

XVI CONGRESO ARGENTINO DE VIALIDAD Y TRÁNSITO

Título: “Tránsito, Transporte e Infraestructura. Problemas para la Integración Puerto - Ciudad”

Autor: Aversa María

Centro de pertenencia: LEMIT-CIC (Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para la Investigación Tecnológica. Comisión de Investigaciones Científicas. Provincia de Buenos Aires)

Dirección: Avenida 52, entre 120 y 122. La Plata. Buenos Aires. Argentina

Tel. (54) 221 4831141 / 44 - Fax (54) 221 4250471

Correo: mma_arq@yahoo.com.ar

Resumen

Palabras claves: Tránsito – Transporte – Ambiente – Puerto - Ciudad

La relación entre ciudades y puertos se transforma a la par de la economía global mundial. Las dinámicas productivas son parte de un nuevo escenario, la centralidad geográfica de las actividades portuarias coincide con las ciudades –metrópolis o megalópolis- más importantes y pobladas de un país.

Buenos Aires es parte de esta complejidad sistémica urbana. En el contexto macroregional el puerto de Buenos Aires esta estratégicamente localizado entre los dos principales Ejes de Integración y Desarrollo (EID) en la red del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR), el Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraná-Paraguay,

Local y regionalmente el puerto de Buenos Aires constituye una comunicación conflictiva con la ciudad. 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 de estiba y desestiba) a través de cruces de puentes corredizos (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. Igualmente el transporte pesado que ingresa por Avenida Huergo genera una congestión de tránsito sobre los ingresos a la ciudad de Buenos Aires. Conjuntamente la red ferroviaria comparte el transporte de cargas con el transporte de pasajeros.

Interesa reflexionar sobre la situación actual del transporte y del tránsito en la relación recíproca puerto-ciudad y la urgente planificación, desde el punto de vista territorial y ambiental. Las congestiones de tránsito, el aumento de emisiones de gases tóxicos y el consumo de combustible, contribuyen a un escenario urbano más contaminado, caótico y ambientalmente insustentable. Donde múltiples variables, actores y dimensiones convergen en una realidad heterogénea, compleja y dinámica, la realidad del puerto en la metrópolis.

Situación histórica - social del Siglo XVI – XX: la inserción del puerto en (y) la ciudad.

Buenos Aires –aun no llamada así- fue fundada por primera vez en 1536 por Pedro de Mendoza, en terrenos bajos a orillas del río, la segunda y definitiva fundación, realizada en 1580 por Juan de Garay se hizo en terrenos más altos, también vinculada al río¹. El río no fue –ni es- para la ciudad de Buenos Aires solo una referencia geográfica, ni un límite natural, sino el germen de una ciudad portuaria (puerto natural), conquistada y dominada a través de él, y reconocida ya en su nombre “Ciudad de la Santísima Trinidad y el Puerto de Santa María del Buen Ayre”.

El Río de la Plata ostentaba una ubicación geográfica que lo constituía en la mejor vía de acceso al corazón del imperio colonial español al sur del Perú². Y el puerto de Buenos Aires habría de ejercer una fuerza preponderante en el país, en los aspectos sociales, económicos y políticos. A través de la historia de cinco siglos, la ciudad de Buenos Aires y su puerto atravesaron diversos procesos de transformación, sin profundizar, debemos mencionar algunas cuestiones importantes para comprender la situación actual. Figura I

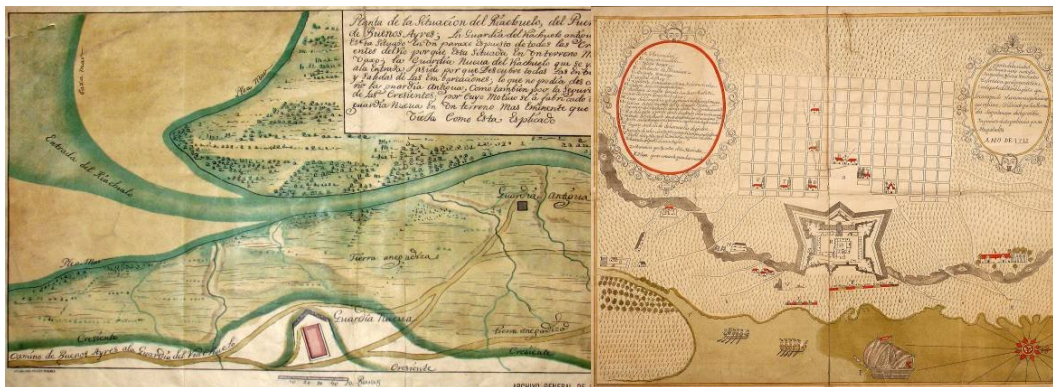


Figura I: planta se situación del riachuelo, y puerto de Buenos Aires, año 1729. Planta de la ciudad de Buenos Aires, año 1713. Fuente: Archivo General de la Nación. Buenos Aires. Argentina.

En primer orden el cambio político institucional de la revolución de mayo en 1810: el principio republicano y la promoción de obras públicas, habilitación y conservación de los puertos. Tal situación desencadenó múltiples proyectos inconclusos para el puerto de Buenos Aires, cuestión que fue resolviéndose recién a fin del siglo XIX.

¹ La primera denominación fue “Santa María de los Buenos Aires”, y la segunda “Ciudad de la Santísima Trinidad y el Puerto de Santa María del Buen Ayre”.

² 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.

Con la capitalidad de Buenos Aires en 1880, se requirió resolver la cuestión del puerto apto, cómodo y seguro que representase el poder nacional de la época. Asimismo -y no de menor relevancia- era necesaria la designación de una ciudad capital para la provincia de Buenos Aires, concretándose la planificación de la ciudad de La Plata (1882) con la construcción científica de su puerto natural (1883-1891) en el mismo periodo, quedo consolidado el perfil de país, a partir de un centro urbano y regional al que convergen –aun en la actualidad- todos los flujos del interior.

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 para continuarlas por su cuenta. Huergo presentó el proyecto en abril de 1881, el que no tuvo eco en el gobierno (Presidencia de Roca), luego se aceptó el proyecto de Eduardo Madero en 1883, dando germen a la primera instalación de un puerto científico para la ciudad de Buenos Aires.

El proyecto polémico de Eduardo madero –caro e inservible- proyectado con diques en tira, cerrados, con puentes giratorios, muelles y esclusas signifió un progreso para la gran Buenos Aires de principios del siglo XX, pero poco innovador, y basado en proyectos anteriores, y fuertemente cuestionado por la incapacidad de crecimiento.

En 1908 la ley 5944 autorizó la ampliación del puerto y el dragado a 30 pies. Pero más que una ampliación, la reforma signifió realizar un nuevo puerto, esta vez sobre la base de los conceptos técnicos preconizados por Huergo. Las obras se iniciaron en 1911 y culminaron en 1926, correspondiendo al denominado Puerto Nuevo, contiguo a Puerto Madero. Figura II.

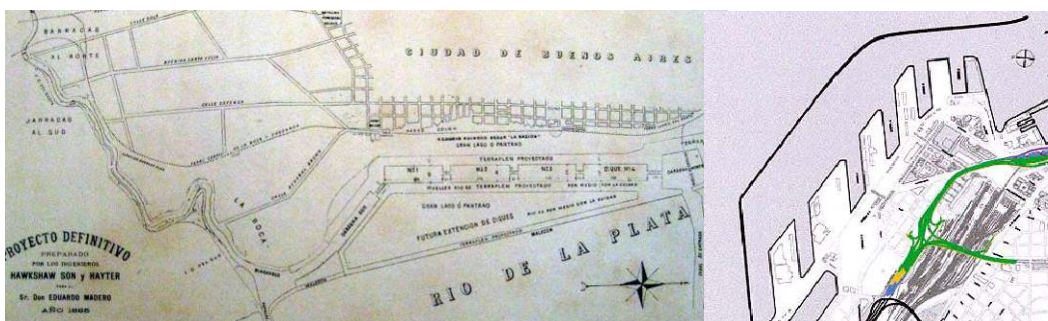


Figura 7: El proyecto de Madero, a quien se debe el nombre del actual Puerto Madero. Proyecto de Huergo para Puerto Nuevo.

A partir de este periodo podría decirse que comenzó la historia del puerto científico de Buenos Aires en términos operativos, a la par de un incipiente auge urbano de la ciudad homónima, y de algún modo el inicio de un proceso de transformación permanente de la ciudad, del puerto y de la sociedad, en el contexto de un país joven que atravesó heterogéneos cambios políticos y económicos.

Comprendiendo que las relaciones entre puerto y ciudad en la escala local, son resultados –parcialmente- de dinámicas más amplias, complejas y de mayor escala,

tanto nacional como macro regional, son causa y consecuencia de procesos, en este sentido Buenos Aires se convirtió precozmente en una metrópolis, recibiendo inmigrantes de todo el mundo que narraron parte de la historia nacional, y en gran medida fue el puerto el que abrió las puertas a la conformación social argentina.

Para finalizar este apartado debemos mencionar que el puerto Nuevo sufrió diversas etapas, mantuvo un rol estratégico en la economía nacional de mediados de siglo, con la exportación de granos, en tiempos del país agroexportador. Luego fue virando e incorporando otros usos en reemplazo de la actividad cerealera caída en desventaja antes nuevos patrones económicos. Y posteriormente fue consolidándose – lentamente- en un puerto de contenedores.

Transformaciones de fin y principio de siglo. 1990-2010

En el transcurso de la década del '90, se llevó adelante la llamada reforma del Estado, que 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. Tal situación provocó desregulación y descentralización a nivel país, entre otras cuestiones.

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 (MCBA) no sucedió, ya que fue vetado por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1029/92). En este mismo año se creó la Corporación Puerto Madero, desafectado del puerto operativo y fracturando Puerto Nuevo y Dársena Norte de Dársena sur (o puerto Sur) con el proyecto de reconversión puerto-ciudad llevado adelante convertido en el actual barrio de Puerto Madero.

El puerto Nuevo 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 en 1993 (perteneciente al partido de Avellaneda). La década culminó deficientemente, tal como menciona Domínguez Roca “a partir de 1998 se fue instalando un escenario complejo a nivel global, regional y nacional. Este escenario se caracteriza, 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” (2002:7). Figura III.

El fin de siglo y milenio cerró un ciclo del puerto de Buenos Aires, no muy alentador, pero al mismo tiempo abrió otro panorama. Un comienzo que fue positivo en algunos aspectos y conflictivos en otros.



Figura III: Ubicación del Puerto en la ciudad. Áreas portuarias.

Contexto macro regional del puerto de Buenos Aires. Siglo XXI.

América Latina se presentó, en estos últimos años, expresando su impulso, sus ansias de emerger y abrir puertas a las oportunidades, y en este sentido, la unión en bloques de integración permitió salir a competir al mercado global mundial. El MERCOSUR como bloque de integración, ha sentado las bases de la complementariedad económica, política, y de algún modo de la integración física a través de las infraestructuras, aunque con déficit importante en este aspecto.

Como sostiene Lucioni (2009:7) “la inversión en infraestructura en América Latina es baja en comparación con otros países en desarrollo. Se sostiene que el dinamismo de la economía y del comercio exterior que verifica la región desde el 2002 ha puesto en evidencia las deficiencias de la dotación de infraestructura de la región”, en cierta forma esta situación frena, o a corto plazo frenará el crecimiento nacional y la inserción internacional de la región MERCOSUR, sino es atendida prontamente.

Para la integración regional del MERCOSUR, las infraestructuras –en la que los puertos son primordiales- y la inversión conforman un sustancial epicentro en el crecimiento del intercambio de bienes, servicios y personas. El proyecto más reconocido de integración sudamericana es IIRSA (Iniciativa para Integración Regional Sudamericana)³. Los proyectos abarcan las infraestructuras para el transporte, específicamente son los pasos de frontera, puertos marítimos y fluviales, hidrovías, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, y demuestra el déficit y la necesidad de mejorar y expandir la integración física regional, sustentada en la planificación territorial. Figura IV.

³ IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países que la componen, cuyo objetivo es impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. La iniciativa es multinacional, multisectorial y multidisciplinaria. Promovida en un marco de sostenibilidad y crecimiento competitivo, para alcanzar un régimen de desarrollo estable, eficiente y equitativo en la región, cuyo soporte es la integración física continental, para la integración entre si en la región y la inserción internacional.

De este modo El MERCOSUR afronta la gran posibilidad de establecerse como comunidad logística, y actuar como una red de infraestructura intermodal⁴, que permita el desarrollo macro regional, “en este aspecto 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: 6), y es justamente esta situación de oportunidad económica, política e institucional de emerger, que debilita en la escala local la integración puerto-ciudad, en términos territoriales y ambientales.



Figura IV: escala internacional, macro regional. CBC – HPP. Fuente: IIRSA

Los puertos regionales reciben un alto tráfico comercial, que en los últimos años ha sido creciente, específicamente en la operación de contenedores. Lo que da cuenta de la constante transformación y transición que atraviesan los puertos y las infraestructuras propias. También la necesidad de incorporar otras infraestructuras, de transporte intermodal, carreteras, ferrocarriles, etc., para así lograr la optimización del potencial implícito en la región en cuanto a recursos naturales y espacio físico disponible. En este aspecto la integración regional es fundamental, y en ella la deficiente infraestructura –o carente- impide en cierta forma el avance en el crecimiento regional de América del Sur, y en su complementariedad.

La ubicación estratégica del puerto de Buenos Aires, dentro del bloque MERCOSUR, del eje de integración interoceánico, en el Corredor Bioceánico Central (CBC), y el ingreso a la Hidrovía Paraná Paraguay (HPP), hace del mismo un conjunto de fortalezas en términos económicos y políticos, no obstante la integración requiere una mejora física de accesibilidad y de infraestructuras en la conformación de *hinterland* comunes, en escala micro y macro regional, tanto en su territorio intra portuario, como en lo extra portuario. La multimodalidad del transporte al que adhieren los puertos merece un tratamiento en la infraestructura de soporte territorial que permite ese sistema de movilidad de la mercancía, de bienes, servicios y personas. Admitiendo el

⁴ El intermodalismo (o 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 posible y con la mayor certeza. (Peyrelongue. 1999:107)

contacto entre lo intra portuario y lo extra portuario, en esto Martner Peyrelongue 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” (Peyrelongue.1999:5).

Contexto microregional:

No se puede soslayar el contexto anterior para verificar la situación actual. La década del '90 direccionó la política nacional a actores globales y a una apertura sin precedentes, como expresa Narodowski (2010: 130.131) “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 responsabilización 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”. Este proceso derivó en diferentes consecuencias, en el caso en cuestión, la década del '90 no ofreció un fortalecimiento a la estructura portuaria, sino hasta el final de la misma, en que comenzó a verificarse el auge del puerto de contenedores. Figura V.

Como se sabe, el 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” (Domínguez Roca et al. 2002: 9).

En relación a lo que expresa Narodowski (2007), tras el 2001, la devaluación permitió mejorar la competitividad y recuperar los niveles de actividad de todos los sectores. Según el autor la inversión empezó a aumentar más que el PBI y parece haber sostenido tasas de crecimiento aun altas. Si bien es reconocible que “la devaluación del 2001 y la política de un tipo de cambio alto no logró revertir naturalmente los problemas estructurales de la economía argentina, pero son instrumentos que demuestran una manera de ver la economía diametralmente opuesta a la de los '90” (2007: 131).

Esta situación, fue para Buenos Aires un impulso de reposicionamiento en la escala regional. Actualmente Buenos Aires ocupa el segundo lugar en cargas contenerizadas, junto a Dock Sud, -siendo Santos, en Brasil el primero- en la red del eje MERCOSUR-Chile, y Valparaíso – San Antonio tercero y cuarto respectivamente (CEPAL. 2011). En este sentido pensar la integración interoceánica requiere reflexionar acerca de las

infraestructuras viales, ferroviarias y fluvio marítimas, en la escala macro regional, pero igualmente en la escala microregional y local, el tránsito y transporte a nivel ciudad e inter ciudades merece la atención de las políticas de estado, sobre todo en las políticas públicas de ordenamiento territorial que incluyan el puerto en relación a la ciudad.

Apelando a Sassen y a la mega-región en ese territorio suficientemente diverso en su interior, que requiere nuevas estrategias de desarrollo que integren “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 regionales- eso implica compartir infraestructuras de transporte para personas y bienes, en esto el puerto es un recurso y dispositivo económico, técnico y político de desarrollo social. Coincidimos que “la formación de geografías inter-ciudades está contribuyendo a las infraestructuras sociotécnicas para una nueva economía política global”.

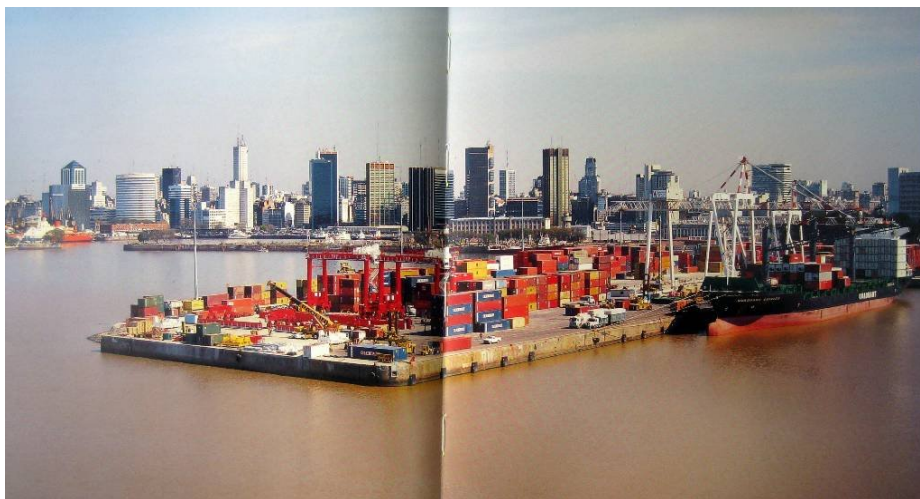


Figura V: imagen de una terminal de contenedores del puerto de Buenos Aires.

Transporte y tránsito en la relación recíproca puerto-ciudad

La red ferroviaria y la portuaria constituyeron los modos de transporte dominantes del país, durante gran parte del siglo XX. En el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se incorporó a la estructura heredada, la infraestructura vial y el auto como complemento de la anterior, modificando las formas y tiempos de movilidad y el paisaje urbano.

Asimismo a partir de los '80 tuvo lugar una caída en el crecimiento de la infraestructura de transporte, La crisis del sector transporte a partir de los '80 es casi coincidente con la crisis del modelo de sustitución de importaciones.

La última década del siglo anterior reafirmó la privatización de la movilidad, –basada en la apertura comercial, la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de

trabajo, la privatización o concesionamiento y la desregulación- el transporte público comenzó a prestar un deficiente servicio, enfatizando el uso del automóvil particular, que, asociado a otras cuestiones, comenzó a congestionar las autopistas y las avenidas de las ciudades importantes en horas picos.

Los puertos como sistemas de movimiento –de carga y pasajeros- también sufrieron cambios impulsados por los modelos económicos y políticos nacionales, desde la década del '80 se instalaron puertos privados en el litoral fluvial, asimismo muchos fueron concesionados, en especial luego de la ley de puertos que en 1991 reglamentó el traspaso de todos los puertos a sus respectivas provincias, a excepción del puerto de Buenos Aires que sigue administrado por el Estado Nacional.

“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. 2008:11). Entendiendo que los puertos son polos de desarrollo local –y regional- consecuentemente requieren de políticas de integración y articulación con otros sistemas –locales y globales- complementarias con las políticas sectoriales -urbanas, de transportes, de ambiente- que apelen a la inclusión social y la simbiosis puerto y ciudad. Y si bien existen los esfuerzos conjuntos con los sectores privados, es desde las políticas de Estado que corresponde pensar y resolver la problemática del espacio de los puertos y sus interfases con la ciudad.

El decaimiento relativo del ferrocarril y la infraestructura portuaria coexisten con el avance de la red vial. El camión y el ómnibus reemplazan progresivamente el ferrocarril, 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, tal cual se expresa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Milton Santos 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” (Santos, 1986:39). Si bien en la actualidad puede verse en el territorio la circulación de bienes, servicios, información, es igualmente certero asumir el polo atractivo que oferta la gran ciudad, la metrópolis actual es la representación de la oferta de todo tipo, consumo, trabajo, salud, bienestar, de igual manera es la ciudad representada en la fragmentación, en la segmentación social y en la exclusión de ciertos actores que quedan fuera de ese polo de atracción al cual ingresaron con afán de oportunidades.

No es irrelevante verificar en el crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) la desorganización del espacio físico y social, tanto en la densificación del centro urbano –no tanto por el crecimiento demográfico de la CABA, sino por el ingreso diario de personas- como en la dispersión suburbana y el avance de la frontera urbana hacia el periurbano de forma no planificada, porque en parte esta situación contribuye al [des] ordenamiento territorial.

El área de influencia que concierne al puerto de Buenos Aires se nutre de diversas situaciones complejas, en sus bordes terrestres convergen las contradicciones de la ciudad, por un lado la urbanización irregular que conforma la Villa 31 y 31 bis sobre el borde del Puerto Nuevo, atravesada por la Autopista Illia; convive –y fracciona el puerto operativo- el barrio más caro de la ciudad (Puerto Madero); enfrente se hallan dos de las más grandes infraestructuras de movimiento de la ciudad y de la región: el aeropuerto Jorge Newbery y la estación Retiro. Tal complejidad es visible con solo atravesar la ciudad de norte a sur y viceversa. El paso obligado de transporte de cargas y pasajeros es a través de este sector. Figura VI



Figura VI. Sectores vinculados al puerto. Imagen de Villa 31 y Avenida Huergo.

El puerto de Buenos Aires atraviesa hoy un déficit en su sistema de movimiento en el área de interfase puerto-ciudad, el desorden de tránsito ocasionado por diversos motivos, hace de la ciudad en ese entorno una realidad del caos. El auge en el puerto Nuevo, en cuanto al movimiento de contenedores⁵, en los últimos años, hizo de este un prospero sitio de inversión, al mismo tiempo fue convirtiendo sus áreas extra portuarias, accesos y circulaciones, en un sistema de movimiento cada día mas colapsado.

⁵ la publicación de la CEPAL 2011, posiciona en quinto lugar al Puerto de Buenos Aires dentro de América Latina y segundo en el eje MERCOSUR-Chile

Las avenidas Huergo, Obligado, y Castillo, son el circuito de movilidad de los camiones que ingresan al puerto, del mismo modo que son los circuitos de vinculación entre las el sur y el norte, el ingreso y la salida desde y hacia la provincia. Esta simultaneidad de tránsito en determinadas horas hace de la ciudad un territorio desbordado e insostenible.

La entrada vial a Puerto Nuevo (donde se concentran las operaciones de estiba y desestiba) se realiza a través de cruces de puentes corredizos (en dársena norte sobre Av. Córdoba y en Dársena Sur sobre Av. Brasil) y de arterias urbanas compartidas con vehículos livianos. Los camiones que deben esperar, no tienen estacionamiento por lo que aguardan sobre la Avenida Rafael Obligado y Ramón Castillo. Por otro el tránsito pesado que ingresa por la Avenida Huergo genera una congestión de tránsito en horas picos sobre los ingresos de zona sur a la ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la red ferroviaria, el transporte de carga comparte con el transporte de pasajeros la red férrea, por otro las mismas están desactualizadas en su operativa y desmejoradas, lo que hace más costoso el uso, de todos modos el transporte de cargas por ferrocarril en el país es muy bajo, siendo mayor al 75% efectuado por camión.

Las dificultades de acceso contribuyen a las congestiones de tránsito, al tiempo perdido por usuarios y camioneros que sirven al Puerto, aumentando las emisiones de gases tóxicos y el consumo de combustible, todo contribuye a una situación portuaria menos competitiva y a una ciudad mas contaminada y caótica.

¿Por qué es importante repensar el sistema de movilidad en la metrópolis?, por diversos motivos, pero coincidimos con Peyrelongue (1999:11) en que “el puerto se fortalece por las vinculaciones que desarrolla principalmente hacia el interior. En ese sentido, tiene una doble función, por una parte, se integra a procesos globales desde su posición específica y diferenciada, es decir, como ámbito local, y, por otra, articula las regiones interiores con los procesos globales.

Además, el tiempo es costo, la velocidad del movimiento y la transferencia de las cargas de un sistema a otro (barco-camión-ferrocarril), para ser eficiente y operativo debe ser rápido y ordenado, y eso requiere de ordenamiento planificado del sistema urbano de transporte.

El problema del tránsito no es solo una circunstancia metropolitana, al respecto el informe Autopistas y ferrocarriles⁶ demuestra que la red vial argentina se ha

⁶ “Autopistas y Ferrocarriles: Caminos Para el Desarrollo”, es un informe de la fundación Metas siglo XXI. El Instituto del Transporte dependiente de la Academia Nacional de Ingeniería, ha elaborado con fecha 9 de mayo de 2011, un informe que contiene criterios básicos para el desarrollo de un sistema de autopistas y cuestionamientos al Proyecto de Ley PROMITT que propone soluciones integrales para la Modernización del Transporte Terrestre.

desarrollado a partir de 1932 con la ley 11.658 de Vialidad Nacional cuando todo el país contaba con 300.000 vehículos. Hoy tenemos 9 millones y para el 2020 se estima alcanzaremos los 20 millones. Sin embargo, la red troncal nacional conserva el mismo criterio de diseño de la década del 30 (2011:18), sin dudas es inviable e insostenible una ciudad, una provincia o una nación que aun no adaptó sus infraestructuras, difícilmente el proceso de evolución pueda mantenerse. Lógicamente a todo proceso de crecimiento le corresponde una revisión de su sistema técnico, tecnológico, y científico, es decir revisar las potencialidades en función de sus debilidades.

Artemio Abba (2010:53), destaca además una transformación en el patrón de centralidades, en la actualidad se ha corrido el centro de consumo de bienes y servicios, y eso de alguna forma ha provocado cambios en el proceso de la movilidad y en el proceso de distribución y comercialización, que generó nuevo mapa de centralidad en la ciudad de Buenos Aires. Esta realidad se expresa en la cantidad de automóviles que ingresan y egresan a diario a la ciudad, las personas se mueven a sus trabajos desde distancias cada vez mayores, beneficiados por las autopistas que permitieron alejar el hogar del centro urbano.

Conclusiones

La importancia de los puertos dentro del sistema metropolitano es apreciable, por ello es prioridad registrar las contradicciones que se presentan en las áreas de interfase puerto – ciudad, sobre todo en la actualidad que se vivencia un desorden urbano en las diversas formas de concebirlo, como hemos mencionado en este breve escrito, el transporte y el tránsito, cobran un significativo valor en la escala urbana, regional y macro regional.

En tanto el transporte por agua funciona como una red donde los puertos son los nodos y las trayectorias entre nodos-recorridos- son las uniones. Los nodos son puntos fijos y las uniones pueden variar, son dinámicas. Y en el caso que nos corresponde esos nodos conforman parte inescindible de las ciudades –son las ciudades-, y sus interrelaciones son las aristas visibles, complejas, que nos interesa reconocer, si bien no para abordar soluciones, sí para ponerlas en debate, en discusión, y aportar una mirada crítica, reflexiva e introspectiva de la problemática planteada.

Las políticas publicas, no son solo responsabilidad de los Estados, sino que involucra la participación y coordinación de actores, “de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos” (De Mattos. 2004:19) es el concepto de *governance* el que acoge este nuevo paradigma de acción.

No solo es cuestión de implantación de política públicas, sino de gestionarlas, de contar con instituciones fuertes que sepan equilibrar los procesos locales, regionales e internacionales, los actores públicos y privados, el sector empresario y la sociedad civil, en este aspecto De Mattos (2004:20).reconoce que “por esta vía, se llega a la

conclusión de que necesariamente la gestión tiene que ser encarada desde abajo hacia arriba, en una relación dinámica entre lo local y lo global”.

En función de la gestión urbana el autor distingue 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” (De Mattos. 2004:20).

Es inescindible recurrir a políticas de sostenibilidad ambiental –urbana y portuaria-, la cuestión de emisiones de CO₂ que derivan de la combustión del transporte aumenta, y se suma al resto de las cuestiones ambientales que deben necesariamente ingresar en la agenda estatal con prioridad.

Se sabe que el transporte marítimo -y fluvial- ha sido y continúa siendo el más barato de todos los medios para trasladar mercancías en grandes volúmenes, al mismo tiempo hay que destacar que es el transporte que menor emisiones contaminantes por distancia y carga transportada provoca, y que menor energía consume, positivamente es el mas efectivo, no solo en términos económicos sino también ambientales.

Pero si bien lo antes dicho es verdadero, es igualmente certero decir que el avance del contenedor en el puerto, lleva implícito el aumento en el transporte automotor, la carga se traslada por camión, y la relación contenedor-camión no es sostenible, económica y ambientalmente hablando. En ese sentido revitalizar el sistema ferroviario es fundamental, tiempos, costos y reducción de contaminación serian pilares de este sistema de movilidad, de cargas pero también de pasajeros.

Observamos la complejidad de la inserción del puerto de Buenos Aires, desde la oportunidad estratégica de su localización antaño, hasta la heterogénea coexistencia de realidades actuales en su territorio intra y extra portuario, erigiendo diversos escenarios de oportunidades y contingencias. Si bien no sabemos hoy cual es el destino futuro del puerto Nuevo de Buenos Aires –sea reconversión o relocalización- sabemos que hay deficiencias en relación al transporte de carga, al tránsito en las avenidas, a la coincidencia entre cargas y pasajeros sobre la red vial y férrea, y a la incompatibilidad de usos entre puerto y ciudad, al menos en la forma de evidenciarlo en el presente.

Fortalecer la estructura portuaria en pos de un crecimiento sostenido en el tiempo permite escenificar el futuro y prever líneas de acción, al mismo tiempo el progreso del puerto no puede ir separado de la planificación urbana, ya que al momento que el puerto crece, se expande y posiciona, la ciudad se complejiza e incrementa los problemas, acentuando los déficit no saldados en tiempo, y manifestando la incapacidad del sistema urbano como soporte de la infraestructura portuaria, vial, ferroviaria, y demás instalaciones que hacen que la ciudad funcione de forma armónica o disonante.

Cabe preguntarse qué tipo de ciudad se desea, cómo se quiere o debe ordenar la ciudad portuaria, y qué importancia tiene contar con un puerto de la jerarquía del puerto de Buenos Aires?, ello requiere una visión sistémica, holística, que integre todos los procesos, variables y dinámicas que intervienen directa o indirectamente, no fragmentariamente, creyendo que el puerto es una unidad en si misma y que la ciudad es otra, que solo se tocan en sus bordes.

Es probablemente esta visión parcial de la ciudad y sus componentes y la falta de previsibilidad que deviene en realidades metropolitanas anárquicas, no solo perceptibles en Buenos Aires, sino en el resto de las metrópolis latinoamericanas. Es perentorio analizar la reciprocidad de los sistemas puerto y ciudad, y las interrelaciones que se producen, reconociendo que los límites jurídicos no conforman fronteras impermeables, sino por el contrario son el manifiesto de esa ciudad portuaria que tanto nos identifica, aun cuando el paisaje ribereño queda escondido por un nuevo paisaje colorido de contenedores.

En este último aspecto, se debe revelar que la transformación del paisaje portuario a través de la historia, no es un dato superfluo, es el existente, actual e incorpora todo lo que acontece en el territorio, y es identitario aun en la incorporación del caos del tránsito, de la contaminación y todos los inconvenientes que se puedan rastrear. Es una nueva impronta que se reinventa día tras día, y si bien el paisaje del caos no esta en el imaginario social, hay que decir que el paisaje en movimiento es también una identidad de la ciudad, o al menos de este sector de la ciudad portuaria, cuyo telón de fondo es el puerto contenerizado.

Para finalizar se puede esbozar que las dificultades que el tránsito expresa hoy en la ciudad, no es irresoluble, requiere análisis, investigación pero sobre todo capacidad de aplicación por parte del Estado Nacional, Provincial, Municipal, en el corto y largo plazo, con la interdisciplinariedad que beneficie la sociedad en general y no que constituyan parches parciales, que beneficien el gobierno de turno y la foto mediática del corte de cinta en publico en la inauguración de la obra.

No es intención de este escrito imaginar soluciones, pero si cabe mencionar las estrategias desde diversos sectores académicos, profesionales y científicos que abordan el tema con considerables proyectos de ordenamiento del tránsito, de la infraestructura vial y de la gestión de la movilidad.

No es una cuestión de dinero o de tecnologías disponibles únicamente, es en gran medida una cuestión de decisión, de poder y de compromiso.

Para seguir explotando el potencial del puerto de Buenos Aires y la complementación con otros puertos regionales –La Plata, Dock Sud, Zarate y Campana- es inevitable resolver la situación del transporte y el tránsito en relación a las infraestructuras. De modo contrario la ciudad perderá la imagen de su puerto, y este ultimo será un fragmento que más que fortaleza será una molestia para la integración de ambos sistemas.

Bibliografía

ABBA, Artemio (2010) "Metrópolis Argentinas. Agenda Política, Institucionalidad y Gestión de las Aglomeraciones Urbanas Interjurisdiccionales". Editorial Café de las Ciudades. Argentina.

AROCENA, José (2008) "El desarrollo local: los últimos 30 años". Prisma 22. Universidad Católica de Uruguay. Montevideo. Uruguay.

AVERSA, María (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". En actas de congreso UGI 2011 (Unión Geográfica Internacional). Santiago de Chile. Chile.

CEPAL - Comisión económica para America Latina y el Caribe. (2011) "Ranking Movimiento Portuario Contenerizado de América Latina y el Caribe 2010". División Recursos Naturales e Infraestructuras.

DE MATTOS, Carlos (2004) De La Planificación A La Governance: implicancias para la gestion territorial y urbana. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.107, p.9-23, jul./dez. 2004

DOMÍNGUEZ ROCA y CIOLELLA Pablo "Puerto De Buenos Aires: Transformaciones Recientes, Situación Actual y Perspectivas"
Estudios Especiales 6/3/02 11:12 AM Page 194

FUNDACIÓN METAS SIGLO XXI (2011) "Autopistas y Ferrocarriles: Caminos para el Desarrollo", disponible versión online [www.metas.org.ar/autopistas.html]

LUCIONI, Luis (2009) "La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento" Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Chile. ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851. ISBN: 978-92-1-323255-2.

NARODOWSKI, Patricio (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". Prometeo Libros.

SASSEN, Saskia (2007). "El Reposicionamiento de las Ciudades y Regiones Urbanas en una Economía Global: Ampliando las Opciones de Políticas y Gobernanza". Revista eure (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 9-34. Santiago de Chile. Chile.