

GESTIÓN URBANA Y REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA: EL CASO DE BUENOS AIRES

Luis Javier Domínguez Roca
Departamento e Instituto de Geografía Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires
luisdom@filo.uba.ar

La relación puerto-ciudad: un esquema conceptual

En este trabajo se aborda el análisis de la relación entre gestión urbana y espacio portuario como un aspecto particular de la relación sociedad-espacio. Esta última relación puede ser entendida como un proceso de valorización social del espacio (Morales, 1987). En ese proceso podemos distinguir varios aspectos:

- la producción material del espacio, entendida como la transformación material de la superficie terrestre por el trabajo humano;
- el uso del espacio, como medio de producción, de circulación y de consumo y también como medio de comunicación y de ejercicio del poder;
- la apropiación del espacio, como valor de uso y/o como valor de cambio, por distintos sujetos sociales.

En este contexto, la relación entre la ciudad y el puerto se resignifica: pasa de ser considerada como una relación entre objetos espaciales a ser analizada como una relación entre procesos socio-espaciales, que incluye a los "objetos" pero no se limita a ellos.

En cuanto "objetos socio-espaciales" podemos preguntarnos, por ejemplo, por las relaciones de pertenencia del puerto respecto a la ciudad: ¿pertenece al puerto a la ciudad? Esta pregunta, aparentemente sencilla, tendrá respuestas múltiples y no necesariamente coincidentes entre sí, según consideremos los aspectos espaciales, funcionales, institucionales o simbólicos.

Si la relación entre ciudad y puerto se considera como una relación entre procesos, podemos analizar la relación entre el proceso de producción, apropiación y uso del espacio urbano y el proceso de producción, apropiación y uso del espacio portuario. En esta relación aparecen al menos cinco temas de interés relacionados entre sí:

1. Los cambios en el uso y en la apropiación del espacio portuario y, en particular, los procesos de reestructuración portuaria, incluyendo tanto las operaciones de reconversión puerto-puerto (privatización, modernización...) como las de reconversión puerto-ciudad (reciclaje de espacios portuarios para otros usos urbanos);
2. Los cambios en el uso y apropiación de los espacios urbanos periportuarios y/o funcionalmente vinculados con el puerto;
3. Los impactos de la actividad portuaria en el espacio urbano;
4. Los impactos o condicionamientos del espacio urbano en la actividad portuaria;
5. Las políticas de los gobiernos locales en relación al puerto.

En un trabajo anterior (Domínguez Roca, 1999) hemos propuesto una terminología y un esquema metodológico para el análisis de estos procesos. En este nuevo trabajo pondremos el acento en la relación entre las políticas de los gobiernos locales y los procesos de

reestructuración portuaria, considerando especialmente el caso de la ciudad de Buenos Aires entre 1989 y 1999.

El análisis de este caso requiere tener en cuenta dos conjuntos de procesos que no están directamente vinculados entre sí. Por un lado, los cambios en el status jurídico de la ciudad (de municipio sui generis dependiente del gobierno federal a gobierno autónomo igualmente sui generis); por otro, el acelerado proceso de reestructuración del espacio portuario, incluyendo tanto el reciclaje para otros usos urbanos de áreas portuarias obsoletas (Puerto Madero) como los cambios en las modalidades de apropiación y uso de las áreas portuarias activas (Puerto Nuevo, Dársenas Norte y Sur, Dock Sud).

Globalmente, el trabajo intenta aportar elementos que ayuden a responder las siguientes preguntas:

-¿En qué medida los cambios en el status jurídico de la ciudad implican o pueden implicar una ampliación de las atribuciones del gobierno local respecto al espacio portuario?;

-¿Cuáles han sido las políticas de los gobiernos locales respecto a los espacios portuarios y periportuarios? ¿Han elaborado estrategias propias o se han limitado a acompañar las políticas implementadas desde el estado nacional?

-¿En qué medida la autonomía jurídico-política de la ciudad se ha reflejado en la producción de políticas y estrategias propias en relación a los espacios portuarios y periportuarios?

El marco jurídico y las transformaciones espaciales

La ciudad y el puerto de Buenos Aires, dos entidades espacialmente superpuestas pero institucionalmente escindidas, han experimentado profundos cambios en los últimos diez años. Muchas de estas transformaciones requirieron importantes cambios jurídicos e institucionales.

Hacia 1989, ciudad y puerto dependían del gobierno federal, a través de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la Administración General de Puertos, respectivamente. Ambas entidades tenían cometidos completamente diferentes entre sí y escasas interrelaciones. Desde entonces se han producido importantes transformaciones espaciales, funcionales e institucionales, algunas de las cuales reseñaremos a continuación.

La reestructuración del espacio portuario en Buenos Aires 1

Según las leyes vigentes hasta 1992, todos los puertos argentinos pertenecían al Estado nacional y eran administrados por la Administración General de Puertos (A.G.P.). En la práctica existían también terminales portuarias privadas, en su mayor parte concentradas en la costa del río Paraná, entre Santa Fé y Rosario. Estas terminales, pese a que su existencia era irregular desde el punto de vista jurídico, habían ido concentrando un volumen cada vez mayor del movimiento exportador. Al mismo tiempo, los puertos oficiales presentaban graves falencias en su funcionamiento. Existían importantes presiones a favor de un cambio en el marco jurídico de las actividades portuarias que permitiera el reconocimiento legal de las terminales privadas existentes y creara las condiciones para una transformación profunda en el funcionamiento de todo el sistema portuario.

En julio de 1989 asumió la presidencia de la república el Dr. Carlos S. Menem. Inmediatamente se implementaron políticas de ajuste fiscal y se puso en marcha la llamada "reforma del estado", de acuerdo con las exigencias de los organismos internacionales de crédito. Dicha reforma 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.

El principal instrumento jurídico de la reforma del estado fue la ley Nº 23.696, en virtud de la cual el Parlamento autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a privatizar empresas por decreto; la ley incluye un anexo con una lista de empresas y organismos sujetos a privatización (total o parcial, mediante venta de activos o en régimen de concesión) y otros que debían ser transferidos a los estados provinciales o a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En ese listado se incluyeron varias empresas y organismos directamente vinculados al sector transporte, entre ellos la Administración General de Puertos, que quedaba sujeta a "Descentralización y Privatización; Concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias principales o accesorias".

En el mismo año de 1989 fue creada la Corporación Antiguo Puerto Madero con el objeto de proceder a la urbanización de las tierras correspondientes a los diques I, II, III y IV, las que para ese fin fueron transferidas por la AGP a la Corporación y desafectadas del uso portuario. Las dársenas Norte y Sur no fueron incluidas en el área a urbanizar y continuaron operando.

En 1992 el decreto 817/92 del Poder Ejecutivo Nacional desreguló la actividad marítima, fluvial y portuaria, con importantes efectos en los servicios de practica, remolque y estiba.

En el mismo año se sancionó la Ley de Puertos (Nº 24.093) que reconoció la existencia de terminales portuarias privadas. Asimismo, estableció la transferencia gratuita del dominio y/o la administración de los puertos nacionales a las provincias, a solicitud de éstas. Lo mismo era válido para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, aunque esto fue impedido por un veto del Poder Ejecutivo Nacional. La ley establecía que en el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fé la transferencia se efectuaría a condición de que previamente se hubieran constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrían a su cargo la administración de cada uno de esos puertos, en los cuales deberían participar los distintos sectores interesados (operadores portuarios, productores, usuarios, trabajadores, gobiernos provinciales y municipales, etc.). En el caso del puerto de Buenos Aires, el ente no se ha constituido hasta el presente.

Poco después de la sanción de la Ley de Puertos, el Poder Ejecutivo Nacional inició el proceso de privatización de las áreas operativas del puerto de Buenos Aires. El decreto reglamentario 769/93 lo dividió en tres sectores: Puerto Nuevo (al norte de Puerto Madero), Puerto Sur (al sur de Puerto Madero, hasta el Riachuelo) y Dock Sud (al sur del Riachuelo, en territorio de la provincia de Buenos Aires). El área de Puerto Nuevo fue dividida en seis terminales que fueron entregadas a operadores privados en régimen de concesión, luego de un proceso de licitación largo y conflictivo. El área de Dock Sud fue transferida al gobierno de la provincia de Buenos Aires, que a su vez adjudicó la construcción y operación de una terminal de contenedores a una empresa privada (Exolgán S.A.).

A partir de la privatización se produjeron cambios en las condiciones operativas del puerto. Se realizó una importante incorporación de capital y tecnología, aumentando la intensidad del uso del suelo portuario; se efectuó una reducción de la fuerza de trabajo empleada y un cambio en su composición, apuntando a una mayor calificación; se verificó una reducción de los costos y una mayor eficiencia en las operaciones portuarias. Estas mejoras operativas, combinadas con la apertura de la economía nacional y el consiguiente incremento de las importaciones, dieron lugar a un espectacular aumento en el movimiento portuario, especialmente significativo en el rubro contenedores (de 241.608 TEUs en 1991 a 818.267 TEUs en 1998; si se incluye Dock Sud, el cambio fue de 272.608 TEUs en 1991 a 1.137.553 TEUs en 1998). Este notable crecimiento agravó ciertos efectos negativos en el espacio urbano, tales como los originados por la mayor circulación de vehículos de carga (congestión, rotura de pavimentos, ruido, contaminación del aire, accidentes de tránsito, etc.).

[La autonomía de la ciudad de Buenos Aires](#)

Hasta la reforma de 1994, la Constitución Nacional establecía que el presidente de la Nación era el "jefe inmediato y local" de la capital federal (Art. 86, inciso 3) y que el Congreso de la Nación tenía entre sus atribuciones la de "Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación" (Art. 67, inciso 27). En la práctica, el gobierno de la ciudad era ejercido por un Intendente Municipal, designado por el presidente. Asimismo, las funciones legislativas eran delegadas por el Congreso a un Concejo Deliberante, elegido por la población de la ciudad.

A partir de 1994 esta situación institucional se ha modificado. La reforma constitucional estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, con facultades propias de legislatura y jurisdicción, así como la elección directa de su Jefe de Gobierno (art.129).

La interpretación del alcance de la autonomía siguió siendo objeto de discusión. Esta diversidad de interpretaciones se manifestó en el debate parlamentario sobre la Ley de Garantía de los Intereses del Estado Nacional, en 1995 (Passalacqua, 1996). Los partidos que eran opositores al gobierno nacional (Unión Cívica Radical, Frepaso) interpretaban la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en un sentido amplio, que la haría semejante a una provincia. En cambio, el gobierno nacional (del partido Justicialista) sostenía una interpretación más restringida, según la cual la ciudad tendría un status particular, a mitad de camino entre un municipio «normal» y una provincia.

En junio de 1996 se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma y a una Convención que tuvo a su cargo elaborar la primera Constitución de la ciudad. De este modo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) fue reemplazada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Durante 1997 se constituyó la primera Legislatura y meses después se disolvió el Concejo Deliberante.

La ciudad y el dominio sobre el puerto 2

El puerto de Buenos Aires continúa hasta el momento en manos del estado nacional; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no ha tenido poder de decisión sobre el mismo. Sin embargo, la nueva situación institucional creada por la autonomía de la ciudad de Buenos Aires abre la posibilidad de que el gobierno de ésta adquiera atribuciones sobre el puerto. La constitución de la ciudad establece en su artículo 8 que "El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas"; en su artículo 80, inciso 6, incluye entre las atribuciones de la Legislatura que ésta "Dicta la ley de puertos de la ciudad"; y en el artículo 104, al referirse a las atribuciones del Jefe de Gobierno, indica que éste "administra el puerto de la ciudad" (inciso 20).

Sin embargo, durante la presidencia de Menem, el gobierno nacional ha ignorado estas disposiciones de la constitución local. De este modo, el decreto 357/98 del poder ejecutivo nacional, que establece el "Régimen de concesión de obra pública por peaje para obras de dragado en el puerto de Buenos Aires" e incluye la propuesta de ampliación del puerto mediante el uso del material obtenido a partir del dragado, indica en su artículo 12 que las nuevas áreas portuarias continuarán bajo el dominio del Estado nacional, administradas por la A.G.P. (en liquidación) o por quien la reemplace en sus atribuciones.

Ante la situación confusa creada por disposiciones como la mencionada, un proyecto del entonces diputado Rodolfo Terragno proponía, en su artículo 1º, la derogación del decreto 357/98 y en el art. 2º, transferir el puerto a la ciudad de Buenos Aires. Este proyecto fue presentado en la Cámara de Diputados en 1998 pero hasta el presente no ha sido tratado en las comisiones respectivas.

También se han presentado proyectos de Ley de Puertos en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los cuales se encuentran en tratamiento en comisiones. Por otra parte, cabe

señalar que en diciembre de 1999 un fallo judicial suspendió el proceso de licitación de las obras de dragado y ampliación del puerto de Buenos Aires.

La MCBA y el espacio portuario (1989-1996)

La gestión de Carlos Grosso (1989-1992)

Al asumir la presidencia, Menem designó intendente de la capital federal al Lic. Carlos Grosso, hasta entonces diputado del partido justicialista por dicho distrito.

Grosso designó secretario de Planeamiento Urbano al arquitecto Alfredo Garay. Residente en México durante la última dictadura militar, Garay se desempeñó luego en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA, donde sostuvo posiciones críticas respecto al planeamiento urbano tradicional y "tecnocrático" y se convirtió en un referente importante de una corriente que postulaba un planeamiento participativo y concertado, considerado como una actividad no sólo técnica sino también política; en esta visión, los grandes planes metropolitanos de los años 60 y 70 debían ser reemplazados por acciones puntuales, proyectos urbanos de diversas escalas que tuvieran efectos "sinérgicos" en la dinámica de la ciudad.

La estrategia de la secretaría de Planeamiento para la ciudad se basaba en un diagnóstico que identificaba cuatro problemas principales **3**: 1) Decadencia económica y desempleo; 2) Deterioro de las condiciones de vida de la población; 3) Deterioro de las infraestructuras, vulnerabilidad (apagones, inundaciones); 4) Ineficacia del Estado, con la consecuente "deslegitimación". A lo largo de su historia, Buenos Aires había desempeñado una serie de funciones básicas, primero como puerto, luego como capital político-administrativa y después como centro industrial; en las últimas décadas, esas funciones habían ido decayendo. Estos cambios requerían redefinir el perfil económico de la ciudad: resolver los problemas operativos del puerto, definir políticas en relación a la industria, el turismo y la construcción y redefinir el rol político-administrativo de la ciudad, ante un eventual traslado de la capital federal. También era necesario definir los roles de la ciudad en relación al transporte, la distribución y los servicios. Todos estos elementos en conjunto configuraban el espectro económico posible de la ciudad.

A partir de este diagnóstico se establecieron varios ejes de acción, entre los cuales nos interesan ahora las políticas con respecto al puerto y las que apuntaban a consolidar el área central de la ciudad. Respecto al puerto, se trataba de asumirlo, según Garay, desde una visión "no nostálgica, sino de transformación". Se señalaban los siguientes elementos de diagnóstico:

-Buenos Aires había dejado de ser "el puerto" del país. Ahora es un puerto dentro de un sistema donde cada elemento tiende a especializarse. En el caso de Buenos Aires, se trataba cada vez más de un puerto especializado en cargas generales, lo que implicaba la necesidad de tener la capacidad operativa necesaria para el manejo de contenedores.

-Para lograr esta capacidad operativa se requerían inversiones en infraestructura: por un lado, adaptar los canales de acceso a los requerimientos de los grandes buques portacontenedores; por otro, adecuar los sistemas de carga y descarga (hasta ese momento existía en el puerto de Buenos Aires una sólo grúa pórtico, perteneciente a una unión transitoria de empresas que, por otra parte, no tenía la propiedad o la concesión de las tierras que utilizaba, lo que desanimaba los esfuerzos de inversión).

-La modernización del puerto también requería una transformación de los mecanismos de gestión, particularmente en lo que hace a diversos sectores del trabajo portuario y marítimo (remolcadores, estibadores, prácticos) y a los diversos organismos públicos con atribuciones en el espacio portuario (Dirección de Vías Navegables, Administración General de Puertos, Prefectura Naval, Aduana, etc.), entre los cuales solían producirse superposiciones y conflictos.

En ese contexto, la Secretaría de Planeamiento apoyaba las propuestas de provincialización (en este caso, municipalización) del puerto, lo cual implicaba la necesidad de definir una política portuaria a nivel municipal. Se visualizaba como ventaja comparativa del puerto de Buenos Aires la existencia de un mercado de casi 13 millones de habitantes en la región metropolitana. El secretario de Planeamiento se oponía a la idea de construir el puente Buenos Aires-Colonia, al menos hasta tanto se hubieran mejorado las condiciones operativas del puerto de Buenos Aires, ya que en caso contrario una gran proporción de las cargas con destino a su región metropolitana serían desviadas hacia Montevideo, Nueva Palmira o los puertos del sur del Brasil.

Otro problema vinculado con la actividad portuaria era el de la circulación de vehículos de carga. Para resolverlo se proponía construir una gran terminal de transferencia de cargas en Barracas, utilizando las tierras de las estaciones Solá y Buenos Aires, así como las ganadas al rectificar un antiguo meandro del Riachuelo.

La opción por el puerto como uno de los componentes del perfil económico de la ciudad implicaba lo que el Arq. Garay consideraba "un corolario": el puerto potencialmente competitivo era Puerto Nuevo; Puerto Madero no podía serlo y correspondía desafectarlo para destinarlo a otros usos. El proyecto de Puerto Madero también formaba parte de una estrategia que intentaba revertir las tendencias al deterioro del área central de la ciudad, promoviendo un equilibrio entre el norte y el sur de la misma. La incorporación de nuevas tierras al área central permitiría bajar los precios del suelo, pero sobre todo ofrecer nuevas tecnologías edilicias para oficinas y otras funciones terciarias. Esto debería tener impactos favorables en la zona sur de la ciudad. El Arq. Garay subrayaba que el posible desarrollo de Puerto Madero ya era barajado como un proyecto de importancia estratégica antes de asumir su cargo en la MCBA; asimismo, destacó que la elaboración de proyectos para el cambio de uso del área se remontaba a la década de 1930 y había continuado hasta ese momento.

De acuerdo con esta concepción estratégica de la ciudad y el puerto, la MCBA participó activamente en las primeras etapas del proyecto Puerto Madero, como socio de la Corporación y como impulsor del primer Master Plan, elaborado en el marco de un convenio con el Ayuntamiento de Barcelona. Asimismo, después de la sanción de la Ley de Puertos (1992), el intendente Grosso reclamó la transferencia del puerto de Buenos Aires a la Municipalidad, sin poder lograrlo debido a la oposición del entonces ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo.

En junio de 1992 la derrota del justicialismo en la elección de Senador por la capital frente al candidato de la UCR (Dr. Fernando De la Rúa) señaló el comienzo del fin de la gestión de Grosso. En octubre de ese año, jaqueado por graves denuncias de corrupción y luego de un serio conflicto con la empresa encargada de la recolección de residuos en la mayor parte de la ciudad (Manliba, perteneciente al grupo Macri), Grosso presentó su renuncia (el arq. Garay había renunciado a su cargo en la secretaría de Planeamiento algunos meses antes).

[Las gestiones de Saúl Bouer y Jorge Domínguez \(1992-1996\)](#)

Después de la caída de Grosso se sucedieron al frente de la MCBA dos contadores: Saúl Bouer (1992-1994) y Jorge Domínguez (1994-1996). Tanto la profesión como el perfil individual de estos intendentes dan una idea del significado político de su designación: después de una gestión municipal sobre la cual recayeron fuertes sospechas de corrupción (que se tradujeron en denuncias concretas y procesos judiciales contra el ex intendente y otros funcionarios), la gestión del contador Bouer tuvo como principal cometido sanear las finanzas municipales y mejorar la performance electoral del justicialismo. Esto no se logró, a excepción de un triunfo circunstancial en la elección de diputados de 1993, debido en gran parte a la división del voto opositor entre la UCR y el recién formado Frente Grande, que fue seguido por el triunfo de esta última fuerza en la elección de convencionales para la asamblea constituyente de 1994. La

gestión de Jorge Domínguez tampoco pudo revertir la actitud crecientemente opositora del electorado porteño.

Estas dos intendencias coinciden en su mayor parte con una etapa expansiva de la economía nacional, posterior a la sanción de la Ley de Convertibilidad (1991) y anterior al llamado "efecto tequila" (1994/95). Este contexto económico dio un fuerte impulso al mercado inmobiliario urbano, en parte favorecido también por algunas de las políticas emprendidas durante la gestión anterior, tales como el proyecto de Puerto Madero.

Las intendencias de Bouer y Domínguez, concentradas básicamente en sanear algunos aspectos de las finanzas municipales y en garantizar una retirada ordenada ante la nueva situación político-institucional creada por la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, prácticamente carecieron de iniciativa en materia urbanística, limitándose a acompañar los proyectos impulsados desde el Estado nacional.

Esto resulta tanto más paradójico cuanto que durante el período 1992-1996 se elaboraron proyectos y se realizaron acciones de alto impacto en el espacio urbano, tales como la privatización de los ferrocarriles metropolitanos y de los subterráneos de Buenos Aires, donde la participación de la Municipalidad fue prácticamente nula, a pesar de que Subterráneos de Buenos Aires pertenecía desde 1979 a la MCBA; los debates sobre el Proyecto Area Retiro, presentado por el estado nacional en 1993, y sobre la propuesta de trasladar las operaciones del Aeroparque Jorge Newbery a una isla artificial que se construiría en el río de la Plata; los avances en el proceso de reciclaje del Antiguo Puerto Madero, incluyendo la elaboración de un anteproyecto prácticamente definitivo (1992), cuyo diseño urbanístico fue aprobado por decreto del intendente en 1994 (publicado en el Boletín Municipal en 1995), al mismo tiempo que se avanzaba en la venta de las parcelas correspondientes a los galpones del Sector Oeste; y el proceso de concesión de las terminales de Puerto Nuevo a operadores privados, sin intervención alguna del gobierno municipal.

En este último caso resulta interesante señalar el contraste entre lo ocurrido en el Dock Sud, sector del puerto de Buenos Aires situado al sur del Riachuelo, en territorio de la provincia del mismo nombre, y que finalmente fue transferido al gobierno provincial; y lo ocurrido en el puerto de Buenos Aires propiamente dicho (Puerto Nuevo) donde la totalidad de la privatización fue manejada por el estado nacional, sin injerencia del gobierno municipal y sin que hasta el presente (mayo de 2000) se haya constituido el Ente autónomo administrador previsto por la Ley de Puertos de 1992. A diferencia de los intentos de obtener la transferencia del puerto a la MCBA, realizados durante la gestión Grosso, las gestiones de Bouer y Domínguez se limitaron a las funciones municipales más "tradicionales", sin intentar ninguna participación en este crucial proceso.

La ciudad autónoma y el puerto: la gestión de Fernando De la Rúa (1996-1999)

En junio de 1996 se realizó la elección del primer Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, resultando elegido el doctor Fernando De la Rúa, de la UCR, quien desempeñó el cargo hasta 1999. En octubre de ese año fue elegido presidente de la república como candidato de la Alianza UCR/Frepaso y en diciembre renunció al gobierno de la ciudad para asumir la presidencia, siendo sucedido por el Vicejefe de Gobierno, Dr. Enrique Olivera.

La gestión de De la Rúa al frente del GCBA se desarrolló en un contexto nacional caracterizado en lo económico por la recesión y el desempleo y en lo político por el retroceso electoral del partido Justicialista.

A nivel local, el nuevo contexto político se caracterizó, no sólo por el logro de la autonomía de la ciudad sino también por el hecho de que el partido del jefe de gobierno era minoritario en la

legislatura, donde la mayoría quedó en manos del Frepaso (Frente País Solidario). Las tensiones que esta situación podría haber originado se moderaron en gran parte debido a la necesidad de consolidar la autonomía porteña y a la común oposición al gobierno nacional, que dio lugar a la formación de la Alianza UCR/Frepaso.

La gestión de De la Rúa al frente del GCBA puso énfasis en la consolidación institucional de la ciudad autónoma y en el saneamiento de sus finanzas. Desde el punto de vista urbanístico implicó un cambio de orientación, aunque no una ruptura violenta, con las gestiones anteriores. Se realizaron acciones puntuales, de bajo costo económico y político, muchas de ellas orientadas a la mejora de los espacios públicos, tales como las efectuadas en las avenidas Costanera Norte y Costanera Sur, en la Reserva Ecológica y en diversos parques y plazas. En varios casos estas acciones implicaron la recuperación de espacios públicos ocupados indebidamente por actores privados.

Se avanzó en la elaboración del Plan Estratégico Urbano y del Plan Urbano Ambiental, previstos por la Constitución de la Ciudad y se impulsó una reforma del Código de Planeamiento Urbano, tendiente a permitir una mayor actividad constructiva, especialmente en la zona sur de la ciudad. Asimismo, se creó un organismo específico para promover el desarrollo de dicha zona. En materia de transporte urbano la gestión de De la Rúa impulsó el desarrollo de la red de subterráneos, concretando la postergada extensión de la línea D y proyectando la creación de nuevas líneas.

Esta gestión no siempre tuvo definiciones precisas respecto a los grandes proyectos impulsados por el gobierno nacional. El desarrollo de Puerto Madero continuó con un ritmo sostenido y fue apoyado por el GCBA, aunque éste anunció en 1999 la posibilidad de poner en venta su parte del paquete accionario de la Corporación a cargo del área. Las discusiones acerca del trazado de la autopista ribereña en el sector generaron conflictos con el gobierno nacional, sin que el tema llegara a resolverse durante este período. Con respecto a los proyectos para trasladar las operaciones del Aeroparque Jorge Newbery, la posición del GCBA fue variando a lo largo del tiempo. La idea de construir una "aeroisla" en el río de la Plata, impulsada por el gobierno nacional, fue objetada por el GCBA que, en cambio, apoyó en un primer momento la propuesta de construir una "aeropenínsula". Luego se habló de trasladar todas las operaciones al Aeropuerto Internacional de Ezeiza, de acuerdo con lo establecido en los pliegos elaborados por el gobierno nacional para la privatización de los aeropuertos. A fines de 1999, De la Rúa se pronunció por la continuidad del aeroparque en su localización actual.

En relación al espacio portuario, el GCBA no parece haber sido capaz, hasta el momento, de desarrollar políticas propias, aún cuando se realizaron acciones tendientes a reafirmar los derechos de la ciudad sobre sus costas. A modo de ejemplo, podemos mencionar dos casos concretos:

1. El proyecto de ampliación de Puerto Nuevo, lanzado por el gobierno nacional a fines de 1997 y "oficializado" por el decreto 357/98 dio lugar a intensos debates y fue objeto de diversas críticas (Suárez, 1998; Sonderéguer, 1999; Levy, 1999). El GCBA ha impulsado la realización de estudios sobre el tema, pero aún no ha fijado posición definitiva.
2. El conflicto generado por la instalación de un casino flotante en el puerto de Buenos Aires, en 1999, mostró al gobierno de la ciudad tratando de reafirmar el dominio de ésta sobre el espacio portuario mediante acciones que no tuvieron efectos materiales inmediatos pero tienen valor como antecedentes jurídicos y simbólicos en el mediano y largo plazo (Domínguez Roca, 1999b).

Perspectivas y conclusiones

-Las características de las políticas de los gobiernos locales en relación al espacio portuario fueron variando, no sólo en función del grado de autonomía jurídica de la ciudad, sino también y sobre todo en función del grado de autonomía política de los actores concretos a cargo de las sucesivas gestiones.

-Tentativamente, podrían distinguirse tres períodos:

- Desde 1989 hasta 1992 no existe autonomía jurídica formal, pero la gestión a cargo de la MCBA manifiesta una relativa autonomía política y cierta capacidad de iniciativa urbanística propia; el gobierno municipal tiene políticas propias en relación al puerto, que se manifiestan, por ejemplo, en la participación activa de la MCBA en el proyecto de reciclaje del antiguo Puerto Madero y en el intento de obtener jurisdicción sobre las áreas operativas del puerto, después de la sanción de la Ley de Puertos (1992).
- Entre 1992 y 1996 no hay autonomía jurídica efectiva, y las dos gestiones municipales que se suceden (Saúl Bouer y Jorge Domínguez) carecen de autonomía política o iniciativa urbanística. No hay políticas propias en relación al puerto. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que este es el período que sigue a la sanción de la Ley de Puertos, durante el cual se efectúa la concesión de Puerto Nuevo a operadores privados.
- A partir de 1996 hay autonomía jurídica y política, pero no parece manifestarse la existencia de iniciativas propias en relación al puerto, más allá de la defensa del principio de que el puerto "es del dominio público de la Ciudad", según lo establece la Constitución de ésta. El GCBA se coloca en la práctica en una posición subordinada y se limita a aceptar o rechazar las iniciativas elaboradas por el gobierno nacional; esto se manifestaría, por ejemplo, en la actitud del GCBA ante el proyecto de ampliación de Puerto Nuevo.

-En los tres períodos analizados no se han implementado políticas efectivas para moderar los impactos negativos de la actividad portuaria en el espacio urbano.

-Aún no se han concretado los cambios jurídico-institucionales que fortalecerían la capacidad del GCBA para resolver los problemas urbanos relacionados con el espacio portuario y con la actividad que en él se desarrolla. Estos cambios pendientes son: a) La transferencia de la jurisdicción sobre el puerto del estado nacional al GCBA; b) La constitución del ente autónomo o Sociedad Administradora del Puerto de Buenos Aires.

-Ante la próxima asunción de un nuevo gobierno en la ciudad de Buenos Aires, se vuelve necesario incorporar los temas relacionados con el espacio y la actividad portuaria en la agenda de los problemas urbanos, a fin de elaborar criterios estratégicos a largo plazo.

Citas:

¹ Este punto está parcialmente tomado de trabajos anteriores (Domínguez Roca y Arias, 1997; Domínguez Roca, 1998)

² Nuestro análisis del marco jurídico se basa parcialmente en la exposición del ingeniero Mario Tabakman en una mesa redonda sobre el proyecto de ampliación del puerto, organizada por la Sociedad Central de Arquitectos (Buenos Aires, 6 de diciembre de 1999)

³ La explicación de la estrategia urbana dentro de la cual se inserta el puerto, ha sido resumida a partir de la grabación de una entrevista mantenida con el Arq. Garay en octubre de 1991.

⁴ Desarrollamos el análisis de este conflicto en Domínguez Roca (1999b)

Bibliografía:

- DOMÍNGUEZ ROCA, Luis Javier (1998) "Dynamique urbaine et restructuration portuaire: le cas de Buenos Aires", en Mignaqui, Iliana y Ciccolella, Pablo (dir.): La ville post-keynesienne: Buenos Aires dans les années '90. L'Harmattan, Paris, en prensa.
 - DOMÍNGUEZ ROCA, Luis Javier (1999a) "Algunos elementos conceptuales para una discusión sobre la relación puerto-ciudad" En Seminario Internacional
 - "Dinámicas de los territorios y de las redes en la Argentina del Mercosur". Programa de Cooperación Argentino-Francesa Ecos-Secyt. Buenos Aires, 1999, en prensa.
 - DOMINGUEZ ROCA, Luis Javier (1999b) Gestión urbana y espacio portuario: el caso de Buenos Aires (1989-1999). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales.
 - DOMINGUEZ ROCA, Luis Javier y ARIAS, Fernando Alfredo (1997) "Privatización y cambio tecnológico en el puerto de Buenos Aires: su impacto en el espacio urbano", en Territorios en redefinición. Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina (Actas en CD Rom). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía, Buenos Aires, 17 al 21 de marzo.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1999) Plan Urbano Ambiental.
- LEVY, Daniel (1999) "Puerto de Buenos Aires", en GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: Plan Urbano Ambiental. 4: Estudio de Transporte y Circulación Urbana, pp 225-240.
 - MORAES, Antonio Carlos Robert y DA COSTA, Wanderley Messias (1987) Geografia critica: A Valorização do Espaço. Hucitec, Sao Paulo.
 - PASSALACQUA, Eduardo (1996) "La autonomía de Buenos Aires", en HERZER, Hilda María (compiladora): Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización. Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados-Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Buenos Aires, pp 41-107.
 - SONDEREGUER, Pedro Conrado (1999) Consideraciones sobre el proyecto de ampliación del puerto de Buenos Aires. Inédito, consultado en Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires.
 - SUAREZ, Odilia E. (1998) Ampliación del puerto de Buenos Aires. Apreciaciones urbanísticas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Centro de Documentación Urbanística/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.