

Las herencias territoriales como reflejos de los cambios portuarios. El caso del Puerto La Plata, Buenos Aires (Argentina)^(*)

Claudia Carut, Gabriela D´Amico, María Inés Botana, Mariel Zabaljauregui, Antonela Valdez y Micaela Luciano

INTRODUCCIÓN

Analizar la expresión histórica de un territorio, es plantear la organización del territorio como la resultante de una valorización del espacio que hacen los actores, agentes y grupos sociales^[1] a lo largo del tiempo. Pensar la organización territorial como un proceso cargado de historicidad, implica el estudio de las transformaciones territoriales que permitan desentrañar esas valoraciones y comprender que, esa organización del espacio, ha favorecido históricamente algunas áreas en detrimento de otras (Carut, 2003).

La disposición o distribución de objetos naturales y sociales “situados” en un momento, son la expresión del resultado de la reproducción de la estructura espacial a partir de relaciones de poder entre sectores y con intereses particulares (Cóccaro y Agüero, 1998).

[1] En la expresión sobre “la valorización que del espacio hacen los actores, agentes y grupos sociales...” estamos poniendo el acento en que un individuo puede ser un actor, un agente y formar parte de un grupo social. Cuando se habla de actor social se entiende a un grupo e individuos como protagonistas de procesos sociales y políticos, mientras que el agente social se remite a cómo los individuos o grupos de individuos cumplen con una agenda predeterminada desde afuera (Tobío, 2011). Cuando se habla de grupo social se tiene en cuenta la identificación por sus miembros y por los que no los son, cada integrante ocupa una posición que se relaciona con las posiciones de los otros (desempeño de sus roles sociales) y todos los miembros participan movidos por intereses u objetivos y consideran que la relación grupal favorece el logro de ellos.

El espacio actual de organización no constituye una categoría pasiva: su papel está cargado de historicidad. Es maleable a los impulsos llamados “naturales y sociales” que permanentemente actúan sobre él -a lo largo del tiempo- y siembran surcos directrices por donde circulan los campos de fuerza socio-económicos-políticos, canalizados por las estructuras de poder pre-valecientes que se han manifestado en el lugar, en diferentes momentos históricos (Cóccaro y Agüero, 1998).

La posibilidad de detectar tendencias de valorización espacial y su “peso” territorial en el puerto de La Plata es una manera de diferenciar subespacios litorales dilucidando el “peso de las herencias”. El análisis se encuadra en el proceso histórico de conformación del territorio argentino. En él es esencial el papel desempeñado por las relaciones de las estructuras de poder y de decisión, multiescalares y multinacionales, y el grado de inserción “adaptativa” del espacio argentino en este contexto, de acuerdo a las características y el “clima de ideas^[2]” que definen las etapas históricas (Stagnaro et al., 2000).

[2] El clima de ideas se puede definir como los supuestos ontológicos, epistemológicos y éticos que caracterizan cada etapa de la vida social, política y cultural de una sociedad en un período dado que muchas veces se materializan en el territorio (Carut, 2014).

^(*) El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación “El puerto y su hinterland: análisis de las transformaciones generadas a partir de la década de los 90 en el área sur del estuario del río de la plata. El caso de la ampliación del puerto la plata y su incidencia en la isla paulino” en el marco del programa de investigación y desarrollo. H746

No se puede entender la configuración del actual puerto y el proceso de organización espacial que lo “significa”, separado de la evolución del acontecer mundial, cuando muchos de sus rasgos específicos han obedecido a formas particulares en que la Argentina se ha integrado en el mundo con relaciones de fuerzas diferentes y teniendo como resultado impactos regionales y locales desiguales.

En este contexto, el puerto de La Plata no ha permanecido ajeno a estas incidencias. Cabe remarcar que los recursos, las funciones “asignadas”, los capitales y las decisiones de los que depende y ha dependido -en respuesta a las relaciones de fuerzas intervinientes en el proceso histórico de organización territorial- no han estado ni están contenidos en los estrechos límites del mismo.

Para delinear las tendencias de valorización espacial y dilucidar sus “improntas territoriales” se toma en cuenta el promedio histórico de ocurrencia de hechos significativos que han establecido, a nuestro juicio, los fundamentos de su organización. Al decir promedio de hechos históricos, nos referimos al impacto de hechos “significativos” definidos por su durabilidad, extensión e intensidad, que definen la etapa histórica, en un relacionamiento dialéctico entre variables y su contexto espacio-temporal.

Las ideas planteadas son expresión de una periodización en función de los eventos, de los actores que tornaron en existencia las posibilidades de la época y la reconstrucción del pasado como presente. Cabe remarcar que el peso está puesto en las características de la época y no en los límites de la misma ya que estos son múltiples y relativos.

A lo largo de la historia argentina el valor que se le asignó a la zona fluvial fue diferente. Los intentos de integración hechos por nuestro país al comercio mundial y en general, al resto del mundo, definen relaciones de fuerzas dispares que dan como

resultado desarrollos regionales y beneficios desiguales.

La economía argentina ha sido una “economía de adaptación”, cuyo comportamiento básico fue y es el ajuste a las oportunidades creadas por otras economías. El comportamiento tecnológico, adaptativo y tardío, trató de “acomodarse” a las “innovaciones mayores” y no de generarlas, acrecentando una brecha entre el desarrollo científico y tecnológico con los países “generadores”.

Este comportamiento no ha llevado a un proceso de etapas o ciclos de desarrollo, sino a una serie de “booms” o “burbujas” que, cuando se agotan, dejan solo algunas “gotas” aisladas de capacidad tecnológica y productiva, y no un nuevo estilo de capacidades sobre las que pueda generarse otro ciclo de desarrollo (Azpiazu y Nochteff, 1994). Estas burbujas de expansión adaptativas fueron moldeadas por una elite económica que era especialmente flexible para adaptarse a los cambios de la economía internacional, identificar y explotar “opciones blandas” formando monopolios no erosionados por la competencia.

Azpiazu y Nochteff (1994) definen, a lo largo de la historia Argentina tres burbujas: la burbuja impulsada por la exportación primaria; la de industrialización sustitutiva, liderada por las empresas transnacionales, y la impulsada, o liderada, por el endeudamiento externo. Por su parte Costa et al. (2003), identifican para el sistema portuario argentino cuatro etapas: la organización descentralizada, centralización y burocratización -que se divide en dos sub-etapas 1943 a 1980 y de 1980 a 1991- y por último la etapa privada.

El puerto La Plata no ha sido ajeno al devenir de los modelos de desarrollo del país. Desde su puesta en funcionamiento en 1890, ha atravesado ciclos de auge y decadencia, en respuesta a dichos modelos y a su funcionalidad -en general, subordina-

da- al puerto de Buenos Aires. En consecuencia, la identificación y análisis de las improntas territoriales –tanto materiales como simbólicas- en relación a los modelos de desarrollo del país en este puerto ofrecen un marco de análisis para entender la organización del mismo.

UN PUERTO PARA LA NUEVA CAPITAL – EL SURGIMIENTO DEL PUERTO EN EL MARCO DEL MODELO AGROEXPORTADOR (1880-1943)

Signado por el modelo de desarrollo agroexportador, la necesidad de una nueva capital para la provincia de Buenos Aires, –debido a la ley de Federalización de Buenos Aires en 1880 que impulsó la creación de una nueva capital para la Provincia homónima-, y una organización descentralizada del sistema portuario nacional surge el puerto La Plata.

El electo gobernador Dardo Rocha formó una Comisión encomendada a estudiar la factibilidad de distintos lugares de la provincia para la construcción de su capital, siendo elegida la localización de las Lomas de Ensenada. Como enuncia Barba:

Rocha prácticamente (...) tenía pensado no sólo fundar una nueva ciudad, sino también hacerlo en las Lomas de la Ensenada, con acceso al nuevo puerto que habría de construir sobre el antiguo de la Ensenada, porque esperaba construir la Nueva Buenos Aires, la que habría de rivalizar y superar a la antigua, basándose para ello en la evidente superioridad que tendría el nuevo puerto sobre el antiguo. (Barba, 1999, p. 23)

De esta manera, el 1° de mayo de 1882, Rocha promulgó la Ley por la que estableció la construcción de la capital en estas tierras, que llevaría por nombre “La Plata”.

Con una economía inserta en una matriz agroexportadora, donde el puerto resultaba clave para la presencia argentina en el mercado externo, junto al desarrollo del ferrocarril que une a éste con los puntos de producción, el puerto sería funcional a este modelo oficiando como canalizador

de las materias primas la región pampeana, y posteriormente, de manufacturas producidas en su hinterland. El 5 de junio de 1882 se estableció por ley el contrato con la Nación para la construcción de un nuevo puerto en la Ensenada –que desplazó al antiguo puerto-, de 21 pies de calado, siendo aprobado el proyecto en 1883 y encomendado al ingeniero Waldorp, cuyo proyecto estaba basado en ideas arquitectónicas europeas en boga. Para llevar a cabo tal obra, se debía construir un canal que conectara el río Santiago con el de la Plata, para lo cual se debieron canalizar unos 5 km de recorrido perpendiculares al río utilizando herramientas simples. La obra fue finalmente inaugurada el 30 de marzo de 1890. Como primera herencia territorial, dejará una costa partida donde surgirán dos islas: Santiago al oeste y Paulino al este (Figura 1).

Acompasado a los ritmos económicos fluctuantes dentro del modelo de desarrollo agroexportador, durante su primera década y mientras pertenecía al ámbito provincial, el flujo de la entrada de buques fue en ascenso, aunque decisiones políticas y vaivenes económicos fueron declinando el movimiento portuario. La crisis económica de 1890 impactó fuertemente en la nueva capital y su puerto, paralizando las obras de urbanización y deteniendo el crecimiento poblacional (Barba, 1999). Asimismo, el puerto de Buenos Aires comenzó a absorber el movimiento marítimo, quedando para el puerto platense el arribo de buques que no pudieran recalar en el puerto porteño. Entre 1896 y 1904, el traspaso del FFCC, que estuviera en manos de la provincia y otorgara precios especiales al comercio de cereales, a la órbita nacional, cuya regulación de precios pasó a depender de las distancias (Scarfo, 1998), también aportó a su decadencia. El mismo puerto de La Plata es traspasado a la nación en 1904, debido al alto costo de manteni-

miento para la provincia. Las dificultades en la conexión con las zonas productoras y las regulaciones impuestas por el puerto de Buenos Aires hicieron que aumentara la brecha de desigualdad entre ambos puertos, en detrimento del platense. En palabras de Difrieri:

Buenos Aires, con su indeclinable fuerza centralizadora, no podía soportar la competencia de un puerto eficiente como el flamante de La Plata; por tanto, éste quedó irremediablemente desconectado de la red de circulación general del transporte nacional, salvo una línea del F.C. del Sur; el 'gigante' porteño había triunfado nuevamente (Difrieri, en Scarfo, 1998).

La instalación de los frigoríficos Armour (1904) y Swift (1915) en la margen este del Gran Dock Central inauguró un nuevo periodo para el Puerto. El movimiento portuario aumentó considerablemente, conformando un hinterland asociado a los frigoríficos, sumado a la construcción del elevador de granos en el sector Oeste del Río Santiago, y la construcción del arsenal militar del río Santiago. Asimismo, próxima al emplazamiento de los grandes frigoríficos, la calle Nueva York (hoy decla-

rada Lugar Histórico Nacional), vio nacer y perdurar su esplendor debido al gran movimiento de mano de obra generada por los mismos. La instalación de la destilería La Plata perteneciente a YPF en 1925, también impulsó el dinamismo del territorio, aprovechando y potenciando las ventajas territoriales en cuanto a transporte y la cercanía al puerto. La destilería incrementó el tráfico de buques de ultramar y cabotaje, con lo que "se puede decir que este período se caracterizó por el predominio del movimiento de buques de ultramar y un tráfico de mercaderías más diversificado, exportándose especialmente productos agrícola-ganaderos y de los frigoríficos, e importándose (...) materiales de construcción y combustibles" (Scarfo, 1998). El puerto entonces consolida su perfil petrolero.

Sin embargo, en medio del periodo de arribo de los frigoríficos y la Destilería, la inclinación de la Nación hacia el Puerto de Buenos Aires se evidenció en la falta de mantenimiento del puerto platense, prueba de lo que fue el desmoronamiento de uno de los laterales del Gran Dock Central en 1914 y su reconstitución recién 11 años después.

Figura 1. Mapa de jurisdicción portuaria del Puerto La Plata



Fuente: elaboración personal en base a imagen satelital Quickbird de Google Earth

UN PUERTO AL SERVICIO DE LA INDUSTRIA ARGENTINA: EL PERIODO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1943-1980)

Posteriormente a la crisis de 1930, el decaimiento de la economía agroexportadora y el devenir de una economía orientada al mercado interno y signado por el desarrollo industrial, influyeron en un aumento del tránsito de cabotaje y una disminución del tránsito de buques de ultramar, imperando una política de altos costos y de baja productividad en infraestructura (Costa et al., 2003)

A partir de la concepción de que la infraestructura portuaria descentralizada conspira con los intereses nacionales, se establece por medio del Decreto 1860/43 la estatización y centralización portuaria, en la que los puertos privados son fiscalizados y dependerán de la Dirección Nacional de Puertos y de Construcciones y Vía Navegables, los que a partir de 1947 se transfieren a la Dirección Nacional de Puertos y Aduanas.

El estado monopoliza la administración y control de los puertos transformándose en una parte de los servicios públicos y solo por excepción se admite la participación de capital privado en la construcción, operación y explotación de los puertos públicos, generalmente mediante la figura de concesión temporal (Costa et al., 2003, p. 49).

Hacia mediados de la década de 1950, el puerto La Plata configuró su nuevo perfil industrial, con los ya construidos Astilleros Río Santiago (1936), la Cooperativa Argentina Textil de Trabajo (1940) y con la construcción de la Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico (1952), y posteriormente la Petroquímica Ipako (1962), Propulsora Siderúrgica (1969), Petroquímica General Mosconi (1974) y Copetro S.A (1978). Paralelamente, la destilería de YPF creció impulsada por las políticas estatales de gestión de los recursos estratégicos para el desarrollo del país. Hacia fines de la década

de 1950, el estado nacional cede el uso del 70% del puerto a la misma, logrando que las exportaciones del puerto fueran en un 90% de combustibles.

Es por esta época que los frigoríficos Swift y Armour comienzan con su decadencia, en respuesta al nuevo modelo productivo basado en el asentamiento de pequeños frigoríficos cerca de las zonas productoras de materia prima, lo cual actuó en detrimento de las grandes instalaciones. Hacia 1969, se fusionan ambos frigoríficos, y el que fuera frigorífico La Blanca, en la Compañía Swift de La Plata, absorbiendo Swift la decadencia de los otros dos. El definitivo abandono del perfil exportador de productos cárnicos sucedió a inicios de la década de 1970 con el cierre de los frigoríficos Swift (1969) y Armour (1970), este último en función de incumplimientos en el requerimiento de higiene por parte de los mercados europeos y de millonarias pérdidas económicas de la empresa (Sanucci, 1983).

APERTURA Y DECADENCIA: EL PUERTO EN EL MODELO DE APERTURA ECONÓMICA (1980-2001)

Hacia inicios de la década de 1980, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del estado del bienestar se reflejaron en un aumento de las importaciones, asociadas a un proceso de apertura económica en beneficio de los capitales trasnacionales (Scarfo, 2008).

En este período caracterizado por un fuerte contenido preprivatizador, el sector público tiene cada vez mayores restricciones para la obtención de financiamiento de sus inversiones, por lo que se busca colaboración entre el sector privado y público. Las políticas implementadas consisten en un paquete de medidas de desregulación de diferentes actividades tendientes a disminuir los costos y flexibilizar la organización de los servicios para simplificar la operación portuaria. Esto se desarrolla con

la transferencia por parte del Estado Nacional a las provincias, de los principales puertos y el establecimiento de las bases normativas para el desenvolvimiento de puertos privados (Costa, 2003).

Hasta 1990, el movimiento del puerto de La Plata estuvo dominado por la Destilería YPF y COPETRO, aunque el deterioro del Canal de Acceso y la construcción del oleoducto a Dock Sud actuaron en detrimento del mismo.

La última etapa de reactivación portuaria ocurrió cuando la provincia vuelve a retomar su jurisdicción sobre el puerto en 1992, efectivizándose a través de la Ley Nacional 23.696, donde se plantea una reconfiguración para adaptarlo a las exigencias de un mercado global. Es así como en una primera aproximación para la configuración del puerto como un complejo portuario e industrial se crea la Zona Franca La Plata^[3], a lo que se le suma en 1999, la creación del Consorcio de gestión del puerto (ente público no estatal).

UN NUEVO PUERTO PARA LOS HORIZONTES GLOBALES (2001-HOY)

Es a partir de la década de los 90 donde la desregulación de los mercados, la apertura comercial y el ingreso de nuevos grupos económicos llevó a la promulgación de la Ley 24.093 que regulaba la actividad portuaria. Es de esta forma que comienza a plantearse una nueva política portuaria, donde el contexto internacional define un nuevo tipo de puertos donde el dinamismo se da por la integración de redes, el movimiento rápido y la aceleración de los tiempos. En estas dos últimas cuestiones, la fugacidad de los contactos físicos

[3] Zona Franca La Plata (ZFLP) es un territorio extra aduanero, donde las mercaderías, productos e insumos pueden ingresar y permanecer sin tributar derechos, tasas o impuestos de importación y exportación. ZFLP es operada por un concesionario, Buenos Aires Zona Franca La Plata, a la vez que es administrada y fiscalizada por la Dirección Provincial de Zonas Francas, dependiente de la Subsecretaría de Actividades Portuaria.

definido como el tiempo de estadía de los barcos, depende de la capacidad de vinculación territorial y de la articulación de redes (Peyrelongue, 1999).

Como sostiene Gliemmo:

el Puerto La Plata se sitúa en una posición privilegiada en el marco de los sistemas de transporte de la Argentina. Por vía acuática, está localizado frente a la Vía Navegable Troncal del Río de La Plata al Océano y a la Hidrovía Paraguay - Paraná, por la que transita el grueso de las exportaciones argentinas. Su vinculación con la región pampeana y el resto del país ofrece una elevada potencialidad para absorber en buena medida los tráficos de carga emergentes del Mercosur. Desde el punto de vista de la dinámica ambiental la ubicación geográfica del puerto constituye un parámetro favorable dado que permanece alejado a la zona de avance de sedimentos provenientes del Delta; por otra parte, el sector costero y las islas ofrecen un paisaje atractivo para el turismo local y micro regional, a la vez que su preservación asegurara el mantenimiento del sistema ecológico regional de la costa sur que es el más austral en su tipo (Gliemmo, 2009, p. 3).

Es recién hacia el siglo XXI que las obras para valorizar el puerto a nivel nacional e internacional comienzan a concretarse, con la creación de un Plan Director^[4] que dio el puntapié inicial para la construcción de la nueva terminal de contenedores (TECPLATA) sobre la margen berissense, el dragado del canal de acceso y ensanchamiento de la zona de "cuatro bocas", y la elongación de la escollera sudeste (actualmente de 1.100 mts.) para oficiar de abrigo a los procesos sedimentarios propios de la dinámica litoral del Río de La Plata. El proceso de reactivación debió complementarse con obras viales, para garantizar el acceso de los camiones a la nueva terminal de contenedores, como el acondicionamiento de la

[4] Plan Director y Zonificación Portuaria por parte Consorcio de Gestión del Puerto La Plata (año 2000), mediante el cual se establecen las bases para la redefinición de usos y funciones del área (administración, ordenamiento y manejo tanto de áreas operativas y no operativas).

Avenida 122 (límite jurisdiccional entre los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) y la extensión de la Ruta 6.

CONCLUSIÓN

Si bien en sus inicios fue pensado como un puerto que ofrecería ventajas comparativas frente al puerto de Buenos Aires, la supremacía de éste nunca dejó de estar presente, circunstancia que se mantiene hasta el día de hoy. Resta determinar si las recientes obras portuarias tendrán un efectivo impacto en la dinamización del puerto, si constituirán verdaderas ventajas comparativas frente al puerto de Buenos Aires, y si las políticas económicas acompañarán este desarrollo.

Históricamente, las obras realizadas en el puerto han sido más puntuales que integrales, no llegando a tener un impacto sig-

nificativo en el desarrollo del mismo. El plan de modernización actual posee un perfil integral y apunta al acondicionamiento del mismo a las demandas de un comercio dentro del marco de la globalización. Las obras deberán ser acompañadas de la infraestructura adecuada al flujo de transporte que el puerto demandará (tránsito de camiones porta contenedores de gran porte), para lo cual aún fue necesario la finalización de la Ruta Provincial N°6 y el acondicionamiento de las vías de entrada al puerto.

El proceso de organización territorial del puerto reconfiguró el litoral del área de estudio creando dos nuevas islas a partir de la canalización del acceso. Si bien ambas se encuentran dentro de la jurisdicción portuaria, sus ritmos de crecimiento y vocaciones territoriales han sido diferentes, tanto entre sí como con el puerto, no siempre acompañando el desarrollo del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- AZPIAZU, D. Y NOCHTEFF, H. (1994). *El desarrollo ausente*. Tesis. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A
- BARBA, F. (1999). Orígenes históricos de la fundación de La Plata. La cuestión de la capital de la República y la fundación de la capital de la Provincia de Buenos Aires. En F. Barba (Dir.), *Historia de la municipalidad de La Plata 1882-1998. Acción de Los Gobiernos Municipales Entre 1882 y 1998*. Edición patrocinada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- CARUT, C. (2003). Conflictividades ambientales recientes de la periferia de la ciudad de La Plata. En P. Pintos (Comp.), *Pensar La Plata. Política pública, sociedad y territorio en la década de los 90*. Colección Universitaria Geografía. La Plata: Ediciones al Margen.
- CARUT, C. (2014). *La metropolización costera de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Un juego dialéctico de los lugares: Entre la inserción y su aislamiento en la nueva metropolización de la década de los 90*. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- CÓCCARO J. M. Y AGÜERO R. (1998). El espacio geográfico: un marco de análisis. *Reflexiones Geográficas* (pp. 79-86). Agrupación de docentes universitarios de geografía. Río Cuarto.
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO LA PLATA. BASES DEL PLAN DIRECTOR Y ZONIFICACIÓN PORTUARIA. (PD Y ZP). (2000). Tomo I "Lectura y análisis de la Realidad existente del Puerto La Plata" - "Diagnóstico, objetivos propuesta y acciones" (2000) Tomo II. Gerencia de ingeniería y desarrollo - Departamento de Planeamiento y Desarrollo. Ensenada.
- COSTA, A. M.; DRIEVA, S. E IRIARTE, L. (2003). Gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Desarrollo*, 34 (135), X-XII/23, 30-47.
- GLIEMMO, F. (2009). Transformaciones Te-

- territoriales recientes en el Puerto La Plata. *Encuentro de Geógrafos de América Latina 12ª EGAL*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/40.pdf>.
- PEYRELONGUE, C. (1999). El puerto y la vinculación entre lo local y lo global. *EURE*, 25 (75). Santiago.
- SANUCCI, L. (1983). *Berisso, un reflejo de la evolución argentina*. Municipalidad de Berisso.
- SCARFO, G. (1998). El puerto de La Plata-Ensenada. *IV Congreso Internacional de Caminería Hispánica*. Madrid, Julio 1998.
- STAGNARO S., CARUT C., RELI M. Y GALARZA L. (2000). El espacio situado y su representación en el litoral estuarial bonaerense (provincia de Buenos Aires. Argentina). [CD-ROM] *Actas de las 2 Jornadas Platenenses de Geografía*. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación. UNLP, 13 al 15 de septiembre de 2000.
- TOBÍO O. (2011). *Territorios de la incertidumbre: apuntes para una geografía social*. Universidad Nacional de General San Martín. San Martín: UNSAM.