

PUERTOS Y CIUDADES: ¿UNA RELACIÓN INSOSTENIBLE?

Luis Javier Domínguez Roca (*)

TEMA Y OBJETIVOS.

Este trabajo aborda la problemática de la relación puerto-ciudad en el contexto de una discusión sobre la noción de “desarrollo sostenible” y su aplicabilidad en la escala local.

Desde un punto de vista teórico-metodológico intenta realizar algunos aportes en relación a tres cuestiones:

1. *¿En qué medida y en qué sentido es aplicable el concepto de “sostenibilidad” al análisis de las ciudades y a la acción en ellas?*
2. *¿Cómo inciden las actividades y los espacios portuarios en la sostenibilidad de las ciudades?*
3. *¿Cómo estudiar esta incidencia de los puertos en la sostenibilidad de las ciudades?*

A cada una de estas preguntas le corresponde una sección del trabajo. En la quinta sección se presentan algunos resultados empíricos de una aplicación parcial de la metodología propuesta al caso del puerto y la ciudad de Buenos Aires y en la sexta, las conclusiones.

¿CIUDADES SUSTENTABLES?

El título de esta mesa hace referencia al desarrollo de ciudades sustentables. Nos preguntamos a cuál de los dos sustantivos debe aplicarse el adjetivo “sustentable” (o, en mejor castellano, “sostenible”): ¿a las “ciudades” o al “desarrollo”? Como veremos, no se trata de un mero juego de palabras sino más bien de una cuestión teórica y metodológica, que puede tener consecuencias políticas. En otras palabras, *¿En qué medida y en qué sentido es aplicable el concepto de “sostenibilidad” al análisis de las ciudades y a la acción en ellas?*

Desarrollo sostenible

Reboratti (2000) presenta un interesante análisis de la historia y el significado de la noción de “desarrollo sostenible”. Señala que ésta

“partió formalmente de una definición general desarrollada en (...) el Informe Brundtland (...) En vez de transformarse en un concepto claro, la idea realizó una evolución contraria y se volvió un término cuasi retórico (...) que todos parecen sentirse obligados a utilizar en casi cualquier circunstancia (...) esto llevó a una situación de la que difícilmente haya retorno: el uso anárquico e indiscriminado del término ‘como si’ por detrás existiera un concepto claro, cuando por lo general no lo es ni aún para el autor” (pp 197-198).

Luego considera separadamente los términos “desarrollo” y “sostenibilidad”. El autor hace hincapié en la diferencia entre “crecimiento” y “desarrollo”; este último término estaría implicando una mejor distribución de la riqueza¹.

(*) Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento e Instituto de Geografía.

¹ Existe consenso en considerar que el desarrollo implica “algo más” que el crecimiento y que ese “algo más” consiste en alguna especie de “cambio estructural”. Sin embargo, no siempre hay acuerdo en cuanto a qué tipo de cambio estructural debe tomarse como criterio para establecer esa diferencia. Por lo general, tanto las teorías del desarrollo como las políticas desarrollistas identificaron a este proceso con la industrialización acelerada de las economías nacionales y con la “modernización” de la sociedad. En la práctica, se suponía que la mejor distribución del ingreso sería una *consecuencia* del desarrollo, más que un criterio para definirlo.

En cuanto al concepto de sostenibilidad, se indica que esta idea “es originariamente propia de la ecología, refiriéndose a la posibilidad de un ecosistema de mantenerse en el tiempo con mínimas modificaciones (...) las corrientes más modernas sostienen que en la naturaleza no existe tal cosa como la estabilidad dado que los sistemas se encuentran en realidad en constante cambio y lo que percibimos como estabilidad es solamente un estadio pasajero de precario equilibrio” (p 199)

En cuanto al concepto de desarrollo sostenible, propiamente dicho, se citan varias definiciones, destacando especialmente la del Informe Brundtland: “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1988:67)

El autor señala que a partir de esta definición queda claro que “el desarrollo no sería ahora visto desde el ambiente, sino desde la sociedad. Esto significa que no es que la sociedad realiza el desarrollo sostenible del ambiente, sino que el desarrollo sostenible de la sociedad incluye, entre otras, una dimensión ambiental” (Reboratti, 2000: 200).

También se hace referencia a la cuestión de las escalas geográficas en relación a este proceso:

“Crecientemente se habla del tema del desarrollo sostenible no sólo desde una perspectiva global o nacional, sino también aludiendo a fragmentos territoriales menores (...) Sabemos que el mundo se encuentra dividido en lo político-administrativo en una escala de unidades con diferentes dimensiones y capacidades de decisión (...) ¿cuál es el nivel de decisión mínimo para llevar a cabo una política de desarrollo sostenible? (...) Hay una considerable literatura sobre el tema de la dimensión local del desarrollo sostenible, ¿pero cuál es el alcance de esta dimensión y cuáles son sus posibilidades verdaderas? (pp 202-203).

Estas preguntas nos traen nuevamente a la discusión sobre las ciudades sostenibles.

LA SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES: ALGUNAS REFLEXIONES.

Recapitulando algunas de las ideas anteriores y algunas reflexiones propias podemos enunciar las siguientes proposiciones, que sin duda requerirán un mayor desarrollo en el futuro:

- El concepto de sustentabilidad o sostenibilidad tiene, como mínimo, dos dimensiones: una dimensión económico-social y una dimensión ambiental.
- La aplicación de este concepto a “las ciudades” implica plantearse qué significaría una ciudad “sostenible” (o sustentable) y, quizás aún más importante, cuándo se puede afirmar que una ciudad o un determinado modelo de desarrollo urbano es “insostenible” (y en qué sentido).
- Muchas de las principales ciudades de América latina han sido fundadas por los europeos hace más de 400 años y han sobrevivido al agotamiento de sucesivos modelos de desarrollo, así como a catástrofes de todo tipo. En este sentido, han resultado notablemente “sostenibles”. Algunas de estas fundaciones fueron precedidas por intentos infructuosos, que duraron pocos años y resultaron ser “insostenibles” para las condiciones ambientales y sociales concretas en que se insertaron. 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.
- El concepto de “desarrollo sostenible” está pensado preferentemente para una escala “global”; se refiere a *procesos* (el proceso de desarrollo) y es discutible que el adjetivo “sostenible” (o “sustentable”) pueda ser aplicado a *objetos espaciales* específicos, tales como ciudades, regiones o países, salvo que se considere a esos “objetos” como procesos (por ejemplo, el proceso de producción del espacio urbano o el proceso de construcción de territorios estatal-nacionales, etcétera). En este sentido, los adjetivos “sostenible” e “insostenible” adquieren contenido si se refieren a los procesos socio-espaciales, más que a sus resultados espaciales.
- La sostenibilidad de un determinado modelo de desarrollo urbano depende siempre de su relación con el contexto. Un modelo local “insostenible” puede ser sostenido por los “subsidios” (de materia, energía, dinero, información, etc.) que recibe de su entorno y por la “externalización” de sus costos ambientales y sociales.
- En este sentido, no debería confundirse la noción de desarrollo sostenible con otras como “calidad ambiental” y “calidad de vida”. La “sostenibilidad” de un modelo de desarrollo no necesariamente implica una mejor calidad de vida para los grupos sociales involucrados. Un determinado modelo de desarrollo puede ser perfectamente sostenible, tanto desde el punto de vista económico como

ambiental, al mismo tiempo que deja a grandes masas de población en la miseria. Y esta miseria puede ir asociada con pésimas condiciones ambientales sin que el modelo en cuanto tal se vuelva insostenible.

- En consecuencia, preferimos hablar de “efectos ambientales” (negativos o positivos), más que de “sostenibilidad”, reservando este término para los procesos de desarrollo, en una visión más amplia, tanto desde el punto de vista espacial como temático.
- La sostenibilidad de un proceso o una actividad en un determinado contexto espacial y/o social está mediada siempre o casi siempre por una instancia específicamente política. En efecto, una situación sólo se vuelve “insostenible” cuando es percibida como tal por los actores que tienen el poder de tomar decisiones o de presionar significativamente en relación a dicha situación.

BIENES Y MALES PORTUARIOS.

¿Cómo inciden las actividades y los espacios portuarios en la sostenibilidad de la ciudad?

Esta pregunta requiere distinguir y combinar las dimensiones económicas, ambientales y sociales de la sostenibilidad. Asimismo, requiere diferenciar las escalas espaciales del análisis: no es lo mismo considerar la incidencia del puerto de una ciudad en la sostenibilidad de esa ciudad que la incidencia de un determinado puerto o conjunto de puertos en la sostenibilidad (económica, ambiental, social) de un determinado *conjunto* o sistema de ciudades.

En una u otra escala, el puerto puede ser un factor importante para la sostenibilidad económica y social de las ciudades, a través de diversos mecanismos:

- a) La importación de bienes necesarios para la reproducción simple y ampliada de la sociedad;
- b) La exportación de bienes y la consiguiente obtención de ingresos;
- c) La apropiación de valor a partir de la actividad portuaria propiamente dicha (cobro de servicios y rentas portuarias);
- d) La generación de puestos de trabajo de manera directa o indirecta;
- e) En los casos en que las funciones portuarias tradicionales son reemplazadas por actividades terciarias (reciclaje de puertos), la generación y apropiación de valor a través de estas nuevas actividades.

Al mismo tiempo, la actividad del puerto puede tener efectos ambientales negativos, directos o indirectos:

- a) Efectos directos: contaminación del agua y del aire por las actividades que se realizan en el puerto; riesgo de catástrofes por actividades peligrosas.
- b) Efectos indirectos: demanda de suelo urbano para depósito de contenedores; circulación de vehículos de carga con origen o destino en el puerto, causando congestión, contaminación del aire, contaminación acústica, accidentes viales, destrucción de pavimentos, afectación de inmuebles por vibraciones, etc.;

Paralelamente, se plantea la cuestión de la “pertenencia” (espacial, funcional, institucional, simbólica) de los puertos con respecto a las ciudades en las que se ubican: ¿a quién o a quiénes pertenece el puerto? ¿qué lugares y qué grupos sociales se benefician por las actividades que en él se realizan y qué lugares y grupos sociales pagan los costos económicos y ambientales de esas actividades? ¿cómo inciden las políticas de los gobiernos (nacionales, regionales y locales) en la generación y distribución de esos costos y beneficios?

ASPECTOS METODOLÓGICOS.

¿Cómo estudiar la incidencia de los puertos en la sostenibilidad de las ciudades?

A partir de las consideraciones efectuadas en los puntos anteriores se propone un método de investigación, organizado en una serie de pasos. Para cada paso se plantean algunas preguntas y se proponen algunos indicadores:

Delimitación del objeto de estudio

a) *Identificación de las dimensiones del análisis* (económica, ambiental, social, cultural, política, etc.): ¿Se incorporan todas estas dimensiones o sólo algunas de ellas? ¿Cuáles?

b) *Determinación de la escala del análisis*

b.1) Respecto al espacio portuario: ¿Se considera un sólo puerto o un determinado conjunto de puertos? En ambos casos es necesaria una identificación (y eventual delimitación) de los espacios portuarios considerados.

b.2) Respecto al espacio urbano: ¿Cuál es la ciudad o el conjunto de ciudades para la cual o las cuales se analizarán los efectos de la actividad portuaria? En el primer caso, ¿se considera la localidad entera o sólo un fragmento de ella? ¿Con qué criterios se delimitan las localidades: jurídico-político, físico, funcional? (Cfr. Vapñarsky, 1984)

Análisis de la incidencia del puerto en la sostenibilidad económica y social de las ciudades

¿Cómo incide el puerto en la sostenibilidad económica y social de la ciudad o las ciudades consideradas?

Algunos indicadores podrían ser útiles para ayudar a responder esta pregunta, por ejemplo:

- Volumen y valor de las mercaderías importadas;
- Volumen y valor de las mercaderías exportadas;
- Porcentaje sobre el total producido y/o consumido en la ciudad o ciudades consideradas;
- Ingresos percibidos en concepto de rentas y tasas portuarias;
- Participación del gobierno local en dichos ingresos;
- Cantidad de empleos directos o indirectos generados por el puerto;
- Salarios pagados;
- Generación y apropiación de valor a partir del reciclaje de puertos para otros usos urbanos (requiere un conjunto específico de indicadores, algunos de los cuales podrán coincidir con los anteriores. Cfr. Domínguez Roca, 1993, 1999)

Análisis de los efectos ambientales de la actividad portuaria

- Se pueden considerar distintas variables, tales como:
 - Grado de contaminación del agua
 - Localización de actividades contaminantes del aire
 - Localización de actividades peligrosas (explosivos, inflamables, tóxicos)
 - Demanda de suelo urbano para depósito de contenedores.
 - Incidencia del puerto en la circulación de vehículos de carga
 - Efectos causados por la circulación de estos vehículos
- Para cada una de estas variables sería necesario identificar indicadores específicos. Por ejemplo, para analizar los efectos de la circulación de vehículos de carga se pueden considerar los siguientes indicadores:
 - Configuración espacial de la circulación de vehículos de carga;
 - Existencia o inexistencia de normas relativas a las vías y horarios habilitados para dicha circulación;
 - Tránsito medio diario anual de vehículos de carga;
 - Cantidad de habitantes a lo largo de calles y avenidas utilizadas por el tránsito pesado;
 - Cantidad de locales comerciales minoristas y servicios;
 - Estado de los pavimentos en dichas calles y avenidas;
 - Niveles de ruido;
 - Indicadores de contaminación del aire;

- Cantidad de accidentes de tránsito por tramo;
 - Velocidades medias por tramo (como indicador de congestión del tránsito).
- Del mismo modo se pueden desagregar las otras variables mencionadas, especificando los indicadores correspondientes.

La cuestión de la pertenencia del puerto a la ciudad

a) ¿A quién o a quiénes pertenece el puerto?

a.1) Pertenencia espacial

- Implica considerar al puerto y a la ciudad como espacios que pueden ser objeto de una delimitación precisa;
- Esto implica también una referencia a los criterios de delimitación de localidades (Vapñarsky, 1984). Si se considera “la ciudad” en un sentido jurídico-político los límites no serán los mismos que si se considera en un sentido físico o funcional.

a.2) Pertenencia institucional

¿A quién pertenece el puerto desde un punto de vista jurídico? ¿sus tierras y aguas son de propiedad pública o privada? ¿Se encuentran concesionadas a operadores privados? ¿Qué escalas y organismos del estado tienen jurisdicción sobre el espacio portuario?

a.3) Pertenencia funcional

Pensamos el término “pertenencia funcional” en el sentido en que se suele usar cuando se dice, por ejemplo, que Santos es el puerto de Sao Paulo o Valparaíso el puerto de Santiago. Se trata de una localidad portuaria físicamente separada de (aunque cercana a) una gran ciudad y que funciona como “su” puerto, a través del cual se canaliza la mayor parte de su movimiento de exportación y/o importación. Si están muy próximas entre sí, la expansión física de la aglomeración puede alcanzar al puerto, formando una conurbación.

Si en vez de pensar en *una* ciudad se piensa en un conjunto o *sistema* de ciudades esta idea se aproxima a la de *hinterland*.

a.4) Pertenencia simbólica

Aquí se trata de identificar en qué medida los habitantes de la ciudad perciben como “propio” al puerto en sus representaciones, en qué medida lo consideran un aspecto importante de la identidad de la ciudad, cómo el puerto se presenta en las manifestaciones artísticas y literarias, etc (en este trabajo no se desarrollará específicamente este aspecto).

b) ¿Qué lugares y qué grupos sociales se benefician por las actividades que se realizan en el puerto y cuáles pagan los costos económicos y ambientales de las actividades?

Esta pregunta hace referencia a las relaciones de apropiación del valor (b.1) y a la internalización o externalización de costos ambientales (b.2).

b.1) Apropiación de valor

¿Qué relaciones de apropiación de valor se establecen entre los diversos actores vinculados a la actividad portuaria (empresas privadas, estado, trabajadores) y entre éstos y los demás actores urbanos?

- Esta pregunta general y abstracta se podría particularizar en preguntas más concretas, tales como:
- ¿qué valor generan anualmente las actividades portuarias?
 - ¿qué proporción de este valor es apropiada por empresas privadas (operadores portuarios, navieras, agencias de navegación, empresas de transporte terrestre, empresas de estibaje y depósitos, etc)?
 - ¿cuántos trabajadores emplea el puerto y cuál es el valor de los salarios pagados? ¿dónde residen estos trabajadores?
 - ¿qué parte del valor generado por el puerto es apropiado por el estado (en sus diversas escalas) y a través de qué mecanismos (impuestos, tasas, cánones, etc.)?
 - ¿qué porción de los ingresos generados por el puerto es apropiada por el gobierno local? ¿en qué invierte el gobierno local estos ingresos?

b.2) Costos ambientales

¿Qué externalidades genera la actividad portuaria y cómo se distribuyen?

Podríamos decir que en muchos casos el puerto es para la ciudad un “mal necesario”. La pregunta sería entonces cuánto tiene de “malo” y cuánto de “necesario”.

Mientras la “necesidad” es ante todo una necesidad económica (que en principio podría ser ponderada a partir de los indicadores señalados hasta aquí), los “males” en cuestión tendrían que ver con los efectos ambientales no deseados de la actividad portuaria.

En el punto 4.3 consideramos algunos indicadores que podrían servir para evaluar la magnitud de estos impactos. Aquí interesa considerar cómo se distribuyen espacial y socialmente.

En la medida en que los efectos ambientales de la actividad portuaria tienen una distribución espacial que no es homogénea y en la medida en que el espacio urbano es fragmentado, desigual y segregado, entonces es probable que la desigual distribución espacial de los impactos ambientales implique también una desigual distribución social de estos impactos. Y dado que la organización socio-espacial urbana está condicionada por decisiones políticas, esta distribución espacial y social de los efectos ambientales de la actividad portuaria se convierte en una cuestión política –de las “políticas urbanas” (*urban policies*) pero también de la “política urbana” (*urban politics*)-.

LA RELACIÓN PUERTO-CIUDAD: EL CASO DE BUENOS AIRES.

¿Cómo incide el puerto de Buenos Aires en la “sostenibilidad” económica, social y ambiental de la ciudad?

De acuerdo con el método propuesto, el estudio de caso se desarrolla en los siguientes pasos:

Delimitación del objeto de estudio

a) *Identificación de las dimensiones del análisis.*

Se consideran tres dimensiones: económico-social (movimiento de cargas, generación de empleos), ambiental (impactos en el espacio urbano) y jurídico-institucional (jurisdicción, políticas urbanas).

b) *Determinación de la escala del análisis*

b.1) Respecto al espacio portuario:

Se consideran las áreas operativas del puerto de Buenos Aires, y en particular el área del llamado “Puerto Nuevo”. En algunos aspectos también se consideran los datos correspondientes al vecino puerto de Dock Sud, que hasta 1993 formaba parte del puerto de Buenos Aires.

b.2) Respecto al espacio urbano:

Se considera la ciudad de Buenos Aires, dentro de sus límites jurídico-políticos. En algunos aspectos se considera información correspondiente al conjunto de la región metropolitana.

5.1. Incidencia del puerto en la sostenibilidad económica de la ciudad

- En el pasado, Buenos Aires fue el principal puerto del país. Ha dejado de serlo en varios rubros, por ejemplo en exportación de granos, donde sólo mueve 3,3% del total nacional.
- En cambio sigue siendo el principal puerto de cargas generales y contenedores. En conjunto, los puertos de Buenos Aires y Dock Sud, movieron en 1999 un total de 738.532 contenedores (1.079.304 TEUs). Si se considera sólo el movimiento de Puerto Nuevo, la cifra es de 727.969 TEUs, correspondiendo los 351.335 restantes a Dock Sud.
- Cabe señalar que estos valores se dan en el contexto de una profunda recesión, después de haber alcanzado un record de 1.139.730 TEUs en 1998, cifra que lo colocó en el primer lugar en América latina, seguido por Colón, en Panamá (1.117.035 TEUs) y Santos, en Brasil (799.476).
- De este modo, los puertos del área metropolitana concentran el 96% del movimiento de contenedores del país. Es probable que esta situación se modifique en un futuro cercano con la incorporación de terminales de contenedores en la zona de Zárate y en los puertos de Rosario y La Plata, entre otros.

- El siguiente cuadro presenta la composición del movimiento de cargas en Puerto Nuevo durante 1999, expresada en toneladas

**Puerto de Buenos Aires (Puerto Nuevo)
Movimiento de cargas, en toneladas (1999)**

	Importación	Exportación	Tránsito	Total	Porcentaje
Contenedores	2.871.780,0	2.640.730,0	183.204,0	5.695.720,0	70,97
Bultos	567.831,5	86.827,5	4.087,0	658.746,0	8,21
Combustibles y graneles líquidos	707.131,5	16.031,0	0,0	723.162,5	9,01
Graneles sólidos	6.708,0	940.848,5	0,0	947.556,5	11,81
Total	4.153.450,0	3.684.440,0	187.291,0	8.025.190,0	100,00
Porcentaje	51,76	45,91	2,33	100,00	

Fuente: Anuario Portuario 2000 (pág.45)

- En relación al empleo, un estudio de Odilia Suárez (1998:26) indica que las actividades relacionadas con el puerto de Buenos Aires estarían generando unos 100.000 empleos directos y 150.000 indirectos, lo que llevaría a 721.500 el total de personas que dependería económicamente de las actividades del puerto. La autora considera que esa cifra es "conservadora" ya que estaría suponiendo 0,14 empleos directos por TEU movilizado por año. Cabe señalar que en el trabajo citado no se explicita la metodología empleada para elaborar la estimación, por lo cual, a nuestro juicio, debe ser tomada con extrema cautela.

Efectos ambientales de la actividad portuaria.

- En el punto 4.3 hemos mencionado diversos efectos ambientales de la actividad portuaria, tales como contaminación del agua y del aire, riesgo de catástrofe por actividades peligrosas, demanda de suelo urbano para el depósito y manipulación de cargas (en particular de contenedores), etc.
- La diversidad de estos efectos y la escasa información disponible sobre cada uno de ellos hacen conveniente seleccionar un determinado conjunto de efectos a fin de realizar un estudio más detallado.
- En la investigación que estamos desarrollando se considera el impacto en el espacio urbano de la circulación de vehículos de carga con origen o destino en el puerto.

5.1.1. La circulación de vehículos de carga en la ciudad de Buenos Aires.

- a) Configuración espacial de la circulación de vehículos de carga.
 - El puerto es el principal centro de origen y destino de cargas en la ciudad de Buenos Aires.
 - Al no existir accesos ferroviarios adecuados, la gran mayoría de esas cargas se moviliza en camiones, recorriendo largos trayectos a través del tejido urbano.
 - Esto genera múltiples efectos indeseables: congestión, accidentes, ruidos, contaminación del aire, vibraciones que afectan las construcciones, destrucción de pavimentos, etc.
 - En 1979, durante el gobierno militar, una ordenanza municipal estableció una Red de Tránsito Pesado, prohibiendo la circulación de camiones de más de 12 toneladas en las calles y avenidas que no formaban parte de la red. En la fundamentación de dicha ordenanza sólo se tiene en cuenta el deterioro de los pavimentos causado por dichos vehículos, sin consideraciones sobre otros aspectos urbanos o ambientales.
 - Esta Red fue reformada parcialmente en 1999, por una ley de la ciudad autónoma.
 - El trazado de la red se superpone en muchos casos con zonas residenciales y comerciales, con alta densidad de población y actividades. La reforma de 1999 no resolvió los problemas e incluso los agravó en algunas zonas al concentrar en pocas calles un flujo vehicular que antes se repartía entre varias.
 - Esta situación ha dado lugar a movilizaciones vecinales en las zonas afectadas, sin que hasta ahora (noviembre de 2000) se hayan resuelto los problemas planteados.

b) Volúmenes de tránsito

El Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (1970), único estudio integral del transporte efectuado en Buenos Aires, caracterizaba la configuración espacial de la circulación de vehículos de carga y consideraba los principales factores que lo estructuraban. El principal lugar de origen y destino de viajes de estos vehículos era la zona de Puerto Nuevo.

No existen datos actualizados sobre volúmenes de tránsito. En el marco de esta investigación estamos realizando conteos sistemáticos en puntos seleccionados de la red de tránsito pesado.

c) Efectos ambientales

No existen datos sistemáticos. En etapas posteriores de la investigación se intentará reunir y sistematizar la escasa información existente.

Puerto de Buenos Aires, ¿puerto de la ciudad?

En el punto 4.4 hemos planteado la pregunta: “¿qué significa ‘el puerto de ... (tal o cual ciudad)’?” En el caso del puerto “de” Buenos Aires la respuesta es compleja, en parte debido a las transformaciones ocurridas durante la década de 1990.

a) Desde el punto de vista espacial el puerto de Buenos Aires comprendía hasta 1989 tres sectores: Puerto Nuevo, Puerto Madero y Dock Sud, los dos primeros dentro de los límites de la ciudad de Buenos Aires (capital federal) y Dock Sud en territorio de la provincia de Buenos Aires². Los tres sectores conformaban una unidad administrativa y funcional que dependía directamente del gobierno federal, a través de la Administración General de Puertos, organismo que tenía jurisdicción sobre todos los puertos argentinos³. En 1989 fue creada la Corporación Antiguo Puerto Madero. A partir de entonces la mayor parte de ese sector fue transferido a dicha corporación y desafectado del uso portuario para su reciclaje y urbanización. En 1992 se sancionó la Ley de Puertos, por la cual se permitió la existencia de terminales portuarias privadas y se inició la transferencia de los puertos del estado nacional a las provincias. En virtud de esta ley la provincia de Buenos Aires reclamó y obtuvo la transferencia del sector de Dock Sud a su jurisdicción. El resto del puerto de Buenos Aires (es decir, Puerto Nuevo y un sector al sur de Puerto Madero que no fue transferido a la Corporación) permaneció bajo la jurisdicción del estado nacional. En 1993/94 el gobierno nacional licitó y adjudicó seis terminales a diversos operadores privados en Puerto Nuevo. Paralelamente, el gobierno de la provincia de Buenos Aires adjudicó una terminal de contenedores en Dock Sud a otro consorcio privado. Desde entonces, tanto en Puerto Nuevo como en Dock Sud se produjo una considerable inversión de capital y tecnología. El movimiento de contenedores en ambos puertos aumentó de 272.608 TEUs en 1991 a 1.139.730 en 1998. A partir de la efectivización de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, en 1996 (ver nota 2), el gobierno de la ciudad (GCBA) ha reclamado al estado nacional la transferencia del puerto, sin que ésta se haya concretado hasta el presente (noviembre de 2000). Esto ha dado lugar a diversos conflictos entre ambos gobiernos, especialmente durante el período 1996-1999, en que fueron ejercidos por partidos políticos opuestos (Justicialista en el gobierno nacional, Radical en el de la ciudad).

b) Desde el punto de vista funcional tanto el puerto de Buenos Aires como el de Dock Sud y, en cierta medida, los situados en la zona de Zárate-Campana y en el Gran La Plata, comparten un mismo “hinterland”: en primer lugar, la región metropolitana y en segundo lugar, todo el resto del país, al menos en lo que hace al movimiento de contenedores.

c) Desde el punto de vista de la apropiación de valor, las rentas portuarias son apropiadas por los concesionarios privados y por el estado nacional, sin que el gobierno de la ciudad tenga participación alguna hasta el momento.

d) Desde el punto de vista ambiental, la ciudad es la que soporta las mayores externalidades, tanto en lo que hace las molestias y riesgos sufridos por sus habitantes como en lo referente a los costos monetarios del mantenimiento de los pavimentos afectados por la circulación de vehículos de carga con origen o destino en el puerto.

² La República Argentina es un estado federal. Cada provincia es autónoma, tiene su propia constitución y sus propias leyes y elige a sus propias autoridades. La ciudad de Buenos Aires, capital federal, no pertenece a la provincia del mismo nombre, de la cual fue separada en 1880. Desde entonces y hasta la reforma constitucional de 1994 la capital federal dependió directamente del gobierno nacional que designaba al Intendente Municipal (alcalde). A partir de esa fecha se estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, efectivizada en 1996.

³ Existían terminales privadas, la mayor parte de ellas localizadas sobre el río Paraná, entre Rosario y Santa Fe. Pero su funcionamiento no estaba encuadrado en la legislación vigente.

CONCLUSIONES

a) Sobre la relación puerto-ciudad en Buenos Aires

a.1) Sobre la incidencia del puerto en la sostenibilidad económica de la ciudad

- El puerto de Buenos Aires tiene un papel clave en la economía argentina por ser, junto al de Dock Sud, prácticamente los únicos que cuentan con instalaciones adecuadas para operar con contenedores.
- Este rol podrá ampliarse o reducirse en función de la aparición de otras opciones (Zárate, La Plata, Rosario) y en función de las inversiones que se realicen en el puerto de Buenos Aires para ampliar su superficie operativa y/o para proveerlo de mejores accesos terrestres y acuáticos.
- El puerto y las actividades conexas constituyen una importante fuente de empleo aún cuando su magnitud no ha sido aún evaluada exactamente.

a.2) Sobre los efectos ambientales de la actividad portuaria

- Existe escasa información sobre los impactos y riesgos ambientales asociados con la actividad portuaria en Buenos Aires.
- Entre los impactos de mayor visibilidad se encuentra el conjunto de efectos generados por la circulación de vehículos de carga a través del tejido urbano
- El análisis de estos efectos requiere previamente una medición sistemática de los volúmenes de tránsito involucrados.
- La existencia de una red de tránsito pesado, definida por el gobierno local, determina una distribución espacial específica de estos impactos, lo cual implica también una distribución diferencial de los mismos entre distintos actores sociales.
- La configuración espacial de la red de tránsito pesado es, por lo tanto, una cuestión no sólo técnica sino también política.

a.3) Sobre las políticas urbanas en relación al puerto

- La actividad portuaria plantea una serie de problemas para los responsables de las políticas urbanas, tales como:
 - ¿Cuál debe ser el futuro de Puerto Nuevo? ¿Debe permanecer en sus actuales dimensiones, ser ampliado o ser desafectado y destinado a otros usos?
 - ¿Cómo mitigar los efectos ambientales negativos de la actividad portuaria?

b) Sobre la incidencia de los puertos en la sostenibilidad de las ciudades

- Desde el punto de vista económico, es necesario evaluar la necesidad y utilidad del puerto *vis a vis* las de otras actividades que podrían localizarse en los actuales espacios portuarios. Ahora bien, los resultados de esta evaluación pueden variar según la escala que se considere: una "ciudad", definida a partir de sus límites jurídico-políticos; un área o región metropolitana, delimitada a partir de criterios físicos o funcionales; o bien, el "hinterland", mucho más amplio, de un determinado puerto (que en casos como el de Buenos Aires puede abarcar todo el país, al menos para ciertos tráficos).
- Asimismo, es necesario efectuar una evaluación comparativa entre los beneficios económicos del puerto y los efectos ambientales de la actividad portuaria. Esta evaluación comparativa está sujeta a las mismas dificultades que toda evaluación cuantitativa de impactos ambientales.
- Por último, las medidas tendientes al manejo de esos impactos implican decisiones acerca de la distribución espacial y social de los mismos, por lo cual tienen, necesariamente, un carácter político.

BIBLIOGRAFÍA

- Anuario Portuario y Marítimo. XIX Edición (2000). Buenos Aires.
CMMAD (1988) Nuestro futuro común. Alianza Editorial, Madrid.
DOMÍNGUEZ ROCA (1993) "Nuevos papeles del estado en la producción del espacio urbano. El caso de Puerto Madero, Ciudad de Buenos Aires, 1989-1992". En Actas de las Primeras Jornadas Platenses

- de Geografía. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía, La Plata, 12 al 15 de octubre de 1993, pp 136-163.
- DOMÍNGUEZ ROCA (1999) "Dinámica urbana y reestructuración portuaria: el caso de Buenos Aires". Publicado como "Dynamique urbaine et restructuration portuaire : le cas de Buenos Aires", en CERUR. Notes de recherche. Documents de Travail. Études, N° 8. Centre d'Études et de Recherches Urbaines et Regionales, Paris.
- REBORATTI, Carlos (2000) Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones. Ariel, Buenos Aires.
- SUAREZ, Odilia E. (1998) Ampliación del puerto de Buenos Aires. Apreciaciones urbanísticas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires.
- VAPÑARSKY, César A. (1984) Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires.