

1. Presentación del tema

El presente estudio hace referencia al espacio comprendido por la jurisdicción portuaria La Plata, localizada en los municipios Bonaerenses de Ensenada y Berisso. Dichos municipios junto al de La Plata conforman la denominada Región del Gran La Plata; ésta se ubica al sureste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (Argentina) y constituye un complejo urbano – industrial que cuenta con una superficie conjunta de 1160 Km² y una población de 702.449 habitantes^{2, 3}.

Intentaremos abordar las Transformaciones Territoriales recientes en la jurisdicción portuaria La Plata, tomando como punto de partida la implementación del Plan Director y Zonificación Portuaria por parte Consorcio de Gestión del Puerto La Plata (año 2000), mediante el cual se establecen las bases para la redefinición de usos y funciones del área (administración, ordenamiento y manejo tanto de áreas operativas y no operativas), el presente estudio se orientará a Lugares seleccionados a tal fin y en particular, las lógicas que despliegan los actores involucrados (sociales – políticos – económicos) que intervienen en estos lugares o patrones de ocupación y apropiación.

Se identifican en el área portuaria industrial del Gran la Plata la existencia de tres conjuntos diferenciados, en cuanto a escala, función y jerarquía. Estos de complejidad creciente, según se trate de una escala regional, Gran La Plata, Región Metropolitana de Buenos Aires y la Región Pampeana.

La localización geográfica del Puerto La Plata corresponde a los 34° 50" de Latitud Sur y 57° 52" de Longitud Oeste; se posiciona sobre el margen Sur del Estuario del Río de La Plata, a 10 Km. de la ciudad Capital de la Provincia de Buenos Aires (La Plata) y a 56 Km. vía terrestre o 37 Km. por vía marítima de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital de la República Argentina.

La jurisdicción Portuaria posee 2.249 ha de las cuales la mayor parte, en la actualidad es de dominio del Estado Nacional. Nos referimos a un área de gran heterogeneidad que posee un complejo mosaico de usos y funciones, muchos de estos contrapuestos: urbanos - residenciales, industriales, frutícola, esparcimiento, áreas protegidas, zona de costa e islas, etc. Caracterizados por ser lugares heterogéneos, de amplio dinamismo y profundas transformaciones desarrolladas desde hace más de una década.

La disputa resultante por el uso y apropiación del espacio entre las diferentes actividades (productivas y no productivas), diferentes usos que actúan en algunos casos como intersticios entre varios de ellos, acentúan la compleja superposición de jurisdicciones y la consiguiente superposición de organismos con posibles competencias. Razón por la cual existen en dicha área conflictos de larga data debido a la compleja trama de actores y sujetos que desarrollan sus

¹ Profesor y Licenciado en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. (UNLP). Facultad de Ciencias Económicas. (UNLP). Argentina

² Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INDEC, 2001.

³ Existe una primacía por parte del partido de La Plata sobre los otros dos municipios, por ser sede del poder político de la Provincia de Buenos Aires; su población asciende a 571416 hab., es decir un 11.7 % del total de la Prov. , en cuanto a la superficie del mismo aporta 926 km² (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INDEC 2001). A su vez, Berisso posee 79862 hab. 1.6 % del total de la Prov. Con una superficie de 135 km². Por último, la población de Ensenada asciende a 51171 hab. 1.0 % del total de la provincia con una superficie de 101 km².

diferentes lógicas que despliegan en el espacio, tema que iremos desarrollando en el transcurso del presente estudio.

De lo antedicho se desprende la coexistencia de ocupaciones y tenencias de tierras con diferentes figuras legales de permiso, usufructo o uso, por parte de empresas, organismos e instituciones que acentúan la complejidad del área a la hora de realizar un plan de gestión y manejo integrado: localización de industrias, instituciones de fomento, deportivas, profesionales, educativas, recreativas, privadas, etc.

Imagen 1. Imagen Satelital correspondiente al área portuaria La Plata. Jurisdicción portuaria aparece en sombreado.



Fuente: página Web Puerto La Plata

2. Nociones sobre el Territorio

Los debates, tanto del concepto de Territorio como el del fenómeno de la globalización, se han revitalizado hoy más que nunca ante la compleja y dinámica realidad por la que atraviesa el escenario económico - político mundial; en el cual se evidencian signos de reestructuración de mercados (emergentes y consolidados), crisis económica mundial⁴ y reestructuración del sistema capitalista.

Las explicaciones desde el fenómeno de la globalización, entendiendo como tal a un fenómeno de carácter multidimensional, refieren a acciones o procesos que incluyen al mundo entero; a partir esta perspectiva abordamos desde nuestras disciplinas, particularmente desde la geografía, la manera como se resignifica la relación espacio – tiempo.

⁴ Actual crisis de las hipotecas “subprime” en EE.UU. y las medidas de *salvataje financiero* adoptado por el actual gobierno norteamericano, y sucesivamente realizado por el resto de economías pertenecientes a diferentes bloques económicos.

respecto de la noción de Territorio, en una definición previa del concepto, Bozzano⁵ dice “...el Territorio o Espacio Geográfico es un lugar donde se desarrollan procesos naturales y donde se despliegan procesos sociales, cuya combinación lo torna más complejo que cualquier visión analítica profunda de sus componentes (...) no es solo la suma y la combinación de formas espaciales y procesos sociales...es en sentido amplio y en tanto escenario de articulaciones complejas entre sociedad y naturaleza...y agrega...son cada vez más variables e inestables. (Bozzano: 2000)

Al referirse al espacio geográfico Milton Santos resume su propuesta teórica en términos de un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones que forman el espacio⁶. En un territorio determinado, ambos sistemas interactúan; los sistemas de objetos condicionan la forma en que se dan las acciones, mientras que el sistema de acciones conduce a la creación de nuevos objetos o a la resignificación de objetos preexistentes. (Santos; 2000:54-55). Son las acciones las que, en último término, definen los objetos, dándoles un sentido. Pero hoy los objetos “valorizan” de manera diferente las acciones, en virtud de su contenido técnico. Analizar las acciones por separado o los objetos por separado no refleja su realidad histórica. (Santos; 2000:73) Las técnicas integran ambos sistemas⁷ (Bozzano, 2005)

El territorio (*terra torium*) en sentido amplio es naturaleza y sociedad en interacción dialéctica. El territorio es un lugar de variada escala donde sujetos –actualmente del Estado, el mercado y la ciudadanía- ponen en interacción sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales- e identificables según particulares acontecimientos -en tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en la relación local-meso-global.⁸

3. Sitio y posición

El Puerto La Plata se sitúa en una posición privilegiada en el marco de los sistemas de transporte de la Argentina. Por vía acuática, está localizado frente a la Vía Navegable Troncal del Río de La Plata al Océano y a la Hidrovía Paraguay - Paraná, por la que transita el grueso de las exportaciones argentinas. Su vinculación con la región pampeana y el resto del país ofrece una elevada potencialidad para absorber en buena medida los tráficos de carga emergentes del Mercosur. Desde el punto de vista de la dinámica ambiental la ubicación geográfica del puerto constituye un parámetro favorable dado que permanece alejado a la zona de avance de sedimentos provenientes del Delta; por otra parte, el sector costero y las islas ofrecen un paisaje atractivo para el turismo local y micro regional, a la vez que su preservación asegurara el mantenimiento del sistema ecológico regional de la costa sur que es el más austral en su tipo

4. Breve Caracterización de la situación de gestión en el Área portuaria (Puerto La Plata)

La gestión portuaria que se viene desarrollando en la República argentina, es consecuencia del proceso de cambio iniciado en el año 1989 con la sanción de la ley Nacional N° 23696, por la que se preveía la privatización, descentralización y provincialización de los puertos

⁵ En: “Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles” H. Bozzano, Editorial Espacio, 2000, Capítulo 1 “Espacios y Territorios”(pp.29)

⁶ Bozzano; H. pp175: 2003. En libro: Libro Pensar la Plata.

⁷ En Bozzano, H. (2005) Territorio y Gestión. Conocimiento, realidad y transformación: un círculo virtuoso?. En: VII Encuentro Internacional Humboldt, Merlo, San Luis.

⁸ territorio y gestión: desarrollo endógeno y desarrollo institucional. Análisis de casos Prof. Dr. Horacio Bozzano. Seminario de Investigación “Experiencias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Local”. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata – Facultad de Ciencias Humanas, Instituto de Geografía, Universidad Nacional de La Pampa. 4 y 5 de agosto de 2005. CD. pp. 9

que hasta el momento se encontraban en manos del Estado Nacional⁹. El proceso de iniciación de la transferencia del dominio, administración o explotación a los puertos provinciales y/o a la actividad privada comienza con el Convenio de Transferencia Nación – Provincia. (Convenio Transferencia Nación – Provincia, decreto 906, 817, Ley N° 24093 Actividades Portuarias).

Imagen 2. Puerto La Plata. Vista desde El Río de La Plata hacia el canal Cuatro Bocas (centro de la imagen) y Polo Petroquímico (Destilería Repsol YPF). A la derecha ciudad de Ensenada, a la izquierda ciudad de Berisso.



En el año 1992 el Puerto La Plata pasa a la órbita del estado Provincial¹⁰. Por medio del decreto N° 1596/99 se crea, el 29 de Septiembre de 1999, el Consorcio de Gestión del Puerto de La Plata, un ente Público no estatal, que administra y explota el Puerto La Plata, a través de una estructura de gestión materializada en su directorio¹¹.

Desde el enfoque de la gestión de las áreas urbanas analizaremos el tema del gobierno urbano siguiendo a Karol¹² y a partir de este reflexionando en una serie de ítems sintetizados en: por un lado, la superposiciones de autoridades (incumbencias municipales, nacionales, provinciales, de organismos o institutos autárquicos, etc.). Otro de los temas significativos en el análisis de los gobiernos locales es, que estos pueden tener baja capacidad de representación y negociación. Suele ocurrir que tengan baja capacidad de control sobre ciertas actividades de desarrollo de mayor alcance territorial. Tengamos en cuenta que para este estudio la temática portuaria y comercial posee dimensiones territoriales que exceden a la escala de los gobiernos locales y se posicionan a una escala continental y/o mundial.

Es de considerar para el análisis de la temática referida, el grado de libertad de los gobiernos municipales para tomar decisiones, sus niveles de autonomía y legitimación – institucional, política y/o popular – de la autoridad de control.

Continuando con la nueva modalidad de Gestión, como un antecedente importante a la creación del consorcio de Gestión del Puerto La Plata podemos mencionar, en la que podríamos

⁹ Desde 1943 hasta principios de 1991 la propiedad de todos los puertos del país, su administración, su control y operación, estaban centralizadas y monopolizadas por el estado Nacional.

¹⁰ El Puerto de La Plata es un Puerto Provincial de acuerdo con los términos de la Ley Nacional N° 24.093(Ley de Actividades Portuarias) y su Decreto Reglamentario N° 796/93. Por Decreto N° 906/91 y convenio de Transferencia Nación – Provincia se transfieren a la órbita Provincial, dicho convenio es ratificado por Ley N° 11.206

¹¹ Estructura de Gestión: Directorio compuesto por 9 miembros; un representante del Poder Ejecutivo provincial – presidente; tres representantes municipios en jurisdicción; dos representantes por la actividad gremial del quehacer portuario (uno por el personal ferropuertoario y uno por los estibadores); tres representantes por la actividad privada: uno por la Cámara de Empresas Marítimas, uno por la Unión Industrial del Gran La Plata y uno en representación de las Cámaras de Comercio e Industria de los tres municipios involucrados (uno por Asociaciones u organismos privados que nuclean a empresas armadoras o prestatarias de servicios portuarios y/o marítimos y/o de apoyo a la navegación; un miembro en representación de las asociaciones u organismos privados que nuclean a los concesionarios y/o permisionarios de las terminales e instalaciones portuarias comerciales e industriales y un miembro en representación de las asociaciones u organismos privados que nuclean a las empresas que Transforman, ensamblan o comercializan insumos de carácter industrial.

¹² Karol, Jorge, “Actores Sociales y gestión de la ciudad”. Cátedra Planeamiento Urbano, FADU, Universidad Nacional de La Plata (inédito), 2004.

llamar una etapa fundacional¹³, la decisión de la Delegación Portuaria Río de La Plata, quien elaboró en conjunto con las autoridades del Puerto de Róterdam (Holanda) un Plan de Operaciones a largo plazo bajo la figura de “Plan Director y Zonificación Portuaria”.

Localizada en un ámbito territorial de uso complejo donde se relaciona el mercado, el estado y la ciudadanía, la jurisdicción Portuaria está compuesta por 2.249 ha de las cuales la mayor parte, en la actualidad es de dominio del Estado Nacional. Al momento de realizarse el Plan Director se registraron según la Administración Provincial de Puertos un total de 107 permisos de usos.

4.1. Hacia un Nuevo modelo de gestión del Puerto La Plata

El Puerto La Plata históricamente se ha caracterizado por poseer un tráfico cautivo de las operaciones llevadas a cabo por la firma YPF, ya que desde el año 1925, se encuentra radicada dentro de su jurisdicción la destilería de la mencionada empresa. No obstante, tuvo su esplendor en la época de los frigoríficos Swift y Armour, los que hacían grandes aportes junto con los hidrocarburos, a las operaciones portuarias existentes por entonces. En la actualidad las operaciones tienen diversificada su carga en tres grandes empresas: Repsol YPF SA, Copetro SA y Siderar SA. Las mercancías que se mueven son principalmente graneles líquidos (hidrocarburos y productos químicos), graneles sólidos (carbón calcinado de coque y arena) y carga general (bobinas de acero laminado y contenedores)

4.2. Aspectos Legales

La situación legal e institucional que presentaba el puerto era de superposición de jurisdicciones: Nación; Provincia; Municipios de Ensenada y Berisso; Administración e intervención de Organismos Públicos de diversa naturaleza (Administración Puertos Bonaerenses, Prefectura Naval Argentina, Armada Nacional Argentina, Zona Franca La Plata, etc.), definían un esquema institucional burocrático de alta complejidad y dudosa eficiencia en cuanto a operatividad, economía, seguridad, etc. La localización de grandes industrias tal el caso de Repsol YPF S.A. de interés nacional que actuaban como feudos autónomos complica más este cuadro de situación. La legislación vigente desde la Constitución Nacional, el Código Civil, el Código de Comercio, Leyes y Decretos tanto Provinciales como Nacionales constituyen un andamiaje completo en cuanto a defensa nacional, economía pública y régimen fiscal, seguridad, política portuaria, etc. Asimismo la legislación complementaria sobre industria y manipuleo de sustancias peligrosas, seguridad e higiene en el trabajo, control de afluentes, etc., debería ser suficiente para el correcto funcionamiento del puerto y las actividades económicas que en él se desarrollan.¹⁴

Al momento de confeccionarse el Plan director sobre el área el diagnóstico era categórico:

“la superposición de Organismos, una inadecuada coordinación, la falta de planes reguladores, políticas erráticas y demás falencias de administración, sumados a la presión ejercida por los intereses que se mueven en torno al Puerto de Buenos Aires, son algunas de las causas de la situación actual. Por ello, se considera que, de garantizarse la cumplimentación de la legislación vigente, mediante adecuado y unificado sistema de control no sería necesario realizar grandes modificaciones y/o complementaciones del actualmente vigente” (extraído del Plan Director y Zonificación Portuaria del Puerto LP. CGPLP, Tomo II, página 9. Año 2000)

¹³ por cuanto proporcionó el andamiaje sobre el cual construir y consolidar en etapas, pero básicamente aspirando al largo plazo, un proyecto de alternativa portuaria jerarquizada.

¹⁴ Extraído del Plan Director del Puerto. Tomo II. Año: 2000. página 8

5. Plan director y Zonificación Portuaria

El Puerto La Plata (PLP) según la clasificación de la UNCTAD¹⁵, es un puerto de primera generación y en algunos aspectos uno de segunda¹⁶. La propuesta desde el Consorcio de Gestión es direccionarlo hacia una redefinición de Terminal¹⁷ Polivalente, hacia a un puerto de tercera generación¹⁸, con un mayor valor agregado de la carga transportada.

Al planificar un puerto nuevo, se debió decidir la ubicación de las distintas terminales teniendo en cuenta, entre otras cosas, su tipo (contenedores, carga general, graneles sólidos, líquidos, terminales para autos, etc.), las áreas urbanas circundantes (seguridad, emisión de polvo, ruidos, contaminación cruzada, etc.). Las funciones a ser cumplidas tanto en los sectores públicos como en las terminales deben tener un neto carácter portuario, serán preponderantemente monofuncionales, esto es, atenderán un solo tipo de carga. Un tipo de carga puede abarcar varias mercaderías operativamente compatibles, siempre que no se presenten entre ellas situaciones de degradación o contaminación, tanto en operaciones simultáneas como sucesivas.

6. Ejes Teóricos metodológicos del Estudio

Proponemos los siguientes 5 ejes de análisis territoriales, a trabajar en función del objeto de estudio planteado, dado que el presente escrito se trata de una breve recapitulación, solo presentaremos una síntesis, estos son:

1. Natural, artificial, técnicas
2. Tiempo, espacio, acontecimientos
3. Local, meso, global
4. Las relaciones Sujetos del Estado, el mercado y la ciudadanía
5. Sistemas de objetos, sistemas de acciones. lógicas de ocupación y lógicas de apropiación del territorio.
6. Elección de 2 Lugares emblemáticos en el área de estudio

En el proceso de construcción del objeto se incorpora como eje de análisis determinante a los sujetos y a los lugares. La aplicación de los primeros 5 criterios o ejes se profundizan con el análisis de la participación de los actores sociales. La Operacionalización de estos 5 ejes territoriales nos permite avanzar en el último criterio, útil para reconocer, explicar y proponer lugares en el área de estudio.

6.1. Natural, artificial, técnicas.

Los diferentes modos en la utilización del territorio significan una valoración distinta de la naturaleza; esto significa que la relación naturaleza – sociedad se juega de un modo particular en cada caso: *“cada lugar tiene un papel, un valor”* (Santos: 1988), a la hora de analizar cuál es ese papel, intervienen elementos de la naturaleza, una sociedad que los valora y

¹⁵ United Nations Conference on Trade and Development

¹⁶ Según Plan director del Puerto LP, Tomo II, página 3

¹⁷ Entendemos por Terminal a un conjunto de infraestructura, equipo y servicios que en forma combinada y flexible se convierte en sectores operativos autosostenibles.

¹⁸ Respeto a lo que denominamos nuevos paradigmas de terminales portuarias podemos identificar 3 tipos: Puertos de primera generación, son entidades generalmente estatales, aisladas, burocráticas y no comerciales y solamente servían para permitir el traspaso de las cargas de los medios terrestres a los acuáticos, es decir cargar, descargar, y almacenar las mercaderías. el puerto esta aislado de las actividades del transporte y del comercio. Puertos de segunda generación: Considerados como centros de servicios, a la industria y al comercio; los gobiernos, las administraciones portuarias y las empresas tienen una visión más amplia de las funciones, constituyéndose en centros de servicios para el comercio y la producción. Puertos de tercera generación: se han ido transformando en centros integrados de transporte y plataformas logísticas para el comercio internacional

apropia, y una intencionalidad que orienta esa acción. Es decir, no podemos comprender la naturaleza y la sociedad como dos entes separados, sino articulados entre sí, debido a que son las leyes sociales las que sobreconstruyen a las naturales. (Bozzano: 2000)

Respecto a la valorización natural por parte de las sociedades que precedieron y constituyeron los primeros asentamientos en la región. La configuración geográfica que se adoptó estuvo, en su momento, condicionada por el Puerto. Las poblaciones de Berisso y Ensenada se recostaron sobre los canales de acceso al puerto (espacio construido). Por sus características de sitio natural, de su ejido urbano y habitacional presenta una alta vulnerabilidad social y ambiental que pone en condiciones de riesgo a sus habitantes. El híbrido natural-artificial juega en el presente caso de estudio un rol central, básicamente por el reconocimiento de lugares con baja sustentabilidad.

Algunas de las conclusiones para destacar referentes al tema extraído del Diagnóstico (Tomo II, Capítulo 5) Marco general del Plan Director:

- La destilería de Repsol y el polo petroquímico generadores de afluentes tóxicos tales como ácidos, anilinas, fenoles, residuos de destilación de naftas, etc., representan una *potencial* fuente de contaminación, como así también, la localización de industrias papeleras, textiles, fábricas de ladrillos entre otras, incrementan la polución, determinando bajos contenidos de oxígeno disuelto, así como presencia de grasas y detergentes superiores a los límites permitidos. La descarga de líquidos cloacales crudos al Río Santiago y por medio de este al Río de La Plata aumentaría el problema

6.2. Tiempo, espacio, Acontecimientos Sujetos, actores y Lugares

Un acontecimiento es entendido en primera instancia como “...un instante del tiempo que se da en un punto del espacio” (Santos, M; 2000:122) en referencia a lo expuesto como primera definición debemos precisar que los acontecimientos no pueden ser examinados aisladamente de los sujetos que le dan significado, de los lugares donde ocurren, ni de los procesos sociales más generales que permiten entenderlos.

Los procesos sociales en cualquier territorio son protagonizados en muy diverso grado e intensidad por funcionarios, empresarios y vecinos: sujetos del Estado, el sector privado y la ciudadanía, respectivamente. Cada lugar del Planeta representa un cúmulo de acontecimientos en tiempo-espacio. En un espacio presente, tiempos pasados y tiempos presentes se combinan de manera compleja.

En continuidad con lo expuesto sobre la relación estrecha entre acontecimientos, sujetos y lugares, abordaremos este eje teórico en función del concepto de “pacto fundacional”¹⁹(Bozzano, H: 2003) entendido como un acontecimiento mediante el cual determinados sujetos deciden crear un lugar. Los pactos fundacionales del presente caso de estudio nos remiten a la época de la Colonia, el Virreinato del Río de La Plata, producto de un acontecimiento jerárquico, resultante de una organización política – el Virreinato - generándose pues una lógica vertical. Este “pacto fundacional” se despliega en un lugar constituido como un área marginal del Virreinato del Perú, y luego del Virreinato del Río de La Plata, por parte actores privados que desarrollaron sus actividades económicas en los campos cercanos a la costa del Río de la Plata.

¹⁹ Citado por Bozzano; noción trabajada por la Dra. Clarisa Voloschin en proyectos concretos a partir de la perspectiva psicoanalítica de René Kaes expuesta en “Souffrance et psychopathologie de lieux institutionnels”, Dunod, Paris, 1996.

6.2.1. Acontecimientos en el proceso de ocupación de la región

Es posible identificar para el área de estudio 8 acontecimientos a escala local y otros a escala regional que dan cuenta de la participación activa de actores del Estado, el mercado y la ciudadanía. En síntesis se trata de los siguientes:

- a. Etapa colonial siglo XVI – 1730
- b. Etapa consolidación del Territorio. Puerto y rasgos incipientes de la constitución de un modelo agro exportador. 1730 – 1880
- c. Etapa de la Fundación de la Nueva Capital provincial y Puerto. 1880 - 1900
- d. Etapa de la Instalación de los Frigoríficos y Gran aporte migratorio europeo. 1904 – 1925.
- e. Etapa del Desarrollo Industrial. Diversificación productiva 1925 – 1956
- f. Etapa de las Autonomías municipales 1957 y Consolidación industrial
- g. Etapa Crisis del sector industrial. Impactos locales 1976 – 1989
- h. Etapa de grandes Reformas políticas y económicas. 1990 - 2008

6.3. Lugares: lo local, lo meso, lo global

Al intentar explicar las transformaciones Territoriales actuales que se concretan en las áreas portuarias, éstas entendidas no como meros espacios de intercambios de bienes y servicios, sino por el contrario, vistas en el marco de nuevos procesos de competitividad, adaptación e innovación, que definen cambios en las áreas del transporte, las comunicaciones, y el comercio mundial. Las nuevas tecnologías se constituyen como facilitadoras ante la Necesidad de mercado mundial, interacción más compleja e interdependiente entre focos de producción, circulación y consumo (García Canclini; 2005)²⁰

6.4. Lugares y actores sociales

6.4.1. Breves reflexiones en torno a Políticas urbanas y participación ciudadana

Tal como lo señalan Borja, J y Castells, M (1998) la transformación de nuestras sociedades por los procesos de globalización y reforma del estado tienen una dimensión espacial y lo que dicha transformación representa es la constitución de una nueva organización espacial característica de los nuevos procesos de acumulación del capital, de organización de la producción, de integración de los mercados, del papel asignado al estado nacional, provincial y municipal y el ejercicio del poder de escala planetaria. En esta línea de pensamiento, los autores han propuesto la idea de que esa lógica espacial se caracteriza por la dominación del “espacio de los flujos” estructurando en circuitos electrónicos que se ligan entre sí globalmente por nodos estratégicos de producción y de gestión. De esta forma surge la importancia asignada al rol que cumplen las metrópolis en los nuevos espacios económicos de carácter regional (como el Mercosur y los corredores bioceánicos) y mundial. (Reese, E; Catenazi, A: 2001)

Siguiendo a Mathus, en su política planificación y gobierno, definimos *actor social como una agrupación humana o una organización que, en forma transitoria o estable, tiene la capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrollar intereses propios y compartidos, definir y satisfacer necesidades e intervenir en una situación determinada produciendo hechos.* (En: J.Karol; 2004:3)

Entendemos al sujeto como al ser humano representativo de un colectivo, agrupación u organización política, económica o ciudadana de tamaño diverso que desarrolla al menos cuatro

²⁰ García Canclini, N. La globalización imaginada. Paidós, 2005. pp 49-50

*capacidades: desarrolla intereses, acumula recursos cognitivos y materiales, satisface necesidades y tracciona hechos.*²¹

6.4.2. Legitimización y Capital cultural.

Pensar en legitimidad, es pensar en la idea de un orden basado en el contrato, es decir, los individuos otorgan mediante el ejercicio de la ciudadanía, el poder político a sus representantes en el Estado. (R. Nogués; 2004:37-38)²². Las modalidades de legitimación pueden aproximarse en mayor medida a una dialéctica horizontal-vertical, o a una dialéctica vertical-horizontal, reconociendo aquí principalmente modelos que en base a Karol como: del estilo top-down y bottom-up²³, respectivamente. (En Bozzano. Libro las dos provincias. Cap. 1 pp. 17 y 18)

“La literatura internacional acerca de la gestión en general...introdujo muy recientemente un concepto –“governance”– que alude a los procesos sociales por medio de los cuales se construyen marcos institucionales para abordar, discutir y resolver los modos y los instrumentos de gestión de la ciudad. No hay un equivalente satisfactorio para este término en castellano; algunos autores lo traducen como “gobernancia”...El término “gobierno” alude esencialmente al Estado; en cambio, “gobernancia” se refiere a una gama muy extensa de interrelaciones entre la sociedad civil, el mercado y el Estado.” (Karol; 2004:3)

Análisis de las relaciones formales e informales

Partiendo del análisis que propone Karol, entenderemos como formales aquellas organizaciones y actores oficialmente reconocidos y aceptados y aquellos procesos que cumplen normas y regulaciones oficiales; y como informales a las actividades que no cuentan con reconocimiento oficial completo o – de algún modo u otro – no cumplen con procedimientos o normas oficiales. (Karol: Pp8). Existe en consecuencia un espectro amplio de relaciones, acciones y decisiones más o menos formales. El término informal dista de ser unívoco.

Según desarrolla Karol Los principales procesos que se desarrollan en la gestión de la ciudad están relacionados con la realización de actividades para: la obtención de la ganancia, la acumulación y ejercicio del poder político y la reproducción social de los distintos grupos poblacionales. (Karol pp10).

Los actores insertos en estos procesos desarrollan sus actividades, defienden sus intereses y se guían en sus actividades por las lógicas predominantes en cada uno de ellos. Pedro Pérez caracteriza a tres tipos de procesos y actores (Pérez; 1995; En Karol, J. 2004. pp. 10)

a. Actores que realizan procesos orientados predominantemente por una lógica de obtención de ganancia²⁴ en la reproducción de y en la ciudad²⁵, cuyo objetivo es la maximización de la acumulación y la obtención de beneficio económico.

²¹ Esta definición de sujeto surge de C.Mathus en su “Política, planificación y gobierno” (en J. Karol; 2004:3)

²² Nogués, Romina, “Pensando la Argentina de hoy: Una mirada Sociológica sobre el Estado, el Mercado y la Ciudadanía frente a los dilemas del Desarrollo Local.” Equipo Territorio y Gestión, UNLP, En Informe Atlas Metropolitano FHCE, UNLP-CONICET-CIC 2004:13 (inédito), 2003.

²³ Karol realiza una distinción sobre la investigación empírica en la literatura sobre cuestiones urbanas, que se pueden resumir predominantemente en dos áreas temáticas:

- Las que refieren a Análisis del gobierno y la gestión urbana, sobre la base de modelos - generalmente importados desde el sector privado - desde arriba hacia abajo (“top-down”), racionalistas y tecnocráticos, focalizados sobre la eficiencia del desempeño. tiende a ser normativo o prescriptivo.

- Análisis de pobreza urbana, estrategias de supervivencia y sistemas de organización de hogares y comunidades pobres, junto a análisis de los roles que juegan las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones comunitarias de base (OCBs) en relación a esta misma temática. Karol (2004, op. cit.).

²⁴ El predominio de la lógica de la ganancia es una determinación estructural: estos actores deben someter sus comportamientos a esa lógica para mantenerse y reproducirse. Karol pp10

²⁵ Se debe distinguir quienes producen la o en la ciudad. Producen la ciudad quienes producen sus componentes materiales y funcionales, sus soportes materiales en la aglomeración, el suelo urbano, infraestructura y equipamientos, redes, calles, y los servicios urbanos. Producen en la ciudad quienes realizan actividades económicas urbanas, a la vez que la promueven o desarrollan. Actividades Industriales, comerciales, financieras, servicios, etc. Karol pp 10

A modo aclaratorio constatamos en el área portuario industrial del Gran La Plata la existencia de empresas en diferentes rubros asociados a la industria Petroquímica, Siderúrgica, Química, Naval, etc. de capitales con diversos orígenes: ya sean internacionales, mixtos o nacionales de acción global, regional o nacional; los cuales poseen un poder de lobby, de negociación y de transferencia de recursos que excede el nivel de decisión local. Tal es el caso en diferentes niveles de empresas como: Repsol YPF, Siderar, Astilleros Río Santiago, Copetro, Zona Franca La Plata.

b. Lógica política actores que participan en la producción de la ciudad en función de una lógica política. Pueden desarrollar procesos no mercantiles de producción de la ciudad, desde un punto de vista colectivo. Estos procesos suelen manifestarse en tensión entre el predominio de una racionalidad pública (condiciones para todos) y otra de lógicas particulares.

c. Lógica de la necesidad. Actores que constituyen y actúan fundados en una lógica de necesidad que se desarrollan predominantemente fuera del mercado y de las políticas públicas. Tienden a la satisfacción inmediata de las necesidades de quienes los organizan y producen. Actores actúan de forma autónoma o en alguna asociación con organizaciones gubernamentales o mercantiles y por ende vinculados a otras lógicas. La sociedad civil engloba a conjuntos de actores discernibles, complementarios del Estado y el Mercado. No es un espacio homogéneo, armónico y solidario de convivencia entre actores.

A fin de obtener una caracterización integrada se los actores y organizaciones involucradas para dicho análisis se trabajara desde tres dimensiones:

1. Analizando si se tratan de actores desde el Estado, Mercado y ciudadanía,
2. El tipo de organización y actores según sean formales o Informales
3. Tipos de procesos y lógicas: sean de la ganancia; Lógica política, o bien lógica de la necesidad.

El análisis de la complejidad de actores y organizaciones presentes en el área de estudio no está incluida en el presente escrito dado el carácter de la ponencia, para dicho fin se ha construido una Tabla (no incluida) donde se describen las principales características de los mismos. Cada una de estas caracterizaciones se basa en lo expuesto desde el marco conceptual propuesto en el presente apartado.

Capital Social

En base a Bruno, definimos capital social como una red social potencial o activa que dispara, que moviliza, capitales culturales, económicos y simbólicos, en una interacción dialéctica con una cultura institucional. (Bruno: 2003)²⁶ La idea de co construcción de una identidad que podríamos denominar portuaria o de identidad barrial como vínculo potente de las relaciones pasadas, presentes y futuras. Fukuyama considera que el capital social es la capacidad que las personas tienen para trabajar juntas para fines comunes en grupos y organizaciones. Esta capacidad implica confianza, cooperación, las que a su vez dependen de los valores compartidos, de la buena socialización a una cultura con dichos valores.

²⁶ Bruno, Sofía (2003) "Capital social: aportes para la construcción de una dialéctica", Equipo Territorio y Gestión, UNLP (inédito)

6.5. Sistemas de objetos y sistemas de acciones. Lógicas de ocupación y apropiación Territorial

Continuando lo expuesto en los apartados anteriores respecto a la noción de Espacio, consideramos al mismo como un híbrido, un mixto, donde sistemas de objetos y sistemas de acciones, donde fijos y flujos, donde trabajo vivo y trabajo muerto, donde forma y función, donde configuración territorial y relaciones sociales, todos ellos, son inseparables, funcionan dialécticamente y no existe uno sin otro. “Las dos categorías, objeto y acción, materialidad y acontecimiento, deben ser tratadas de forma unitaria... En cada momento hay una relación entre el valor de la acción y el valor del lugar donde se realiza... el valor del espacio no es independiente de las acciones que es susceptible de acoger.” (Santos; 2000:74) y (En Bozzano; 2005)²⁷

Siguiendo a Bozzano, el lugar entendido como un patrón o lógica de ocupación y apropiación. De acuerdo a esta perspectiva, la ocupación se vincula con sistemas de objetos y la apropiación con sistemas de acción y/o con las prácticas sociales de los sujetos. En este sentido hay una dialéctica de tipo horizontal-vertical que está interviniendo, como así también la relación entre lo local-lo meso-lo global, en donde lo local y lo global están mediados por lo meso. Es aquí donde se refuerza la idea de lo particular o único de cada espacio o lugar.²⁸ (Bozzano, H: Las dos Provincias: 2006)

Mientras los sistemas de objetos se entienden como formas de ocupación por parte de sujetos y actores sociales manifiestos en formas de ocupación (por ejemplo, barrios que nacieron con el puerto, centros comerciales, los polos industriales y petroquímicos vinculados al puerto, ámbitos agrícolas de la Isla Paulino, áreas turísticas de Punta Lara e islas, etc. u otros lugares donde actores, acciones y objetos, directa y/o indirectamente, están presentes.) y usos del suelo (residencia, industria, agrícola, etc.); los sistemas de acciones se entienden en términos de formas de apropiación, manifiestos en prácticas sociales, valores, acciones, representaciones y redes. Cada lugar es un híbrido de base dialéctica entre su materialidad y su acción determinante.²⁹ (Bozzano, H: 2006)

Cada lugar y cada territorio son únicos e irrepetibles. Conjuntos indisolubles de sistemas de objetos y de sistemas de acciones. Más adelante agrega Bozzano...*Todos estos espacios o lugares pueden entenderse como híbridos, más allá de su diversa complejidad y escala. No obstante, no es posible afirmar la autonomía de estos híbridos; en una ciudad, por caso, el centro, los subcentros, los corredores, los barrios, las áreas productivas, los grandes equipamientos y otros ámbitos son híbridos diferentes pero interdependientes y complementarios, no puede entenderse uno sin los restantes.* (Bozzano. Las dos Provincias. Capítulo 1. pp. 9. 2006)

Es necesario señalar que el presente diseño de investigación se aplica en un caso en donde el Plan a indagar ya ha sido puesto en marcha, y por consiguiente encontramos etapas y objetivos que surgen de dicho Plan ya finalizados y alcanzados sus objetivos, otros en proceso y además otros en redefinición o bien en un futuro inmediato.

Existen además, procesos de larga data y trayectoria territorial que complejizan el análisis en el ámbito referido pues se trata de un a compleja interacción y construcción de territorio con luchas de poder por los espacios. Con lo cual podríamos verificar en el territorio huellas de acontecimientos que han calado hondo en la identidad e imaginario social de la población regional, tal el caso de la trayectoria portuaria, frigorífico, barrios obreros etc.

²⁷ BOZZANO, H. (2005) Territorio y Gestión. Conocimiento, realidad y transformación: un círculo virtuoso?. En: VII Encuentro Internacional Humboldt, Merlo, San Luis

²⁸ Libro las dos provincias. El Territorio Bonaerense: la “Provincia Pampeana” y la “Provincia metropolitana”. Cáp. 1 y 6. Horacio Bozzano y Equipo. Año 2006

²⁹ Ídem anterior Cáp. 6.

La complejidad debido a su multijurisdiccionalidad del área portuario contribuye a complejizar la toma de decisiones y el gran número de actores y sujetos que tienen incumbencias y deben realizar las gestiones del área, esto sumado a lo que podría verse como una situación que parecería repetirse en el tiempo y es la de una falta de participación de la ciudadanía en forma directa.

6.6. Elección de 2 Lugares emblemáticos en el área de estudio

A partir de todo lo expuesto, es que metodológicamente hemos decidido en seleccionar 2 lugares que consideramos emblemáticos a fin de contrastar los objetivos e hipótesis elaborados para el presente caso de estudio, dada la complejidad mencionada anteriormente y la riqueza de casos a indagar. Los dos lugares seleccionados a tal fin son:

- a. Caso Barrio Campamento, Ensenada**
- b. Isla Santiago Este (Paulino), Berisso.**

a. Caso Barrio Campamento, Ensenada: Patrón residencial – urbano

El barrio Campamento uno de los primeros barrios de esta ciudad, que nació a partir de la construcción del Puerto La Plata en el año 1890 y presenta como característica que casi todas las casas fueron realizadas con chapas (con elementos y sobrantes de los barcos, como en la Boca). Dicho barrio posee un valor histórico cultural asociado al desarrollo y crecimiento del área portuaria por lo cual consideramos que representa un capital cultural y valor patrimonial a destacar, aunque como veremos más adelante no sin destacar que se trata de sectores urbanos en riesgo socio – ambiental.

La zona del Barrio Campamento se encuentra en una situación de borde. Constituyen un enclave ubicado en el medio de actividades no compatibles con la vivienda por su grado de polución, molestias y peligrosidad. Existen graves problemas de degradación ambiental por contaminación del aire, suelo y agua que afectan la salud de la población.

Cabe aclarar en este punto que se encuentra presente en el Barrio un conflicto de larga data entre los vecinos y la firma COPETRO S.C., rubro es Calcinación de Coque situación que en muchas oportunidades se ha planteado en ámbitos de la justicia, debido a la actividad contaminante que provoca la empresa. Los altos índices de contaminación aérea permanente a los que han sido expuestos los vecinos de Ensenada y Berisso y en particular los vecinos del Barrio Campamento. Se detectaron sustancias cancerígenas ya que el producto utilizado por Copetro contiene benzo – alfa - pireno (bap), ha producido en el ambiente un envilecimiento altamente riesgoso y potencialmente cancerígeno del aire, a consecuencia de la propagación de partículas de coque crudo de las pilas a cielo abierto de tal material.

Debemos destacar aquí la permanente participación de los vecinos del Barrio Campamento quienes han llevado a cabo en una lucha de más de dos décadas, enfrentando la situación muchas veces en soledad. Desde distintas agrupaciones y ONG's que intervienen en la región se han podido consolidar estudios ambientales y asesoramientos legales en apoyo a los vecinos: Asociación Campamento contra la contaminación; Foro Regional del medio Ambiente.

Por lo antedicho, en el Plan Director y Zonificación Portuaria se ha propuesto como una de las hipótesis de trabajo, Estudiar la factibilidad socioeconómica de levantar el Barrio Campamento (5 manzanas) e incorporar esa zona al área de operativa portuaria; con el objetivo de

consolidar las manzanas frentistas a la zona de acceso al edificio de la Administración Portuaria, y además ampliar el espacio circulatorio. Esta acción permitiría cambiar la imagen de las puertas de acceso al puerto y la calidad físico ambiental, pero desde el punto de vista de los vecinos, esta acción atenta contra parte del patrimonio barrial, la identidad de los habitantes. Por lo tanto, resulta necesario e indispensable el reconocimiento y consideración como problema a resolver sometiendo a discusión su estado actual y destino futuro como tema dentro del proyecto portuario global, a fin de recuperar la dignidad social de la población residente y facilitando el reencuentro de todos los habitantes con sus raíces, para firmar la identidad del hombre con el medio, indispensable para lograr un desarrollo regional.

b. Isla Santiago Este (Paulino) Berisso:

Patrón mixto: conservación y recreativo / turístico, en menor medida, – agro productivo (intensivo)

En la actualidad es un espacio en transición, donde se evidencia un dinamismo en función de un proceso de valorización del área, donde se debaten visiones de futuro encontradas, lo cual nos plantean diversos interrogantes, entre los intereses que pretenden incorporar esta área a la operatoria portuaria (lógica empresaria), dada su importancia, por su localización frente al canal de acceso al Puerto, y aquellas, que pugnan por un desarrollo que contenga a los recursos naturales del área y su carácter de paisaje protegido, dado sus características ambientales y patrimoniales. Que incluyen un desarrollo productivo (vino de la costa) y uno recreativo turístico.

Allí en el denominado Monte ribereño, aparecen relictos de formaciones selváticas – selva Paranaense - bioma que se desarrolla en el Litoral argentino (su preservación asegurara el mantenimiento del sistema ecológico regional de la costa sur que es el más austral en su tipo) y que en esta región se presentan junto a explotaciones de vid, ciruelos y demás especies introducidas para la práctica forestal.

Se presenta a 2 metros del nivel del río y cuenta con una extensión de 6 Km. de largo por 3 Km. de ancho. El sector costero y las islas ofrecen un paisaje atractivo para el turismo local y micro regional. Es importante destacar que cuando se piensa en el desarrollo de estas islas debe pensarse ineludiblemente en un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), según las normativas vigentes y teniendo en cuenta su condición de áreas protegidas según las leyes provinciales y Nacionales.

El vino de la costa es un producto regional que a mediados del siglo XX se vendían en el mercado interno, favorecido por el auge de los frigoríficos y por la popularidad que el producto había adquirido entre los sectores obreros vinculados a esos establecimientos industriales, su esplendor que comenzó a mediados del siglo pasado y se extendió hasta comienzos de los años '70, cuando los frigoríficos de Berisso dejaron de funcionar. En 1999 surgió el proyecto Viñateros de la Costa, orientado a los pequeños productores que buscaban reactivar sus producciones y posterior comercialización, se ha trabajado desde la iniciativa privada y con el apoyo institucional del Municipio y la Facultad de Ciencias Agronómicas y Forestales de la Universidad Nacional de la Plata.

Ante la necesidad de operatoria portuaria y posterior adecuación a la propuesta del plan director, se han desarrollado una serie de mega obras: la obra incluyo la reparación de unos 1.100 metros lineales de escollera.

En síntesis, se tratan de actividades que resultan incompatibles, lógicas de ocupación y de apropiación. Se caracteriza por ser un espacio con serios conflictos respecto a su calidad ambiental, que han generado y generan incompatibilidades de usos, vulnerabilidad y trastornos en la calidad de vida de la población y deterioro en la salud.

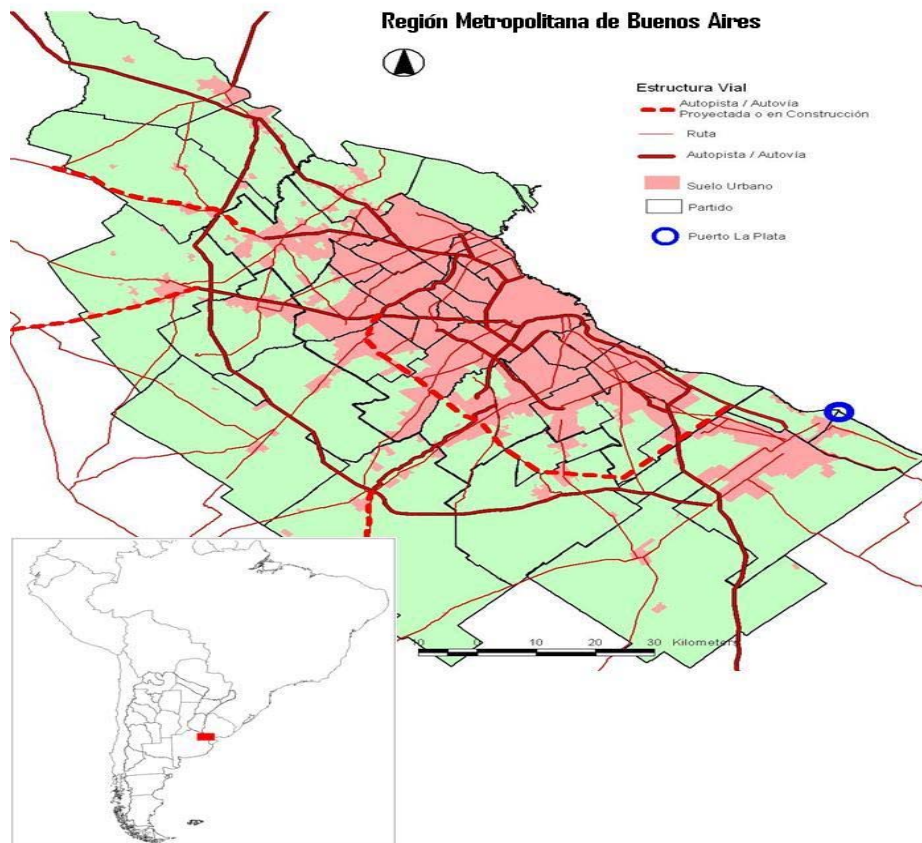
7. Conclusiones

Como resultados preliminares se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Desde la creación del Consorcio de Gestión del Puerto de La Plata, se consolidó una estrategia de posicionamiento comercial y de servicios brindados en dicho puerto junto a una real vocación a nivel regional, por un lado, y el ordenamiento de usos y funciones en el área portuaria, por el otro; no obstante a lo señalado, los grandes desafíos continúan signando la agenda de gestión: la dimensión territorial que exceden a la escala de los gobiernos locales y se posicionan a una escala continental y/o mundial, y la existencia de conflictos de larga data debido a la compleja trama de actores y sujetos que desarrollan sus diferentes lógicas que despliegan en el espacio.

La compleja superposición de jurisdicciones y competencias, se constituye como uno de los principales obstáculos a la hora de la implementación y profundización del plan de gestión y manejo integrado del área. Sobre todo en función de las relaciones conflictivas con los usos residenciales, y la deficiente calidad de vida de la población local producto histórico deterioro ambiental regional.

La Reactivación y puesta en valor del área se está desarrollando bajo los nuevos paradigmas de las terminales portuarias; hoy considerado como un puerto de "Segunda generación" y se encuentra en transición hacia uno de "Tercera generación", lo cual supone una actuación como un centro integrado de transporte y plataformas logísticas para el comercio internacional. Dicha reactivación es cuantificable en estadísticas y obras desarrolladas desde la aplicación del Plan Director.



Bibliografía

- Bozzano, Horacio (2000) Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Bozzano, H., (2005), “Territorio y gestión: conocimiento, realidad, transformación, un círculo virtuoso”, En Actas del VII Encuentro Internacional Humboldt, Merlo, San Luis, en CD
- Bozzano y Equipo. (2006) Libro las dos provincias. El Territorio Bonaerense: la “Provincia Pampeana” y la “Provincia metropolitana”. Capítulo 1 y 6.
- Bozzano, H. (2005) territorio y gestión: desarrollo endógeno y desarrollo institucional. Análisis de casos Prof. Dr. Horacio Bozzano Seminario de Investigación “Experiencias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Local”. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP – Facultad de Ciencias Humanas, Instituto de Geografía, Universidad Nacional de La Pampa. 4 y 5 de agosto. CD
- Bruno, Sofía (2003) “Capital social: aportes para la construcción de una dialéctica”, Equipo Territorio y Gestión, UNLP (inédito)
- Catenazzi, A; Reese, E. Control y Gestión de la Urbanización en ciudades medias de la Argentina. Red URB- AL- Control y gestión de la urbanización. Cuadernos del GAdu Mar del Plata. 2000.
- Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Resultados provisionales. Total del País. Censo 2001. (2002) INDEC. Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica. Dpto de Publicaciones del INDEC.
- Consorcio de Gestión del Puerto La Plata. Bases del Plan Director y Zonificación Portuaria. (PD y ZP). (2000) Tomo I “Lectura y análisis de la Realidad existente del Puerto La Plata” - “Diagnóstico, objetivos propuesta y acciones” (2000) Tomo II. Gerencia de ingeniería y desarrollo – Departamento de Planeamiento y Desarrollo. Ensenada.
- García Canclini, N. (2005). La globalización imaginada. Paidós,
- Karol, Jorge (2004) “Actores Sociales y gestión de la ciudad”. Cátedra Planeamiento Urbano, FADU, Universidad Nacional de La Plata (inédito)
- Nogués, Romina (2003) “Pensando la Argentina de hoy: Una mirada Sociológica sobre el Estado, el Mercado y la Ciudadanía frente a los dilemas del Desarrollo Local.” Equipo Territorio y Gestión, UNLP, La Plata (inédito)
- Santos, Milton (2000) La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, Barcelona.
- Santos, Milton, (1996) Metamorfosis del espacio habitado, Ed. Oikos-Tau, Barcelona,
- Santos, Milton. (1998) Boletín del Centro de Estudios Alexander Von Humboldt n° 4.
- “Diagnósticos Locales de la interfase Ciudad - Puerto - Industria”; (2005) “Manual de Buenas Experiencias de Gestión en la Interfase Ciudad - Puerto - Industria”. URB-AL Proyecto común R7 P1 02, “Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias” Bahía Blanca (Arg) I Berisso (Arg) I Ensenada (Arg)

Páginas Web:

- Página Web del Puerto La Plata. www.puertolaplata.com
- Municipalidad de Berisso: www.berisso.gba.gov.ar
- Municipalidad de Ensenada: www.ensenada.gov.ar