

LOS PUERTOS Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Por Mabel DANIELE

SUMARIO: I. La planificación urbanística. 1. Planificación y gestión del ambiente.- II. La planificación y los sectores sensibles.- III. Los puertos. 1. El ámbito portuario. 2. El puerto de Bs. As. a) Breve historia. b) Los emigrantes italianos y sus puertos de embarque.- IV. Los puertos y la falta de planificación urbana. 1. El Puerto y la Ciudad. 2. La Ciudad y el Puerto. 3. El puerto y las actividades logísticas. 4. El puerto y los sistemas de transporte. 5. Los problemas de compatibilización.- V. Aportes para implementar la integración sin desconocer la especificidad. Lineamientos para una planificación estratégica. 1. Ordenación. 2. Previsión. 3. Distribución. 4. Armonización. 5. Ejecutividad. 6. Disciplina. 7. Lineamientos en el caso argentino encontrados en el PUA

I. La planificación urbanística

La planificación urbanística es una de las disciplinas científicas de mayor riqueza para el desarrollo sostenible futuro. Es, como la ecología, de indispensable estudio y fundamental su aplicación práctica. Ciertamente que es difícil de abarcar por los problemas económicos, sociales y políticos que debe atravesar, así como por su necesario enfoque multidisciplinario; sin embargo, eso no debe desalentarnos, por el contrario nos debe fortalecer en su abordaje con esfuerzo redoblado. Es uno de los excelentes desafíos a encarar para los espíritus inquietos.

Es de celebrar que los profesores de Derecho Administrativo, organizadores de este fundamental encuentro nos propongan zambullirnos en las turbulentas aguas del puerto y salir vivos de allí ¹.

1 El presente trabajo fue presentado en las jornadas “Il sistema dei porti-Tra la funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo”, celebradas el 19 y 20 de septiembre de 2012 en Ischia, Italia y apareció publicado por primera vez en idioma italiano en la obra colectiva *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, a cura di MARIO R. SPASIANO; Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

Unas de nuestras primeras lecturas sobre el tema fueron las señeras *Lecciones de Derecho urbanístico* de Luciano PAREJO ALFONSO y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, quienes comienzan considerando al urbanismo desde tres puntos de vista: como realidad, como problema y como solución.

En primer lugar porque es un hecho que ya no existe sólo una civilización campesina, sino que hace varios siglos que se desarrollan nuevas formas de asentamiento y de aprovechamiento y ordenación del espacio.

En segundo lugar es problema porque las nuevas posibilidades de utilización del espacio imponen respuestas cada vez más complejas y difíciles en las que se utilizan técnicas muy diversas que provienen de: la Arquitectura, el Arte, la Sociología, la Psicología, la Economía, el Derecho, las técnicas constructivas, energéticas, de transportes, la sanidad, la ecología general, etc. Todas deben ser coordinadas y articuladas.

Finalmente como solución ya que de él depende el logro de una vida colectiva digna.

El urbanismo comenzó siendo -tal como su nombre lo indica- de la ciudad, pero hoy abarca el espacio entero. Tal es así que BARDET proponía llamarle “orbenismo”².

1. Planificación y gestión del ambiente

No es casual que la primera comparación que surja sea la de la planificación con la ecología o la gestión del ambiente. Es que son verdaderamente inseparables. Hoy en día no es admisible bajo ningún concepto un desarrollo que no las contemple.

En la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirmó que “la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio”.

Otro de los iniciadores de estas ciencias abordadas con la seriedad que el tema requiere, Ramón MARTÍN MATEO lo expresa muy bien al decir que “a nivel de adopción de principios parece existir un *consensus* general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación. Estas proposiciones son, efectivamente, poco discutibles, en cuanto

2 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1970, pág. 21.

que de una mejor ordenación del espacio pueden deducirse indudables ventajas para una adecuada utilización de los elementos”³.

Muchas organizaciones se han pronunciado al respecto reconociendo entre otras la importancia de la planificación regional para el control de la concentración excesiva de contaminantes, lo que trasciende la regulación intranacional y sus consecuencias transnacionales⁴.

Enuncia cinco funciones de la planificación física⁵ que consideramos deben ser tenidas en cuenta, en especial cuando se debe contemplar un espacio tan particular como un puerto, que requerirá la armonización de planes generales y particulares, en los que intervienen autoridades de diversas jurisdicciones:

a) Ordenación: es la síntesis de todas, ya que “la planificación espacial pretende instaurar un proceso socializado y global de toma de decisiones sobre el territorio en vez de dejar que éstas se adopten aisladamente por los particulares”.

b) Previsión: la planificación física es cuatridimensional ya que “se ejerce con un horizonte temporal determinado, si bien ello no quiere decir que deba concebirse de forma rígida, insensibilizada al cambio de circunstancias. Se trata de conseguir una modelización sintética que incorpore la idea central ordenadora a un esquema dinámico y retroalimentado”.

c) “Distribución: las distintas subunidades incluidas en el área ordenada reciben una determinada asignación de usos lo que opera de forma imperativa y excluyente, en cuanto que el destino previsto para cada zona debe materializarse activamente, y a la vez se vetan actividades y utilizaciones contrarias a su definida vocación principal”.

d) Armonización: se busca en el conjunto “la compatibilización de los distintos usos evitándose que las actividades previstas o prohibidas para ciertos ámbitos interfieran con los destinos asignados a otros. Ciertos espacios reciben a su vez una misión funcional-anci-

3 MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, Vol. I, Madrid, 1991, pág. 277.

4 Declaración de Principios adoptada el 8 de marzo de 1968 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Similar a las adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre Problemas de Contaminación de la Atmósfera de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y el Comité de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo. En MARTÍN MATEO, op. cit. pág. 278.

5 MARTÍN MATEO, op. cit. pág. 281.

llar en cuanto que, como sucede con los que soportan la infraestructura, sirven al conjunto planificado”.

e) Ejecutividad: en todos los casos, ya sea de conservacionismo o bien requiera determinado desarrollo, se busca que partiendo de la situación inicial previa al plan, produzca luego los resultados previstos en éste. Siempre requiere una cierta labor reconstructiva y una estrategia preservadora.

f) Disciplina: como complemento de las anteriores, las autoridades deben implementar un control para el cumplimiento del plan formulado, adoptando en su caso acciones represivas a los infractores.

II. La planificación y los sectores sensibles

Si bien es cierto que en la planificación urbana y regional, una de las funciones elementales, tal como lo enuncia MARTÍN MATEO, es la distribución de las diferentes actividades y usos del suelo (y del agua) sobre una superficie geográfica de mayor o menor amplitud, también lo es que algunos de ellos, por su consideración anterior resultan de mayor criticidad. Son los denominados sectores sensibles.

Tal como por ejemplo los maltratados lugares históricos, de belleza arquitectónica o paisajística, las reservas naturales, por mencionar sólo algunos.



6

6 <http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos>

Entendemos que el puerto es uno de esos sectores de muy inadecuado enfoque.

III. Los puertos

1. *El ámbito portuario*

La ley argentina denomina puertos a los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptas para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Quedan comprendidas dentro del régimen de esta ley las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas ⁷.

Se consideran “*instalaciones portuarias* las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y redes técnicas de servicio construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario” ⁸.

Las normas, en general realizan distinto tipo de clasificaciones, según diferentes ítem, como por ejemplo, la titularidad del inmueble (nacionales, provinciales, municipales, de los particulares), el uso (públicos, privados), o bien su destino (comerciales, industriales y recreativos) ⁹.

Según SÁNCHEZ PAVÓN ¹⁰, “los puertos desempeñan un papel importante en la cadena de transporte, tanto en su condición de *parte*

7 Ley de Puertos argentina. Ley 24093, BO 26/6/1992, art. 2.

8 SÁNCHEZ PAVÓN, Bernardo, *Ordenación territorial y planificación portuaria*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidade da Coruña. Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association (ERSA). SÁNCHEZ PAVÓN, B., “Ordenación Territorial y Planificación Portuaria”, <http://www.udc.es/iuem>, Doc.1, 2005

9 Ley de Puertos argentina, art. 7.

10 SÁNCHEZ PAVÓN, op. cit.

del transporte marítimo como por ser *nodos de transferencia modal* y por su función de *plataformas logísticas*, con una serie de actividades de valor añadido que exceden las de carga, descarga y almacenamiento.

La evolución del tráfico marítimo mundial está íntimamente relacionada con la actividad portuaria; pero ésta no se reduce exclusivamente al atraque y desatraque de los buques sino que incorpora además una serie de servicios (centro combinado de transporte marítimo-terrestre) que no se pueden obviar. El puerto es una *realidad multifuncional y polivalente* con importantes efectos sobre la cadena logística y la vida de las ciudades en las que se sitúa. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos realizar la siguiente enumeración de las realidades y potencialidades de un puerto”:

Considera este autor que el puerto es:

- un acceso, un lugar de atraque y desatraque de buques.
- una parte del litoral.
- un espacio urbano.
- una zona industrial.
- un punto de conexión intermodal.
- un área logística y de almacenamiento.
- un espacio lúdico y de esparcimiento para los ciudadanos.
- una zona comercial.
- un elemento del paisaje.

Según la Ley de Puertos argentina, es necesario observar una serie de pautas a los efectos de la habilitación. Son todas cuestiones que luego serán de interés al considerar los aspectos urbanísticos. Estas pautas son (art. 6):

- a) Ubicación del puerto;
- b) Identificación de las instalaciones portuarias;
- c) Individualización de las personas físicas o jurídicas, titulares de los puertos;
- d) Clasificación de los puertos, según la titularidad del inmueble donde se encuentren ubicados, según su uso y según su destino; categorizaciones que serán definidas por el titular del puerto;
- e) Aspectos vinculados con la defensa y seguridad nacional;
- f) Incidencia en el medio ambiente, niveles máximos de efluentes gaseosos, sólidos y líquidos;
- g) Afectación del puerto al comercio interprovincial y/o internacional;

- h) Normas de higiene y seguridad laboral;
- i) Control aduanero y de migraciones;
- j) Policía de la navegación y seguridad portuaria.



11



12

2. El puerto de Bs. As.

a) Breve historia

Una de las definiciones de porteño de la Real Academia Española es “Natural de la ciudad de Buenos Aires, capital de la Argentina”.

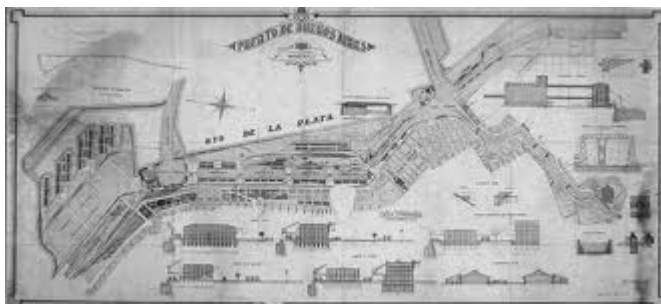
11 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos terminales](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+terminales).

12 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos foto dársenas](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+foto+dársenas).



13

Es que durante muchos años, el puerto fue la razón de ser de la Ciudad ya que la zona de Buenos Aires ofrecía múltiples ventajas para la conformación de un puerto estratégico. La baja altura de las aguas y la formación de bancos de tierra y arena en las orillas eran las de mayor significación. Estas características constituían un impedimento para que grandes buques de guerra se aproximen a la costa. Por otra parte, las barrancas que bordeaban al Riachuelo y al Arroyo Maldonado permitían controlar a quienes se acercaban por el río. Sin embargo, la Ciudad, que contaba con un poco más de 500 habitantes y un puerto tácticamente ubicado, vivía alerta a posibles ataques.



14

En 1607 se iniciaron las primeras obras en el puerto, fueron sencillas y sin grandes pretensiones, ya que Buenos Aires era una ciudad estratégica y su objetivo último consistía en ocupar el territorio del Río de la Plata y alrededores. Aque-

13 <http://www.welcomeargentina.com/ciudadbuenosaires/fotografias.html>
Imagen del puerto viejo.

14 <http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos> litografía del puerto.

llas pequeñas obras se trataron de la construcción de un muelle de madera con un mínimo espacio para el amarre de buques y varias torres dotadas de artillería para asegurar la defensa. La Corona Española había prohibido el funcionamiento de Buenos Aires como puerto. De todas maneras, a través de sus humildes instalaciones, variedades de productos se comercializaban en forma clandestina y algunos historiadores sostienen que, por medio de este puerto, se trasladó a España el 25 % de la plata extraída de Potosí, evadiendo así los impuestos a la Corona.

En 1776 se crea el Virreinato del Río de la Plata con capital en Buenos Aires, esto incrementa la importancia de la Ciudad y se empiezan a efectuar grandes cambios. Se construyen edificios importantes y comienza a evolucionar el puerto. Aquellos años coinciden con el gran desarrollo industrial de Inglaterra y su necesidad de encontrar mercados en donde vender sus productos manufacturados y tierras de donde extraer las materias primas, de esta manera, se va conformando la condición agroexportadora de la región. Así con el correr del tiempo el puerto fue encausando un rumbo nuevo ¹⁵.



16

15 Estas breves referencias históricas fueron sintetizadas sobre la base de lo publicado en la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, www.buenosaires.gov.ar

16 <http://www.welcomeargentina.com/ciudadbuenosaires/fotografias.html>
Imagen de una de las hermosas obras del pintor argentino Benito Quinquela

b) Los emigrantes italianos y sus puertos de embarque

Para la República Argentina fue fundamental la inmigración italiana por las grandes dimensiones de su territorio y la escasez de su población. Las varias oleadas de italianos salieron de diferentes puertos de la península y también de algunos extranjeros.

En Italia, la ley N° 23 sobre la emigración del 31 de enero de 1901 estableció que el embarco de los emigrantes debía efectuarse solamente en los puertos de Génova, Nápoles y Palermo.

En los años sucesivos, la “*meridionalización*” de la inmigración y el predominio de la corriente inmigratoria hacia los Estados Unidos *harán que sea el puerto de Napoli el que adquiera mayor importancia*. En 1901 parte desde Napoli el doble de pasajeros que desde Génova.



Las naves partían desde Nápoli atravesando el Mediterráneo, tocaban puertos de Argelia (en el Norte de África) y de Almería (en España), después se dirigían hacia Gibraltar y desde allí directamente hacia New York, a través del Océano Atlántico. También existen registros de barcos ingresados al puerto de Buenos Aires.

En 1913, el año en el que se produjo mayor afluente inmigratorio partieron desde:

Napoli: 209.835 personas
 Genova: 138.166 personas
 Palermo: 62.745 personas
 Messina: 6367 personas

La poca inversión en infraestructura también se reflejó en los puertos. La estructura que disponían estos puertos resultaba inadecuada.

cuada para las nuevas exigencias del transporte marítimo. Los diques de reparación eran estrechos, las plataformas de amarre eran pocas y la iluminación era insuficiente para guiar los atracados.

Entre 1876 y 1891 se realizaron algunas obras con la construcción de un segundo puente de embarque y la duplicación de los muelles existentes. No obstante estas obras fueron insuficientes para un puerto que en unos pocos años triplicó el tráfico comercial e incrementó en un 64% el tráfico de pasajeros ¹⁷.



18



19

17 <http://www.ancestrositalianos.com/inmigracion/puertos-italianos.html>

18 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos inmigrantes](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+inmigrantes) en puerto de Buenos Aires.

19 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos inmigrantes](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+inmigrantes+llegando+al+puerto+de+Buenos+Aires) llegando al puerto de Buenos Aires.

IV. Los puertos y la falta de planificación urbana

El transporte marítimo, en el contexto del comercio internacional, no ha cesado de cobrar importancia. Ese hecho, unido a que resulta un engranaje central del transporte multimodal, ha obligado a los Estados y comunidades a brindarle una atención especial para mejorar la infraestructura portuaria.

Es que, desde aquellos elementales y sencillos puertos hasta los de hoy, se puede percibir que hubo una evolución monumental, no sólo en cuanto a instalaciones, equipamientos y funciones a cumplir, sino fundamentalmente como espacio urbano que debe ser tenido en cuenta en la planificación general, sin por eso perder de vista su especificidad.

Por su parte, el desarrollo de los puertos, que viene impuesto por la realidad, no siempre ha respetado su entorno. Para que se produzca -o profundice- un cambio significativo, la planificación tendrá que contemplar todos los ámbitos. Por lo tanto deben gestarse y armonizarse los planes generales con los específicos.



20



21

Como bien dice DEL NERO BENÍTEZ “en el territorio portuario concurren diversidad de actividades empresariales bajo la tutela de múltiples Administraciones implicadas en su gestión, con un elevado grado de volatilidad temporal debido a la heterogeneidad de sus tráficos, servicios y operativas. Ello impone flexibilidad y diligencia a la gestión portuaria en el proceso de su adaptación a demandas cambiantes. La planificación portuaria es compleja al yuxtaponerse sobre el mismo espacio diferentes competencias públicas de ámbito estatal, autonómico y local, y sus respectivas normativas y procedimientos. Conviven instrumentos de planificación sectorial con la Ordenación Territorial y el Urbanismo. Se requiere acudir a principios de lealtad y cooperación entre Administraciones para buscar suficiente consenso sobre objetivos comunes. El reto es cómo poner diligentemente a disposición las infraestructuras realmente necesarias con un consumo razonable y sostenible de recursos naturales, territoriales y financieros”²².

Tal como se postula en la nueva planificación de Sevilla, “la tecnificación que experimenta el transporte marítimo en las últimas décadas (estandarización-containers, aumento del tamaño y cala-

21 <http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos.inmigrantes+en+zona+del+puerto-Retiro+desocupados>.

22 DEL NERO BENÍTEZ, Esteban, “Planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio” en *Revista de Obras Públicas, Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, ISSN 0034-8619, N° 3491,2008, págs. 39-64.

do de las embarcaciones, especialización de las instalaciones, etc.) acentúa todavía más la ‘especialización’ del espacio portuario y plantea exigencias de organización que, en principio, parecen alejarse todavía más de la ciudad, no sólo espacialmente sino en cuanto a su compatibilidad funcional. Los espacios portuarios serían según esa tendencia espacios cada vez más especializados y exigirían una gran exclusividad, acentuándose su carácter monofuncional”²³.

Sin embargo la coexistencia de diversas competencias materiales y territoriales hace que “esté sometido a una concurrencia legislativa de competencias que responde al carácter complejo de las relaciones puerto-ciudad, y de los que derivan dos autoridades condenadas a entenderse: la portuaria y la urbanística”²⁴.

Sin lugar a dudas, esta dificultad que comparten tantas actividades administrativas no ha colaborado para que en la planificación de las ciudades se hubiera tenido en cuenta al puerto.

Resulta interesante resumir las ideas que recoge Jorge LANATA sobre la forma en que se gestó el proyecto del actual puerto de Buenos Aires, allá por la década de 1870²⁵.



26

23 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

24 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

25 LANATA, Jorge, en *Argentinos*, Tomo 1, 19ª ed, septiembre 2004, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, págs. 365/369.

26 <http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+mapa+de+ubicacion+general+del+puerto,+Puerto+Madero+y+Reserva+Ecológica>.

Había dos proyectos, uno del Ingeniero Luis Huergo (formado en construcciones hidráulicas en el exterior para ser después el primer graduado de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA) y el otro, Eduardo Madero (empresario).

El primero defendió la idea de profundizar el canal y mejorar las instalaciones existentes sobre el Riachuelo (zona Sur). El segundo la de construir nuevas instalaciones sobre las bajas costas fangosas (zona Este muy cerca de la Plaza Mayor, Plaza de Mayo).

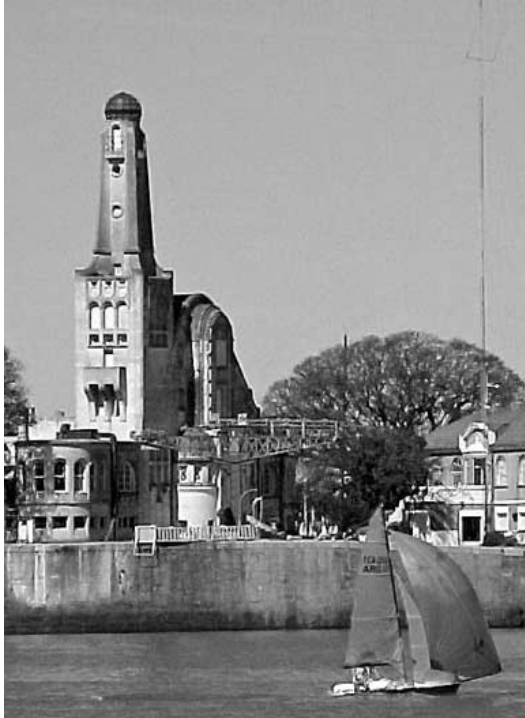
El proyecto Huergo era especializado, más barato y rápidamente ejecutable. El de Madero era más costoso, faltaba formular proyecto técnico pero contaba con el apoyo de comerciantes y políticos. Cuál se hizo; el de Madero por supuesto. Casi sin discusión en el Congreso.

Las consecuencias fueron nefastas. Hubo que pedir varios créditos, suspender varias veces las obras, hacer viajes al exterior, traer técnicos extranjeros y al poco tiempo “comenzaron a verse los resultados de una decisión equivocada: la dársena norte resultó prácticamente inútil porque el oleaje del río impedía atracar a los muelles sin peligro. Lanchas, carretas y peones cargaban y descargaban de los barcos con lentitud y dificultad. Los inconvenientes que enfrentaron los ferrocarriles para la construcción de accesos a los muelles derivaron en tarifas altísimas”²⁷.

²⁷ LANATA, Jorge op. cit., pág. 378.



28



29

28 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos zonas inundadas del Sur](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+zonas+inundadas+del+Sur).

29 Dársena Norte



30

Luego incluso se trató de gestar un nuevo puerto en la bahía de Samborombón. Se proyectó, se dio nuevo crédito, se abandonó.

Por ende, una vez más, la falta de planificación y los intereses económicos fueron determinantes para tomar la decisión incorrecta.

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) la problemática es superlativa, pues comprende un tejido urbano y semi urbano que tiende a conformar una megalópolis e involucra tres ámbitos gubernamentales principales (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), además de múltiples municipios con atribuciones de planificación, cuyo número varía, según se considere al primer, segundo o tercer cordón del Gran Buenos Aires. El color político de sus gobiernos hace prácticamente imposible la articulación y el diálogo.

Por eso, en el Anexo al Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ³¹ en el que se elabora un diagnóstico de la situación existente al momento de formularse el proyecto de Plan, se consigna que “la evidente unicidad de funcionamiento del AMBA, no tiene correlato político-administrativo, dada la multiplicidad jurisdiccional sobre la cual se extiende, lo cual dificulta el desarrollo de políticas urbano-ambientales coherentes e integrales. Esta situación está relativizada por la existencia de formas de centralización jurisdiccional con intervención del gobierno federal,

30 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos carretas cargando en el puerto](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+carretas+cargando+en+el+puerto).

31 Ley 2930 BOCBA N° 3091 del 08/01/2009. Anexo.

a cargo de funciones de gestión urbano-ambiental directas o indirectas, tal como ocurre con casi todos los servicios de infraestructura”.

A modo de queja expresa que “ello impide que el Gobierno de la Ciudad desarrolle una política activa en dichos temas, como en aquellos otros en los cuales el gobierno nacional viene ejerciendo la jurisdicción que ostentaba por el carácter federal de la ex Municipalidad de Buenos Aires (Puerto, Aeropuerto, seguridad, etcétera)”.

1. El Puerto y la Ciudad

La relación Puerto-Ciudad ha sido determinante para la fundación, crecimiento y desarrollo de muchas urbes. Incluso de algunos países y economías regionales.



32



El caso particular del Puerto de Buenos Aires, por su ubicación estratégica, tanto para el comercio internacional como para el trans-

32 <http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+ciudad+y+puerto>. Vistas generales de día y nocturna (desde Buquebus).

porte de pasajeros, es un ejemplo paradigmático de lo que con frecuencia ha sucedido.

Se ha escrito que “desde su fundación hasta mediados del siglo XVIII, Buenos Aires tiene más de puerto que de ciudad. La creación del Virreinato del Río de la Plata y las Invasiones Inglesas, son acontecimientos que están vinculados al puerto, el que juega también un papel preponderante en la génesis de la Revolución de Mayo. Es arma que utiliza Rosas para dominar a las provincias, y en la reorganización nacional como en la capitalización de Buenos Aires, constituye un factor importante. Es evidente la influencia económica, política y social que el puerto de Buenos Aires ha ejercido, a través del tiempo, sobre el país”³³.

Así, el transporte, la aduana y la recaudación, hicieron que se contemplaran fundamentalmente las necesidades del puerto, sin pensar en el desarrollo de la Ciudad.

Se advierten, por ejemplo, muchas dificultades para el acceso público, tanto al ámbito portuario como a los grandes parques paralelos a la costa del Río de la Plata; sitios que aparecen separados de la ciudad por grandes equipamientos. Entre ellos, los que pertenecen al Puerto mismo³⁴.

Éstos constituyen aún importantes obstáculos que, sin embargo, deberán ser ampliados para adecuarse a la modernización de los sistemas de transporte y la intermodalidad. Todo lo cual plantea un problema “pues no es fácil de cohonestar con el mantenimiento de unas adecuadas relaciones puerto-ciudad. Si las instalaciones crecen horizontalmente, se ocupan nuevos espacios (algo difícil en los puertos enclavados en los centro de las ciudades); si crecen en vertical (solución más probable en los puertos enclavados en núcleos urbanos), se aumenta la barrera entre el puerto y la ciudad”³⁵.

Por otra parte, como bien dice SÁNCHEZ PAVÓN, actualmente “en el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto ‘*puerto a puerto*’ al de ‘*puerta a puerta*’. Este hecho supone la penetración de los *hinterland* portuarios hacia el interior del territorio y la ne-

33 PINASCO, Eduardo H., *El Puerto de Buenos Aires, 1536-1898*, Talleres López, 1942, citado por LANATA, Jorge, op. cit., pág. 365.

34 Ley 2930 BOCBA N° 3091 del 08/01/2009. Anexo.

35 SÁNCHEZ PAVÓN, op.cit

cesidad de hacer confluír los distintos modos en las cercanías de los puertos, lo que implica la necesidad de zonas amplias donde ubicar infraestructuras. Así, se está en presencia de una inquieta mirada del puerto en busca de su *espacio vital*³⁶.



37

Esta búsqueda no puede seguir siendo desordenada, desarticulada, ni perjudicial para ninguno de los ámbitos.

2. La Ciudad y el puerto

Resulta paradigmático y autocontradictorio comprobar que el fundamental desarrollo del puerto no encuentra correlato en las normas y planes urbanísticos; ya que, son muy pocas las menciones y referencias que en ellos se encuentran.

Sin embargo, este estado de cosas ha ido modificándose de manera reciente, con una tendencia a acelerar los ritmos de la inclusión, en base a las necesidades poblacionales.

Es cierto que no todos los planes generales lo contemplan, pero sí que éste “es hoy un espacio codiciado por la ciudad y sobre el que existe una gran ‘presión urbanística’” pues hay usos urbanos que compiten por él³⁸.

Esto ocurre de modo natural al poseer esos lugares algunas cualidades que los hacen apetecibles. En general, están muy bien ubi-

36 SÁNCHEZ PAVÓN, op.cit.

37 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos espacios de almacenamiento y equipamientos](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+espacios+de+almacenamiento+y+equipamientos).

38 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

cados, poseen espacios generosos, instalaciones y construcciones con amplias dimensiones, tienen el agua a disposición, etc.

Este proceso se ha visto muy acelerado en las inmediaciones del Puerto de Buenos Aires en la zona denominada “Puerto Madero”, el que ya aparece mencionado en el Anexo del PUA, al reconocer que “se produjo la renovación de ciertos espacios del centro metropolitano (Puerto Madero y alrededores), así como la construcción de las llamadas ‘torres countries’ que compiten con las suburbanizaciones cerradas de la periferia y se desarrollan casi exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires”³⁹. Del mismo modo hace referencia a los nuevos parques alrededores.



40



39 Ley 2930 BOCBA N° 3091 del 08/01/2009. Anexo.

40 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos Puerto Madero antiguo y en la actualidad](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+Puerto+Madero+antigo+y+en+la+actualidad).



41

41 <http://www.welcomeargentina.com/ciudadbuenosaires/fotografias.html>
Zona Puerto Madero.

Estas zonas, por ello, se han vuelto muy requeridas y valorizadas económicamente, lo que fue atrayendo el interés de grandes empresas, universidades privadas, restaurantes, y en general, personas de gran poder adquisitivo.

Tal como apunta SÁNCHEZ PAVÓN, este fenómeno, consistente en un mejoramiento de antiguos centros urbanos con una elevación de su estatus económico y social, es conocido con el vocablo inglés *gentrification*⁴², o también, con otros términos como *brownstoning*, *whitepainting* y, en español, *aristocratización*, *gentrificación* o *re-centrado*⁴³.

Sin embargo este autor se inclina a denominarlo con la expresión *reactivación nuclear*, ya que con este término se hace referencia a su verdadera esencia: la recuperación de la actividad perdida en los núcleos de las ciudades. En especial porque no debe reducirse a la mera ocupación de un espacio urbano por una clase social emergente al ser un fenómeno mucho más complejo.

En relación al puerto, este proceso es aún muy imperfecto, pues no se reflejan en la planificación general. “En realidad no se hace planeamiento del espacio portuario, ni se incorpora este espacio como parte del planeamiento urbano. De alguna forma sigue considerándose y tratándose como un espacio ‘especial’, que no se incorpora a la ciudad, y al que únicamente se le demanda la cesión y, a veces, la remodelación de alguna de sus áreas”⁴⁴.

3. El puerto y las actividades logísticas

La fundamental importancia del transporte marítimo y fluvial de mercaderías para el destino de las ciudades y, muy en especial, la función de enlace con otros modos de transporte, es hoy en día, una de las cuestiones que más hay que enfocar para formular cualquier plan urbanístico.

Esto deriva necesariamente en la consideración de las actividades, instalaciones e infraestructura logísticas de almacenamiento y enlace. Es preciso tener en cuenta lugares adecuados que sean diseñados de manera tal de no aumentar esas barreras arquitectónicas que ya fueran mencionadas.

42 Aburguesamiento.

43 SÁNCHEZ PAVÓN, op. cit.

44 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

La ubicación dentro del área portuaria, en cercanías o en puntos más o menos cercanos a la ciudad, puede ser perfectamente combinada en un plan regional o general con notables beneficios.



45

4. El puerto y los sistemas de transporte

Insistimos en que la intermodalidad en el transporte es determinante para la formulación de planes, políticas y estrategias.

El puerto, en este tema de manera preponderante, debe ser articulado con las necesidades de los diferentes medios.

El de Buenos Aires, especializado en contenedores, constituye el principal operador de este tipo de carga para el corredor más transitado del Mercosur.

45 <http://www.welcomeargentina.com/ciudadbuenosaires/fotografias.html>
Containers en zona de Retiro.



46

En el AMBA ⁴⁷ se han detectado las siguientes deficiencias al respecto:

-carencia de un sistema de puertos de cargas entre las distintas unidades que se localizan a la vera de los ríos Paraná y de la Plata. En igual sentido, puede mencionarse la indefinición con respecto a la constitución de un Puerto de Pasajeros acorde al desarrollo del turismo que proviene por vía marítima.

-desajustes funcionales y ambientales de los equipamientos centrales de transporte de alcance regional y nacional, Puerto, Aeropuerto y Terminal de Ómnibus.

-superposición de redes de infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y de transporte de dimensión local, regional e internacional que ocasiona serios problemas de transporte y circulación con un alto grado de concentración de actividades en Buenos Aires que hace que sea “foco de atracción” de millones de viajes diarios.

-Retiro es uno de los grandes centros de trasbordo. Presenta dificultades de resolución que deviene de la complejidad de su escala (miles de transferencias diarias) y la falta de gestión provocada por la fragmentación de competencias. Incrementa su complejidad y congestión por la cercanía y relación funcional con la Terminal de Ómnibus de Buenos Aires, el Puerto y, más alejado, el Aeropuerto.

46 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos containers en puerto de Buenos Aires](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+containers+en+puerto+de+Buenos+Aires).

47 Ley 2930 BOCBA N° 3091 del 08/01/2009. Anexo.



48

5. Los problemas de compatibilización

La tarea de compatibilización, sin duda, no resulta sencilla.

Pueden enunciarse algunos factores de dificultad ⁴⁹, cuya detección colabora con la finalidad propuesta:

-diferencia de *ritmos de crecimiento* (mayor en las infraestructuras portuarias en comparación con los relativos al desarrollo urbano)

-diferente vocación de estabilidad de la zonificación en términos urbanísticos y portuarios (la primera, aconseja la irreversibilidad y estabilidad de sus decisiones; la segunda ha de ser indicativa y flexible para poder adecuarse a los cambios que pueda sufrir la demanda, evitando congelar ordenaciones que puedan obstaculizar la explotación portuaria)

-*cuestiones estéticas*, que son de mayor importancia en las ciudades que en las áreas portuarias.

48 [http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos tren en Puerto Madero](http://www.google.es/search?q=imagenes+puerto+buenos+tren+en+Puerto+Madero).

49 La sistematización es propuesta por SÁNCHEZ PAVÓN en op. cit.

V. Aportes para implementar la integración sin desconocer la especificidad. Lineamientos para una planificación estratégica



1. Ordenación

Si la ordenación es la función síntesis de la planificación urbana, este proceso socializado y global de toma de decisiones sobre el territorio, debe ser hecho contemplando la dimensión ambiental, con la debida participación pública.

Evaluación Ambiental Estratégica

Una de las herramientas fundamentales para superar el estado de situación descrito es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que es el equivalente de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) aplicada a Planes, Políticas y Proyectos (PPP), es decir a los instrumentos de planificación que preceden al proyecto en los procesos de toma de decisiones y le superan en nivel de abstracción y en amplitud de los ámbitos espacial y temático a los que afectan ⁵⁰.

⁵⁰ GÓMEZ OREA, Domingo; GÓMEZ VILLARINO, Mauricio y GÓMEZ VILLARINO, Alejandro (Cols.), *Evaluación Ambiental Estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2007, p. 27.

En este orden de ideas, GÓMEZ OREA, enuncia sus principios fundamentales:

- Cautela frente a los potenciales efectos ambientales de las actividades inversoras;

- Integración del medio ambiente en las políticas y actividades sectoriales;

- Transparencia, a través de la información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador y de la participación de todos los agentes involucrados.

Tanto la EAE como la (EIA), en cuanto instrumentos preventivos de gestión ambiental, complementarios e integrados en sistemas de evaluación escalonados, obligan a considerar el medio ambiente en las propuestas de inversión, pero se diferencian principalmente en tres características:

- La EAE considera los elementos que definen un impacto ambiental (acción/causa y factor/efecto) a niveles altos del árbol de acciones en que puede descomponerse el PPP y del árbol de factores en que puede descomponerse el entorno/espacio geográfico afectado por el PPP. Es decir, considera dichos elementos con niveles altos de abstracción, focalizándose en aquellos aspectos clave con posibilidades de repercutir sobre factores sintéticos, espacios amplios, largo plazo y capacidad para desencadenar procesos, teniendo en cuenta que los PPP plantean/requieren estrategias de acción de amplio alcance temporal, espacial y temático.

- Mientras la EIA adopta un enfoque reactivo, la EAE conlleva un enfoque adaptativo y proactivo, lo que significa, respectivamente, considerar el “hecho ambiental” desde la concepción del PPP, en el entendimiento de que ambos conceptos (hecho ambiental y PPP) pueden reforzarse mutuamente colaborando al desarrollo sostenible. En este sentido, la EAE es un instrumento para introducir el concepto de “sostenibilidad” en el proceso de toma de decisiones de alto nivel sobre los modelos de desarrollo y los retos que proponen.

- La EAE implica una visión integral de los impactos ambientales de un PPP, es decir, dichos impactos no pueden considerarse ni entenderse aisladamente, sino conjuntamente con las consecuencias económicas, sociales y de cualquier otra índole (por ejemplo, seguridad, salud de las personas, etc.), poniendo de resalto la importancia de la integración de todas las evaluaciones del PPP. En este sentido, la EAE constituye un sistema de “alerta precoz” de potenciales problemas y conflictos de intereses entre todos los agentes involucra-

dos, lo que reduce el riesgo de futuras oposiciones –muchas veces caras e ineficaces–.

Lamentablemente la Ley 2930 (Plan Urbano Ambiental), en su artículo 20 ⁵¹ incurre en el error de pretender aplicar el EIA a los planes, lo que deberá ser revisado en el futuro.

2. Previsión

Ante la necesidad de incorporar la dimensión temporal en la formulación de planes integrados que tengan alguna flexibilidad, se debe recordar la experiencia de la evolución del ámbito portuario desordenada, con sus consecuencias disvaliosas.

Por su parte, los problemas causados por las diferencias de ritmo y de vocación de estabilidad ya apuntadas, pueden ser contemplados si al planificar se tiene en cuenta esta diversidad al momento de ordenar y distribuir usos.

3. Distribución

A efectos de asignar usos en forma imperativa y excluyente, se debe contemplar esa realidad multifuncional y polivalente del espacio portuario. Se necesita que éste retome su valor para permitir que algunos usos urbanos puedan desempeñarse en su ámbito y posibilitar la expansión residencial en la medida que sea compatible con su especificidad.

En especial es preciso atender a la accesibilidad al puerto.

4. Armonización

A través de esta elemental función se busca, en el conjunto, compatibilizar los distintos usos, evitándose que las actividades previstas o prohibidas para ciertos ámbitos interfieran con los destinos asignados a otros.

Sin embargo, como se dijo antes, el desarrollo de los puertos no siempre ha respetado su entorno. Para que se produzca -o profundi-

51 Artículo 20.- Evaluación de Impacto. Estas evaluaciones son la instancia final obligada de cualquiera de los planes que se detallan en los arts. 15 a 19 de la presente Ley. Considerarán la totalidad de efectos positivos y negativos de índole social, económica, urbanística y ambiental que puedan preverse como resultado de su realización. La comparación entre la Evaluación de Impacto y los escenarios futuros desarrollados en el Estudio Diagnóstico, será el fundamento de la decisión que se adopte con respecto a los Planes propuestos.

ce- un cambio significativo, la planificación tendrá que contemplar todos los ámbitos. Por lo tanto deben gestarse y armonizarse los planes generales con los específicos.

Sería necesario definir muy bien las actividades, instalaciones e infraestructura de la zona del puerto propiamente dicha, su entorno, junto a la compatibilidad con los usos definidos en las restantes áreas urbanas.

Para ello habría que aceptar e incluir al ámbito portuario como un espacio urbano que requiere ser tratado al mismo nivel que los industriales, los residenciales, etc., a los que el planeamiento considera en sus exigencias de accesibilidad, ordenación, dotaciones, etc.⁵².

A su vez, en el proceso de reactivación nuclear no hay que perder de vista que los usos residenciales pueden distribuirse espacialmente en diferentes zonas de la ciudad pero que no ocurre lo propio con las instalaciones que resultan indispensables para las especificidades del puerto (por ende del comercio y transporte multimodal). En especial aquellas que requieren de la presencia del río o el mar.

Por ello, aquí la armonización es indispensable.

Por último, se deben tomar en cuenta, al diseñar el plan general, tanto las actividades logísticas como las necesidades para el transporte multimodal que, aunque secundarias, hoy son vitales para el desarrollo.

5. Ejecutividad

Las tareas de conservacionismo o las que requiera determinado desarrollo, deben superar la situación inicial previa al plan y producir los resultados previstos en éste. Para eso siempre se requiere una cierta labor reconstructiva y una estrategia preservadora.

Sin embargo la coexistencia de diversas competencias materiales y territoriales hace que “esté sometido a una concurrencia legislativa de competencias que responde al carácter complejo de las relaciones puerto-ciudad, y de los que derivan dos autoridades condenadas a entenderse: la portuaria y la urbanística”⁵³.

Se necesita un trabajo conjunto para lograr que aunque las circunscripciones territoriales sean diferentes existan autorida-

52 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

53 Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, 2006.

des comunes que permitan articular la relación puerto-ciudad, tal como por ejemplo las agencias o autoridades de cuenca o regionales (AMBA), de lo contrario el fracaso estará asegurado.

6. *Disciplina*

Esta función de la planificación, es un complemento de las anteriores, que requiere que las autoridades implementen un control para el cumplimiento del plan formulado, adoptando en su caso acciones represivas a los infractores. Lamentablemente no se le da en la práctica la importancia que merece y debe ser reforzada.

7. *Lineamientos en el caso argentino encontrados en el PUA*

Finalmente, incorporamos algunas de las ideas directrices que aparecen en el PUA de la Ciudad de Buenos Aires:

a) En relación con la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración

- formular políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y del Río Paraná, con definición de actividades a preservar, a promover y planes de manejo respectivos.

b) En relación con los aspectos de transporte y movilidad

-Conformar un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la identificación y consolidación de los roles diferenciales ya perfilados.

-Acordar la constitución de un Puerto de Pasajeros acorde con el desarrollo del turismo que proviene por vía marítima y fluvial.

c) Para la consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional regional e internacional

-Inducir la articulación del Área Central con el Área Multimodal de Retiro-Puerto Nuevo.

-Resolver las relaciones del Área Central con el sector portuario-industrial de Dársena Sur.

-Promover la integración del Microcentro con Catalinas Norte, Casco Histórico y Puerto Madero.

d) Para el transporte y la movilidad, el ordenamiento del sistema de cargas, a través de las siguientes acciones

-Adecuar la red de tránsito pesado con especial atención a los centros generadores de carga.

-Promover la mejora en el acceso ferroviario de cargas al Puerto de Buenos Aires.

Deberemos esperar en nuestro caso que los estudiosos profundicen el análisis crítico de tales propuestas.

