

PUERTO DE BAHIA BLANCA (Buenos Aires, Argentina): PUNTO DE IMPACTO Y CONVERGENCIA DE SISTEMAS DE ACCION TERRITORIAL

Dr. Roberto Nicolás BUSTOS CARA *
Lic. Sandra Elena TONELLOTTO **

El puerto representa un nodo económico, social e institucional que materializa las tensiones transformadoras. En el marco de una economía globalizada estos nodos adquieren una mayor relevancia .

Varios artículos anteriores permitieron analizar la particular situación del Puerto de Bahía Blanca en el contexto del conjunto de puertos del país así como su especial relación con el medio (Bustos Cara y Tonello, 1995 y 1996; Tonello, 1995). En ellos se ha hecho referencia reiteradamente al proceso de descentralización considerado como concepto polivalente aplicable a diferentes situaciones en muchos casos contradictorias. Es nuestro objetivo orientar la reflexión hacia los modelos territoriales.

El espacio portuario constituye un “nuevo espacio de acción” debido a que la descentralización redefine las relaciones de poder entre el Estado y la Sociedad, así como de ambos con respecto al territorio.

En el puerto de Bahía Blanca la descentralización fue administrativa ó funcional, política y territorial. Es el primer puerto autónomo del país y “se ubica en un punto intermedio, suficientemente alejado del, ya en abandono, esquema de Estado propietario, administrador y operador (así era nuestra modalidad, en la etapa de la ex Administración General de Puertos,) y bastante próximo al de los Puertos Propietarios no Operadores” (Morán, 1995). Un Ente Público no Estatal, está a cargo su gestión desde el primero de setiembre de 1993, debiendo asumir entre sus múltiples y nuevas responsabilidades el 33% del mantenimiento del dragado del canal de acceso de 97 km que por su magnitud representó un duro comienzo. El puerto de Bahía Blanca tiene sus propias autoridades electas, que redactaron su estatuto y reglamento, fijaron su cuadro tarifario y elaboraron su plan director.

En algunos casos las transformaciones territoriales son el resultado de acciones y procesos relativamente autónomos que se recombinan para crear las condiciones de una estructura territorial. En otros casos son el objetivo explícito de una construcción territorial determinada. Este espacio puede considerarse por el juego de los distintos sentidos espaciales y temporales como un modelo.

* Profesor Asociado. Departamento de Geografía. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca. Argentina

** Asistente de Docencia

Se entiende por **territorio** a un “espacio con sentido” y **territorialización** como el proceso general por el cual la sociedad produce, incorpora o es incorporada a sentidos determinantes de actitudes mayoritarias o dominantes que estructuran el espacio. (RAFESTTIN, 1985).

Esto se produce en una misma sociedad como sucesión de estados, o como acciones de una parte hegemónica de la misma sobre el conjunto, o una sociedad sobre otra. Todas estas formas de relación pueden formar parte de un mismo proceso de territorialidad.

La observación del proceso se inició en 1993 como fecha clave, sin embargo se han buscado los antecedentes y se ha tratado de incertar el modelo en un esquema más amplio de ciclos o etapas caracterizados por marcos ideológicos dominantes que orientaron diferentes formas de organización del puerto .

Puerto de Bahía Blanca: un modelo posible

Se seleccionó el puerto de Bahía Blanca en razón de poder observar con cierta claridad la secuencia de procesos generales y procesos-instrumentos (procesos particulares) así como los actores a través de los cuales estos se producen.

La dinámica transformadora actual responde a intereses particulares y es llevada a cabo fundamentalmente por la inversión privada de empresas multinacionales. No deben olvidarse sin embargo, las inversiones estatales de magnitud apreciable, que precedieron o acompañaron la inversión privada y seguramente la impulsaron.

Esta dinámica transformadora, como nuevo proceso de modernización, está enmarcado en un contexto económico e ideológico, que se generalizó y constituyó un estado de conciencia colectivo que ha permitido innovaciones y experiencias de diferentes tipos. Como son configuraciones de actores nuevos, redistribución del poder y redefinición de alianzas.

El puerto de Bahía Blanca mira al MERCOSUR y más allá del MERCOSUR. No podemos dejar de mencionar, aunque es objeto de otro trabajo en curso, la incidencia del Mercosur y otros mercados de conformación mundial. Existen dos sistemas de acción territorial que orientan apreciablemente su estrategia en función de estos dos objetivos complementarios pero diferentes. El sector granelero y la agroindustria, que son los que han realizado hasta este momento importantes inversiones en el área portuaria, parecen más interesados en su perspectiva de crecimiento en los mercados lejanos (por ejemplo asiáticos). En cambio la petroquímica, al menos en su estrategia expresada, esta orientada a proyectos fundamentales en el marco de esta región continental (por ejemplo, al hacerse cargo del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, la DOW Química Argentina S.A. publicó el siguiente aviso publicitario “Bahía Blanca reúne las condiciones esenciales de los grandes polos petroquímicos: puerto propio, salinas, gas, servicios públicos y una comunidad rica en recursos humanos altamente calificados. Un nuevo comienzo, que prevee importantísimas inversiones y nuevas tecnologías. Entre las que se contempla... o las Poliolefinas, de las cuales Dow es el principal productor mundial. Lo que significará ser líderes del mercado de polietileno en el Mercosur”, Diario La Nueva Provincia, 22 de diciembre de 1995).

El puerto bahiense está especializado en el manejo de tres grupos principales de cargas: granos y subproductos, combustibles líquidos y gaseosos, productos químicos y petroquímicos y en menor medida mercaderías generales unitalizadas (contenedores) y cargas no tradicionales. Ha sido y es el puerto cerealero referente de la Argentina. Presenta un perfil netamente exportador. En el año 1995, se exportaron 11.996.046 toneladas entre los distintos tipos de cargas.

Modelizar es esquematizar una situación. En este sentido el puerto es una forma de organización de convergencia de INTERESES - FUNCIONES - OBJETIVOS POLITICOS Y ECONOMICOS - MEDIO TECNICO, que puede representarse como un modelo.

El surgimiento del puerto de Bahía Blanca como el primer puerto autónomo del país, es la síntesis entre: el marco de gestión predeterminado por el nivel macro (decreto 817/92 y Ley de Puertos) con una rápida organización y concertación de intereses entre los actores del puerto considerado (existían antecedentes de demanda locales de mayor autonomía portuaria).

El Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, es un Ente Público no Estatal, figura jurídica que permite integrar lo estatal con lo privado. El tipo de representación que tiene el Ente es de tipo corporativo, es decir el poder está disperso entre los grupos esenciales del sistema portuario (trabajadores, empresas y Estado). De los nueve directores que lo integran, cinco representan a instituciones que nuclean a distintas empresas del sector privado ligadas al quehacer portuario, dos al sector de los trabajos y dos al Estado (provincial y municipal). Los directores privados representan a: los que comercializan las mercaderías, los productores primarios de mercaderías, los concesionarios y permisionarios, los armadores navieros y agencias marítimas y a los concesionarios y permisionarios. Sólo los directores que representan al Estado no son electos, sino nombrados directamente por las máximas autoridades políticas (gobernador e intendente).

Tanto el decreto 817/92 como la Ley de Puertos establecen el modelo de puerto autónomo sólo para los cinco puertos más importantes del país. De ellos, en estos primeros tres años, la experiencia más exitosa corresponde a la del puerto bahiense, ya que no presenta conflictos manifiestos entre los actores integrantes del consorcio ni con los restantes actores portuarios. Posiblemente, una de las claves de este éxito resida en la presencia efectiva en todos los niveles de organización portuaria: nacional, regional e internacional.

Punto de Impacto

Punto de impacto en el sentido figurado por su localización concentrada en un espacio mínimo en relación a otras unidades administrativas, aún la municipal o la urbana. El puerto de Bahía Blanca tiende, sin embargo, a comportarse como un territorio formalizado progresivamente y demandante de poder. Poder reflejado en su forma de administración y en un juego particular de factores.

Conformación de un sistema de poder por convergencia

Se entiende por convergencia la forma particular en que se conforma el poder en este punto en un marco de transformación del Estado, ligado a la ideología neoliberal en vigencia. Se entiende por poder como la definición de un momento de decisión determinado por la delegación, resignación o el equilibrio de tensiones de elementos de poder real. En este sentido el ENTE representa la convergencia de intereses que a partir de sus representantes se materializan y expresan en discursos. Se trata de la conformación de un campo en el sentido de BORDIEU.

Configuraciones de actores

Desde 1990 hasta la actualidad, la transformación portuaria puede sintetizarse en: la descentralización de lo que era el sistema portuario argentino (administrado desde 1956 por una empresa del Estado Nacional, la Administración General de Puertos, AGP); la desregulación de actividades y servicios portuarios; la privatización de obras y servicios portuarios (el acceso a inversiones de capitales privados) y la generación de instrumentos legales (Ley de Actividades Portuarias 24.093, Ley Provincial N° 11.414, numerosos proyectos de ley, etc). A esto se suman las transformaciones que surgen de la necesidad de acompañar la evolución internacional de los puertos y del comercio.

La particular situación de transformación (descentralización, desregulación, privatización, cambios en la actividad portuaria en sí misma y en el comercio internacional) moviliza los actores en situaciones diferentes, en configuraciones cambiantes. Puede como ejercicio compararse las nuevas configuraciones con las configuraciones del período anterior, por ejemplo Administración Nacional de Puertos - Consorcio de Gestión; Junta Nacional de Granos - Terminales privadas (Glencor y Topfer, Cargill, Terminal Bahía Blanca, Oleaginosa Morenos Hnos), etc.

Convergencia de sistemas de acción territorial

Definimos como sistemas de acción territorial a espacios de poder estructurado a partir de una actividad o un segmento de actividad que tiene una expresión territorial y/o se extiende sobre otro sistema. En este sentido existen en el puerto, un conjunto de sistemas de acción territorial dominantes, que con gran impulso promueven y conducen el cambio.

SISTEMA AGROINDUSTRIAL O AGROEXPORTADOR: En expansión, son empresas multinacionales, que han realizado en un corto lapso de tiempo fuertes inversiones en el área portuaria (aproximadamente 120 millones de dólares) dotándolo de una capacidad exportadora no utilizada al máximo en la actualidad. Desde el punto de vista territorial es dominante porque influye en amplias áreas hacia el exterior por la exportación y hacia el interior por su influencia en la producción. El puerto representa el punto de intersección de dos abanicos, uno hacia adentro y otro hacia afuera.

SISTEMA INDUSTRIAL-PETROQUIMICO: otro sector dinámico que pasó por una etapa de redefinición. Se encuentra actualmente en expansión. Está conformado

fundamentalmente por empresas como: Dow Chemical y Solvay, que están realizando inversiones tendientes a su integración al mercado regional. Están previstas inversiones en el área portuaria.

SISTEMA POLITICO-INSTITUCIONAL. El nivel local por primera vez tiene ingerencia directa en el puerto y ha incorporado como propia la problemática portuaria. Tanto el poder ejecutivo como el deliberativo acompañan coherentemente las demandas y gestiones desde un mejor posicionamiento que los niveles superiores. Los niveles de decisión local son reivindicados asociados a los sistemas dominantes en el marco de un equilibrio y convergencia de intereses.

El esquema organizacional actual del puerto bahiense resulta eficiente ya que la dinámica del proceso impide la burocratización, al estar obligado a reformulaciones constantes de objetivos e instrumentos.

El nivel provincial es actualmente el propietario del área portuaria. Por estatuto, un director local lo representa y ejerce la presidencia. La provincia posee solo un poder de veto limitado.

En el sistema político institucional es generalmente donde se aplican los conceptos de descentralización. Descentralización limitada ya que se conservan innumerables formas de intervención de hecho, que moderan directamente la autonomía. En lo económico, a través de los aportes necesarios y comprometidos para el dragado, en lo político por intermedio de puestos claves.

El rol de la nación se manifiesta indirectamente a través de disposiciones generales que responden a políticas territoriales globales.

La acción territorial se concentra en el puerto propiamente dicho, y fuera del mismo a través de la cadena de intereses hacia espacios más amplios. Hacia el área productiva, adoptando modalidades diversas, controlando parcialmente los precios, asociándose a la producción e incentivándola. Sin embargo, la producción agropecuaria mantiene en conjunto una inercia. En la zona próxima al puerto, de 200 km, por tratarse de un área de riesgo climático el capital netamente especulativo no se ha presentado todavía. La reconversión hacia modelos productivos más eficientes no se ha realizado aún. La ampliación de las superficies, el uso de agroquímicos y la renovación técnica adecuada a las nuevas exigencias no se generalizan.

Los términos crisis y cambio para enmarcar dos estados sucesivos y diferentes en el proceso de transformación nos permiten generalizar la situación del campo en crisis sin haber iniciado el cambio.

El puerto como territorio y el consorcio como ámbito de resolución de conflictos y gestión representan una situación intermedia entre el antiguo manejo estatal puro y la privatización completa. El puerto es un instrumento para la realización de negocios, pero no es el encargo de hacerlos.

El sistema transporte, regula la actividad en sus dos extremos, la producción y la industrialización-exportación. Se desarrolló una competencia entre los subsistemas del transporte como consecuencia de un notable retardo del ferrocarril, pese a su privatización, en asumir su rol.

En resumen, los sistemas dominantes son el agroindustrial-agroexportador y el industrial petroquímico y los subordinados el transporte y el institucional junto al sistema productivo.

Hacia una teoría del territorio. Modelo estructuración - desestructuración.

Un objetivo central del trabajo fue tomar al puerto como indicador de estructuras o revelador de etapas. Algunas de ellas se definen con claridad por la fuerza con que se impusieron y la amplitud del impacto social y territorial.

Se propone como marco de discusión las siguientes etapas de estructuración y desestructuración, aunque se es conciente de la permanencia de situaciones complejas en el marco de una sociedad que permite que convivan proyectos contradictorios. De manera que es posible encontrar antecedentes de la nueva situación aún en pleno apogeo de un modelo precedente.

- Etapa de estructuración: 1860/1930 (Internacionalización - Nación)
- Etapa de desestructuración: 1930/1945
- Etapa de estructuración: 1945/1975 (Estado Nacional dominante)
- Etapa de desestructuración: 1975/1990 (internacionalización desestructurante de la nación)
- Etapa de estructuración: 1990/... (Internacionalización como mundialización)

Los períodos de estructuración representan etapas donde un cuerpo de ideas se constituyen en dominantes y conducen la construcción territorial, producen territorios adaptados acelerando la producción de infraestructuras (objetos técnicos en el sentido de Milton Santos), la refuncionalización de las existentes, promoviendo proyectos y retardando otros. La modernización queda definida para cada período, de alguna manera en particular adopta simbolismos y representaciones que permiten aceptar transformaciones contradictorias aún para los intereses sectoriales o de clases o de identidad política.

Los procesos de desestructuración están caracterizados por un dominio de situaciones contradictorias, en términos de marchas y contramarchas, ya que no aparece con claridad un cuerpo de ideas dominantes y orientadoras del proceso social global. La crítica a la situación hace que la funcionalidad organizacional pierda coherencia, se haga conflictiva y burocrática y pierda el sentido original. Producen disfuncionalidades, deterioro progresivo de infraestructuras, desvalorización global del territorio.

Indudablemente estos períodos tienen una relación directa con cambios ideológicos a nivel mundial, ligados a la transformación progresiva del capitalismo mundial y a la evolución técnica que potencia e impulsa formas de organización cada vez más globales.

En este sentido, dos procesos político-territoriales como son la evolución de la estructura Nación o Estado Nacional y los procesos de Internacionalización y Mundialización adoptan particulares formas de relación. La denominación de procesos de nacionalización o de internacionalización es equivalente en términos de proceso territorial al conflicto permanente entre nación y región que se han generalizado bajo las múltiples formas de centralización o descentralización ó tendencia hacia lo endógeno o lo exógeno como forma de dominación territorial.

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue avanzar en el análisis del proceso de descentralización a los efectos de orientar la reflexión hacia los modelos territoriales. Se parte de una definición de territorio como espacio con sentido y de territorialización como el proceso general por el cual la sociedad produce, incorpora o es incorporada a sentidos determinantes de actitudes mayoritarias o dominantes que estructuran el espacio.

Se seleccionó el puerto de Bahía Blanca en razón de poder observar con cierta claridad la secuencia de procesos generales y procesos-instrumentos así como los actores a través de los cuales estos se producen. El puerto representa un nodo económico, social e institucional que materializa las tensiones transformadoras. El puerto es una forma de organización de intereses, funciones, objetivos políticos y económicos y medio técnico. Se identificaron para el puerto bahiense, un conjunto de sistemas de acción territorial. Se consideró que los sistemas dominantes que con gran impulso promueven y conducen el cambio son el agroindustrial-agroexportador y el industrial- petroquímico, y los subordinados el institucional, el transporte y el sistema productivo. La acción territorial se concentra en el puerto propiamente dicho, y fuera del mismo a través de la cadena de intereses hacia espacios más amplios.

Un objetivo central del trabajo fue tomar al puerto como indicador de estructuras o revelador de etapas. Se propusieron etapas de estructuración y desestructuración.

Los períodos de estructuración representan etapas donde un cuerpo de ideas se constituyen en dominantes y conducen la construcción territorial, mientras que, los procesos de desestructuración están caracterizados por un dominio de situaciones contradictorias que llevan a la desvalorización global del territorio.

El marco conceptual que se ha explicitado al final de la propuesta, encuentra en el puerto un campo de contrastación que hemos adoptado y que en sucesivos trabajos está dando resultados para la formulación de una teoría. En este sentido, estamos encarando con historiadores el análisis de las diferentes etapas propuestas, con un rigor interpretativo que aún no podemos ofrecer.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTOS CARA R. y TONELLOTTO S. (1995). Identidad e imaginario (en torno a un proceso de reestructuración portuaria, Bahía Blanca, Bs.As., Argentina). V Encuentro de Geógrafos de América Latina, La Habana.
- BUSTOS CARA R. y TONELLOTTO S. (1996). Tendencias y dinámica transformadora en el espacio portuario de Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina (1980 hasta la actualidad). V SOLAR, San Pablo. En prensa.
- CONSORCIO DE GESTION DEL PUERTO DE BAHIA BLANCA (1993), Ley Provincial N° 11,414: Creación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca y Aprobación de Estatuto.
- CONSORCIO DE GESTION DEL PUERTO DE BAHIA BLANCA (1995). Plan Director.
- DIARIO LA NUEVA PROVINCIA (1994). Puerto de Bahía Blanca. Segunda Sección, 1 de setiembre, pág. 11 a 22.
- DIARIO LA NUEVA PROVINCIA (1995). Segundo aniversario del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca. Suplemento especial, 1 de setiembre, pág 1 a 10.
- DIARIO LA NUEVA PROVINCIA (1995). Un nuevo comienzo para el Polo Petroquímico de Bahía Blanca. Aviso publicitario de la Dow Chemical, 22 de diciembre, pág. 7.
- DIARIO LA NUEVA PROVINCIA (1996). Tercer aniversario del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca. Suplemento especial, 1 de setiembre, pág. 1 a 12.
- MORAN V. (1996). La disponibilidad en los puertos. Sección Otras Voces, Diario La Nueva Provincia, 18 de julio de 1996, pág. 7.
- RAFFESTIN C. (1980) Pour une géographie du pouvoir. Litec Paris.
- RAFFESTIN C. (1985) Remarques sur las notions d'espace de territoire et de territorialite. En: Espaces et Sociétés, pág. 167-171.
- RODRIGUEZ A. (1996). Las transformaciones operadas en el espacio portuario bahiense durante la época de modernización en Argentina (1880/1930). V SOLAR, San Pablo. En prensa.
- SANTOS M. (1994). Técnica, espacio, tempo. Globalizacao e Meio Técnico-Científico Informacional. Editora Hucitec. San Pablo, Brasil.
- TONELLOTTO S. (1995). El proceso de descentralización de un espacio portuario de jerarquía nacional. Puerto de Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires, Argentina. En: Procesos de transformación territorial del sur de la provincia de Buenos Aires. BUSTOS CARA R. (Coordinador), Ateliers de Caravelle N° 4, setiembre., pág. 86 a 99.