a mediano plazo. La hipótesis de trabajo plantea que el puerto de Buenos Aires puede reconvertirse en sus sitio actual, de un modo sostenible e integrado a la ciudad, en un desarrollo que suponga estrategias de ordenamiento del territorio urbano-portuario, considerando las principales problemáticas según las variables de usos del suelo, movilidad y logística, relación puerto-ciudad y actores sociales.

La estructura metodológica consta de tres partes: la primera corresponde a un abordaje descriptivo y exploratorio de inserción y contexto nacional y macro regional, la segunda aborda el análisis de las variables construyendo el escenario reciente, a modo de diagnóstico, en la escala local-metropolitana; la tercera plantea la construcción de escenarios alternativos bajo el método prospectivo aplicado al ordenamiento territorial con la técnica de escenarios, ofreciendo una perspectiva de valoración y anticipación para corroborar la hipótesis planteada.

Conceptos Claves: Transformaciones Territoriales - Reestructuración Portuaria - Reconversión Puerto-puerto - Territorio Metropolitano.

Abstract

The investigation concentrates the interest in the analysis of the transformations of port territories inserted in metropolitan areas, whose predominant activity is the containerized cargo, in the period 1990 - 2018, contemplating the port as an economic-productive unit, technical and social structure of local scope and regional and dynamic development. The case of qualified study is the Port of Buenos Aires (corresponding to the area of Puerto Nuevo and Puerto Sur and the corresponding docks), located in the urban fabric of the Autonomous City of Buenos Aires.

The objective of the research is to study the possibilities of port-port reconversion, in correlation with the territorial transformations of the port in (and with) the city, contributing to the knowledge in the interpretation of territorial transformations in the so-called port restructuring by evaluating the scenarios alternatives for the Port of Buenos Aires in the medium term. The working hypothesis proposes that the port of Buenos Aires can be reconverted into its current site, in a sustainable and integrated way to the city, in a development that supposes strategies of ordering of the urban-port territory, considering the main problems according to the variables of land uses, mobility and logistics, port-city relationship and social actors.

The methodological structure consists of three parts: the first one corresponds to a descriptive and exploratory approach of insertion and national and macro regional context, the second deals with the analysis of the variables constructing the recent scenario, by way of diagnosis, in the local-metropolitan scale ; the third one proposes the construction of alternative scenarios under the prospective method applied to land use planning with the scenario technique, offering a perspective of valuation and anticipation to corroborate the hypothesis proposed.

Key Concepts: Territorial Transformations - Port Restructuring - Port-Port Reconversion - Metropolitan Territory.