

REVISTA ESTUDIOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS

Nro. 30 • ENERO-JUNIO 2024

e-ISSN 2451-5965 • CC BY-NC 4.0 internacional

<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiosocontemp>

Recibido: 17-08-2023 • Aceptado: 25-09-2023 • pp. 15-40


Gestión de la actividad portuaria del Estado argentino. Una aproximación a la institucionalización del puerto de Buenos Aires (1890-1960)¹

Management of port activity of the Argentine State. An approach to the institutionalization of the port of Buenos Aires (1890-1960)

 <https://doi.org/10.48162/rev.48.064>


Ariel Alberto Eiris

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0001-9961-4552>
eirisariel@gmail.com

Miguel Ángel De Marco (h)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Nodo Instituto de Historia
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-6259-0224>
cehdreactividades@gmail.com

¹ El presente trabajo se enmarca en la participación de los autores en el Núcleo de Ciudades Portuarias Regionales IDEHESI-CONICET, y el proyecto PUE-CONICET 0003/2018, "El Estado argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/1853-2010. De lo disyunto a lo complejo". Asimismo profundiza un relevamiento efectuado a solicitud de la Administración General de Puertos sobre el valor patrimonial de edificios históricos bajo su jurisdicción, en lo atinente a los antecedentes institucionales de dicha repartición.

Resumen

La investigación ahonda en la conformación de espacios institucionales dentro de la administración estatal argentina para la organización y gestión de la actividad portuaria en Buenos Aires, a partir de la inauguración de Puerto Madero hasta su centralización institucional con la creación de la Administración General de Puertos en 1956. Esta cuestión, escasamente transitada por la historiografía, permite observar las tensiones existentes entre la gestión portuaria y la aduanera, y precisar los diferentes estadios institucionales adquiridos. Son aspectos que surgen como relevantes para el análisis y la comprensión de la evolución del sistema portuario argentino, y las políticas instrumentadas en el orden nacional en tal sentido por los sucesivos gobiernos. Como fuentes se utiliza principalmente documentación oficial de gobierno comprendida entre 1890 y 1960.

Palabras clave: Puerto de Buenos Aires, Administración General de Puertos, Estado Argentino, Políticas públicas.

Abstract

The research delves into the formation of institutional spaces within the Argentine state administration for the organization and management of port activity in Buenos Aires, from the inauguration of Puerto Madero to its institutional centralization with the creation of the General Administration of Ports in Buenos Aires. 1858. This issue, rarely covered by historiography, allows us to observe the existing tensions between the port and customs space, and to specify the different institutional stages acquired; aspects that emerge as relevant for the analysis and understanding of the evolution of the Argentine port system, and the policies implemented at the national level in this regard by successive governments. As sources, official government documentation between 1890 and 1960 is mainly used.

Keywords: Port of Buenos Aires, General Administration of Ports, Argentine State, Public politics.

1. Introducción

El presente artículo se propone analizar la evolución de las primeras reparticiones estatales conformadas para cumplir con la administración de uno de los principales puertos de América del Sur, el de Buenos Aires. Una temática en la que se observa con nitidez, la confrontación de dos posturas: la que propugnaba la separación de las funciones aduaneras de los servicios portuarios, tal como ocurría a partir de la presencia del Estado español en el Río de la Plata (el primer registro de la Aduana data de 1586 aunque formalmente fue creada en 1778); y la que sostenía la conveniencia de no modificar tal situación.

La Aduana fue esencial a la fiscalidad rioplatense y clave en las posibilidades de construcción Estatal de la Argentina a partir de mediados del siglo XIX (Garavaglia, 2014). Las aduanas marítimas (entendidas por tales las existentes en las costas del mar y los ríos navegables) y las terrestres fueron concebidas como las dos caras de una misma moneda. Los funcionarios y agentes de las aduanas mayores

como las menores (receptorías) eran los primeros en tomar contacto con los capitanes de buques, cónsules, consignatarios, alijadores, lancheros; en conocer, verificar, constatar, y certificar la carga transportada, en evaluar la realidad sanitaria de las naves, en autorizar el descenso de los marinos, etc. La celeridad de la operatoria, descarga, carga y despacho a la plaza era determinada por los funcionarios y empleados de la repartición (Bazo y Soares, 1917).

Sin embargo esta participación no era la más objetada por los actores privados, sino el criterio de establecimiento de las tasas que sostenían y que no se correspondía con la calidad del servicio prestado. Similar crítica ocurría con la legislación aduanera del siglo XIX, la cual se proyectó en el siglo XX, y que contenía disposiciones que implicaban el ordenamiento de las actividades portuarias a través de la fiscalización aduanera (González Climent, 1949, p. 26). Ya en el Reglamento para la Aduana de Buenos Aires de 1779, se establecía un minucioso sistema de cómo debía procederse a la carga y descarga de mercaderías en aras de disminuir las posibilidades de contrabando y evitar la evasión del pago de los reales derechos (García Belsunce, 1975, p. 464). Tal situación, que se consideraba acorde a los volúmenes y movimiento portuario del Río de la Plata con anterioridad a la Organización Nacional sería cuestionada a partir de la transformación de la infraestructura portuaria a fines de siglo XIX.

Entre 1890 y 1950 se produjo un complejo proceso de construcción y transformación del Estado Argentino en sus diferentes áreas. El Estado como concepto, remite a una categoría polisémica, que adquirió diferentes sentidos a lo largo de la historia. Para 1880, la Argentina adquirió un estatus adecuado a lo esperado por la lógica moderna del Estado liberal al adoptar un orden constitucional y legal definido, un claro control territorial, lograr cierto monopolio de la violencia, el incentivo sistemático por el poblamiento territorial y la organización de una estructura administrativa jerarquizada (Oszlak, 1990, p. 13). Dicho esquema lo posicionó en las categorías estatales aceptadas por el modelo weberiano que caracterizará los años siguientes de la teoría político-institucional. Al igual que los Estados europeos, su administración adquirió cada vez mayor especialización en sus saberes, sin por ello dejar de tener vínculos con la movilidad política y social (Mayntz, 1980; Dreyfus, 2000; Morresi y Vommaro, 2011; y Zimmerman y Plotkin, 2012, p. 17)

En esa sintonía, los trabajos clásicos de Natalio Botana (1979), Roberto Cortes Conde y Ezequiel Gallo (1973) han marcado el criterio rupturista que representó el año 1880 en cuanto momento bisagra de consolidación del Estado argentino luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires y el inicio del primer gobierno de Julio Argentino Roca. No obstante, trabajos más recientes han relativizado tal premisa. Sin dejar de considerar el afianzamiento de singulares bases estatales modernas para 1880, estudios centrados en la práctica política, la organización económica o las directrices educativas han señalado que durante las décadas siguientes continuó en construcción una estructura estatal dinámica, no monolítica y con contradicciones internas (Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008; Herrero y Muzzopappa, 2012; Sábato y Ternavasio, 2020). En las décadas siguientes se continuó redefiniendo la estatalidad a través de la creación de instituciones, de las cuales muchas fueron transformándose, adaptándose, suprimiéndose o integrándose en la medida de que la propia experiencia de gestión lo demandaba. El área portuaria fue una de ellas, cuya administración se solapó con la organización aduanera, y sus funciones quedaron sujetas a multiplicidad de regímenes y diversas dependencias ministeriales.

Debe considerarse que a través de esos espacios institucionales circularon funcionarios que integraran varias de esas áreas y acompañaron dichas mutaciones, al ofrecer sus saberes a la demanda de aquel Estado performativo (Zimmerman y Plotkin, 2012, p. 19-20). En sintonía con ello, emergieron estudios destinados a ver el “rostro humano” de la administración estatal (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Lo que permite observar y precisar cómo se conformaron y adaptaron las diferentes áreas de gestión pública, sin perder de vista las particularidades, las contradicciones y los actores que las integraban y circulaban por ellas (Soprano y Di Liscia, 2017, p. 28). Ello se daba ante el avance del desarrollo de la estadística y los controles estatales sobre las consecuencias de las políticas públicas (Otero, 2006). Tales cuestiones pusieron su acento en la necesidad de controlar la gestión portuaria, clave para el sustento económico del Estado.

Como se evidencia, es central el estudio de instituciones y agentes que permitan observar las dinámicas, lógicas y prácticas que dieron sentido a tales transformaciones. Ello logrará también precisar la existencia de ciertas instituciones, el alcance y la dependencia de la misma. Ante ello, surgen las entidades portuarias como objeto particular de estudio, precisamente durante fines del siglo XIX y la

primera mitad del XX. Al tratarse de un período de expansión económica sustentada en el modelo agro-exportador, el centro de recaudación de recursos del Estado Nación dependía de la correcta administración de sus puertos. De allí la dinámica y variedad de instituciones que se crearon para mejorar la eficacia de la gestión de tal área. Sin embargo, son escasas las investigaciones históricas que han ahondado en tal área, con excepción de estudios específicos (Ortiz, 1943; Sandrín y Biangardi, 2015; De Marco, 2017). En particular, resulta infructuoso detectar trabajos que hayan reconstruido la sucesión de instituciones creadas para la administración del puerto de Buenos Aires luego de su federalización, hasta su centralización en la década de 1950.

Por todo ello, se considera necesario realizar una investigación que pueda dar cuenta del surgimiento y desarrollo de las instituciones creadas entre 1890 y 1960 para la administración portuaria. ¿Qué dependencias se instalaron? ¿Cómo fueron mutando en sus funciones y nombres? ¿En qué espacios gestionaban y operaban? ¿A qué áreas ministeriales respondían? Se entiende que ante la expansión del modelo agro-exportador, luego de la recuperación de la crisis económica de 1890, el Estado argentino dispuso de la creación de un conjunto de instituciones portuarias dependientes del Ministerio de Hacienda, que en sintonía con otras del área aduanera, gestionaron la administración, en articulación con otras carteras como el Ministerio de Obras Públicas que se responsabilizaba de la infraestructura requerida y el Ministerio de Marina ocupado de la seguridad. Ello significó un proceso de adaptación y redefinición de dependencias, hasta la creación en 1956 (con su antecedente de 1948) de la Administración General de Puertos (en adelante AGP), que acabó por centralizar las diferentes áreas administrativas, siendo ésta la entidad que -reestructuraciones y encuadres normativos mediante- aún regula a nivel nacional la gestión portuaria. Por ello, las fuentes seleccionadas para esta investigación son centralmente los documentos de gobierno, como leyes y sus debates, memorias y conferencias dictadas por ministros y funcionarios de alta jerarquía en la administración estatal.

Para abordar tal proceso, se tomarán los años comprendidos entre 1890, a partir de inauguración de la primera parte del Puerto Madero y donde luego de la crisis económica se empezaron a constituir las instituciones específicas para el sector, hasta 1960 en donde la AGP quedó conformada y en pleno funcionamiento. Para ello, se estructurará el trabajo en dos partes. La primera abarcará el período de

1890 a 1930, donde se mantuvo una lógica similar entre los gobiernos del denominado Orden Conservador, con respecto a las presidencias radicales. Luego se observarán los años comprendidos entre 1930 y 1960, donde se evidencian nuevas lógicas de administración estatal que acabaron por centralizar la gestión portuaria.

2. La administración portuaria en el Orden Conservador y el período radical

La crisis económica que estalló a la par de la situación política en 1890, implicó un golpe para las obras de infraestructuras proyectadas por el gobierno nacional en todo el país, tanto desde la primera gestión de Julio Argentino Roca (1880-1886), como de su sucesor y entonces destituido presidente Miguel Juárez Celman (1886-1890) (Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008, p. 197). La superación de sus consecuencias sobre el erario recién se pudo percibir durante el fin del gobierno de José Evaristo Urriburu y el inicio de la segunda presidencia de Roca (1898-1904), en la que se realizó la gran transformación de la infraestructura portuaria argentina, que se prolongó hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial (Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008, p. 273-274). En este punto, debe considerarse que durante el período que la historiografía denominó “Orden Conservador” (1880-1916), la dirigencia política del entonces predominante Partido Autonomista Nacional se enfocó particularmente en el desarrollo productivo del país a través del llamado modelo agro-exportador, basado en la generación de excesos de materias primas para su exportación a países más industrializados, como principalmente Gran Bretaña. Dicho esquema requería de una amplia y moderna infraestructura portuaria que, articulada con los medios de transporte como el ferrocarril y los buques modernos, pudiera abaratar y acelerar el comercio de los productos agro-ganaderos (Rapoport, 2005, p. 31). Eso requería de una mayor administración que lo pudiera gestionar, con cierta especificidad técnica (Zimmerman y Plotkin, 2012, p. 19). Situación que se daba en diferencias dependencias públicas.

Buenos Aires hacia 1887 carecía de un puerto modernizado en infraestructura, tecnología y logística, por lo que los buques de ultramar se veían obligados a fondear en balizas exteriores. Los pasajeros y mercaderías eran transportados desde allí en vaporcitos especiales hasta la boca del Riachuelo. Esos episodios que ya eran costumbres relatadas con asombro por extranjeros y compatriotas, fueron dejándose atrás con la inauguración el 28 de enero de 1889 del primer trazado del

Puerto Madero, que al año siguiente sería ampliado con los diques 1 y 2. En 1892 se autorizó el presupuesto para la finalización del Dique 3 que se completó en 1895, el Dique 4 en 1897 y el Canal Norte en 1898 (González Climent, 1976). En este contexto de expansión del puerto de la Capital, es que se llevó adelante la reforma ministerial para expandir la estructura administrativa estatal. Entre las nuevas áreas de gestión, se creó la cartera de Obras Públicas, separada de la de Hacienda. Ambos ministerios tuvieron central participación cooperativa en el desarrollo de la infraestructura portuaria y en el establecimiento de instituciones estatales que comenzaron a tener injerencia sobre un proceso ya iniciado, con intereses y compromisos preexistentes. Los puertos eran parte de la dinámica de crecimiento económico. Entre los años 1900 y 1914, las inversiones en obras en el área de los puertos y vías navegables sumaron ciento cuarenta millones de pesos moneda nacional, tanto en la ciudad de Buenos Aires, como en otros puertos de la provincia o del Interior. No obstante, la capacidad comercial y la atracción generada por el puerto de la capital, lo convertía en el más relevante de todos. Por ello, un poco más de la mitad del total de los fondos fueron destinados a la construcción de depósitos, adquisición de maquinarias y pavimentación para el puerto de la Capital (Ortiz, 1943, p. 119).

Aquella expansión y modernización de la estructura portuaria del país no implicó el surgimiento de un "sistema portuario" entendiéndose por tal el propósito de "lograr -a nivel nacional y aun regional- un diseño de localización portuaria acorde con las prioritarias demandas nacionales y una efectiva interacción y complementación, favorable, en primera instancia, para la producción" (Lázzaro, 1992, p. 229). En el primer centenario de la Independencia de la Argentina los principales puertos argentinos de la pampa húmeda respondían a la dinámica del comercio internacional que privilegiaba la demanda de cereales, compitiendo entre sí, aún dentro de una misma provincia, por captar los flujos de producción agrícola ganadera y las inversiones de infraestructuras de conectividad. Los puertos de los confines (las provincias más alejadas y los territorios nacionales) a la hora de canalizar la producción regional eran también tributarios, tanto para exportar e importar, de los principales puertos del bajo Paraná y el Río de la Plata. Entre ellos se destacaban el de Rosario, Santa Fe, Paraná y La Plata, aunque el eje central era siempre el de la Capital.

Buenos Aires, en el eje metropolitano, era el principal puerto de importación y exportación, beneficiándose de la percepción de aranceles en estos dos conceptos, y aun así el Estado enfrentó grandes obstáculos tanto en su construcción como en su posterior administración. Su accionar en los puertos nacionales de La Plata y Santa Fe, bajo su gestión, experimentaron el fracaso a causa de que las compañías extranjeras privilegiaron invertir en puertos más redituables, como Buenos Aires y Rosario, pero también por la “inercia y poca capacidad para hacerse cargo de las esenciales obras de infraestructura y mantenimiento” por parte del Estado nacional. El principal interés pasó en bregar por mantener bajo su órbita y otorgar las mejores condiciones al puerto de Buenos Aires, el principal puerto importador y generador de divisas. (Lázzaro, 1992, p. 240). Por un lado, se encomendó a particulares la construcción, pero se aseguró de mantener su explotación y fiscalización en manos estatales, teniendo en cuenta que ancestralmente la Aduana significaba uno de los ingresos más importantes para el presupuesto nacional. Aun así, durante décadas, por su morosidad en las operaciones, la limitada disponibilidad de instalaciones y elementos de carga y descarga, resultó insuficiente a la siempre creciente demanda a la que estuvo sometido. Más de una docena de comisiones y estudios fueron encargados para analizar las causas de la situación y proponer alternativas tendientes a remediar tal situación. (Lázzaro, 1992, p. 132).

La construcción de Puerto Madero se inició bajo la vigencia de la ley de la Confederación N° 80, del 11 de agosto de 1856 que había distribuido la actividad del Poder Ejecutivo Nacional en cinco ministerios: asignó al Ministerio del Interior lo relativo a caminos, canales, puentes, calzadas y toda obra pública nacional, incluyendo la navegación de los ríos, exploración, estadística, etc.; en tanto que otorgó al Ministerio de Hacienda la facultad para entender en los asuntos de ganado, comercio interior/externo, minería, correspondiendo a su despacho lo concerniente a Aduana y resguardos, lo relacionado con impuestos y rentas nacionales, comercio exterior, habilitación o supresión de puertos, aduanas y caminos para la “internación” y exportación (Ortiz, 1943, p. 178). La situación cambió con la federalización de Buenos Aires, cuyo puerto pasó a jurisdicción nacional. Con la expansión del puerto a partir del proyecto de Madero, que fue inaugurándose paulatinamente entre 1890 y 1898, y el crecimiento de la circulación mercantil, fue imperioso actualizar aquella vieja normativa que acompañara a las instituciones que se crearían.

Por ello, se diseñó un nuevo régimen legal para el sistema portuario argentino que permaneció vigente en la primera mitad del siglo XX. El mismo se derivaba de la ley 3.445 de 1896 y la ley 3.727 de 1898. La primera asignó a la Prefectura General de Puertos la jurisdicción exclusiva del control de la policía de los mares, canales, ríos y puertos de jurisdicción nacional, y la segunda otorgó al Ministerio de Hacienda la fiscalización portuaria y al Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP), las actividades desempeñadas por el Departamento de Ingenieros en la materia. La transformación de la infraestructura portuaria del país durante la globalización de finales del siglo XIX y principios del siglo XX respondió principalmente al criterio de un Estado subsidiario de la actividad privada el que concentró su accionar en las siguientes prioridades: 1) la recaudación rentístico impositiva originadas por las tarifas y servicios portuarios, claves en el sostenimiento del erario público y 2) garantizar cuestiones indispensables para el funcionamiento de los puertos, por ejemplo, el movimiento de las mercaderías, incluyendo carga y descarga y los vehículos utilizados para su desplazamiento de las mismas dentro y fuera de las instalaciones portuarias (Ortiz, 1943, p. 180). Uno y otro aspecto se encontraban directamente relacionados.

En función de esta ley y los referidos antecedentes, se creó la Oficina de Servicio y Conservación del Puerto de La Capital y el Riachuelo (anteriormente existía en funciones una Oficina de Conservación y Movimiento del Puerto instituida en ocasión de establecerse los límites del puerto de la Capital, en 1894), dependiente del Ministerio de Hacienda, que debía encargarse de mantener el puerto en una adecuada situación de operatividad de manera tal que la Aduana pudiera proceder a los respectivos cobros de aranceles (Registro Nacional de la República Argentina, 1894). Los aspectos referidos resultan claves para entender las causas por las que se construyeron contemporáneamente, entre 1899 y 1911, y próximos entre sí, en la intersección de las actuales avenidas Belgrano y Huergo, los edificios de la mencionada Oficina, y el gran palacio de la Aduana Nacional. En aquel entonces, ese punto era uno de los accesos principales al flamante complejo de Puerto Madero, y a las instalaciones y talleres del puerto del Riachuelo, que también fueron ampliadas (Registro Nacional, 1900, p. 428).

A la par que se dio este proceso en la órbita del Ministerio de Hacienda, en la del Ministerio de Obras Públicas, -cartera que comenzó sus funciones el 15 de noviembre- se incluyeron las actividades desempeñadas hasta entonces por el

Departamento de Ingenieros, que desde su creación en 1875 tenía a su cargo la colosal tarea de intervenir en todas las obras públicas, privadas o del Estado, en el asesoramiento y el estudio respecto a la conveniencia de construir o reparar la obra pública y la inspección y vigilancia de las obras contratadas por el gobierno. A su sección de Hidráulica le correspondió la responsabilidad de lo atinente a puertos y vías navegables del período 1875-1898, y allí se formaron la mayoría de los ingenieros y técnicos del país que tendrían actuación en el siglo XX. El rango ministerial otorgado a la obra pública a partir de entonces permitiría, entre otros aspectos, consolidar la experiencia adquirida por los ingenieros estatales y poner las bases para la planificación e instrumentación de políticas a largo plazo (Ortiz, 1945, p. 733).

La nueva Dirección General de Obras Hidráulicas del MOP, fue subdividida en tres secciones: Inspección General de Navegación y Puertos (IGNyP); Inspección General de Irrigación; e Inspección General del Puerto Militar de Bahía Blanca. La IGNyP, que tenía a su cargo la realización de “estudios y construcciones de obras que facilitarían la navegación marítima y fluvial, canales navegables, de riego y de embalses, puertos, muelles, diques de todo género, dragado, etc.” estaba conformada, según el presupuesto de 1900, por un inspector general, tres ingenieros jefes de sección, un ingeniero de máquinas, dos dibujantes, un encargado de estadística, un auxiliar de libros y un escribiente. El primer director general de Obras Hidráulicas fue don Valentín Balbín; y el primer responsable de la Inspección General de Navegación y Puertos, León A. Mespil (Ministerio de Obras Públicas, 1901, p. 179).

Además de las mencionadas reparticiones de los ministerios de Hacienda y Obras Públicas, también tenían injerencia en el espacio portuario las del Ministerio de Marina, a través de la Prefectura General de Puertos y la Dirección de Hidrografía, Faros y Balizas, ambas dependían del departamento de Marina. Así, se observa la actuación de tres ministerios en el espacio portuario: Hacienda, Obras Públicas y Marina.

Por entonces, en la primera década del siglo XX, se difundió el análisis del ingeniero Fernando Kinart -convocado por instituciones privadas del comercio y la producción- para efectuar un informe sobre la capacidad y funcionamiento del puerto de Buenos Aires. Allí, fundamentó que los problemas que el mismo experimentaba eran la resultante de su régimen legal, su administración, y la

desconexión entre las diversas partes que debían ocuparse del puerto. La unificación de las gestiones aduaneras y portuarias complicaba su gestión (Kinart, 1937, p. 65).

El Congreso de la Nación haciéndose eco de este informe, que venía a reforzar la asidua campaña promovida por los sectores afectados, y en previsión a la aplicación de la ley de ampliación de las obras del puerto, las que por su magnitud recargarían las tareas de gestión administrativa portuaria, dictó una nueva ley, la 8.389 de 1910, reglamentada en 1911, que constituyó “la primera manifestación tendiente a separar las cuestiones referentes a la renta aduanera de la explotación portuaria” (Ortiz, 1943, p. 109). La misma se articulaba con la normativa anterior y creaba la Dirección General del Puerto de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Hacienda, con dos grandes secciones: la de Explotación y la de Conservación, bajo la jefatura del Director General del Puerto, que absorbía a la Oficina de Servicio y Conservación del Puerto de La Capital, la cual dejaba de existir. La Sección Explotación se encargaría del giro y amarre de buques; la carga de mercaderías y las manipulaciones en plazoletas y depósitos; del manejo de guinches, puentes y otros aparatos e instrumentos; el movimiento de buques, trenes y vagones; la estadística del puerto y la liquidación de todos los derechos en cambio de servicios que no se refiriesen directamente a la mercadería. Por su parte, la Sección de Conservación se responsabilizaría del mantenimiento de instalaciones, máquinas, locomotoras, vagones, afirmado y limpieza del puerto (*Boletín Oficial*, 1911, p. 1300).

La cartera de Hacienda tenía también a su cargo, dentro de la División Rentas Generales, a la Aduana, la policía aduanera, la fiscalización de puertos y muelles. Quedaba en manos de ella la vigilancia de los depósitos y mercaderías, la intervención que le acordaban leyes y reglamentos a los efectos de la vigilancia y fiscalización, a los fines de la liquidación de los derechos de importación-exportación y cobro de los mismos. A su vez, permanecía en jurisdicción de la Prefectura General Marítima (Ministerio de Marina) lo referido a las funciones de policía y seguridad de buques y personas, pero debiendo proceder por indicación de la Dirección General del Puerto en cumplimiento de las disposiciones sobre giro, movimiento y amarre de buques, luces, fuegos y señales, y servicios de practica y remolques. La ley llevó la firma del presidente de la Cámara de Diputados, Eliseo Cantón; del vicepresidente del Senado, Victorino de la Plaza y la del presidente de

la República, Roque Sáenz Peña (*Boletín Oficial*, 1911, p. 1300). El Ministerio de Obras Públicas por su parte, conservó la ya elevada a Dirección General de Navegación y Puertos, que debía de proceder a la construcción de la infraestructura solicitada por Hacienda.

En ese período, la Dirección General del Puerto de la Capital, dependiente del Ministerio de Hacienda, tenía por domicilio: "Azopardo, entre Belgrano y Venezuela". El director general fue el doctor Emilio Hardoy. El secretario Adolfo Hernández; el auxiliar principal, Enrique Alcántara. Existían las siguientes secciones: Explotación, Conservación, Contaduría, Receptoría, Máquinas Hidráulicas, Servicios Eléctricos, Talleres, Tráfico, y Depósito de Materiales. De esa manera, quedaban separadas las instituciones portuarias de la Aduana. Sin embargo, la ley que creó esta dirección estuvo vigente entre el 15 de enero de 1912 y septiembre de 1918 en la que fue derogada. Con esto, "las actividades portuarias volvieron a su condición de apéndice de la función aduanera" (Ortiz, 1943, p. 109).

En dicho contexto se producía un cambio en la conducción y la dirigencia política, que podría explicar los cambios en la organización estatal. En 1916 el denominado Orden Conservador había cesado, dando espacio a un nuevo período de predominancia del partido radical. No obstante, pese a los cambios de funcionarios, la política agro-exportadora no habría de cambiar en esencia, más allá del impulso industrial que la Primera Guerra Mundial había generado, aunque se sentían los efectos negativos de la economía proteccionista europea (Rapoport, 2005, p. 168; Belini, 2017). De allí la importancia que para los nuevos gobiernos siguió teniendo el complejo portuario de Buenos Aires.

En cuanto a la burocracia estatal, esta siguió en crecimiento, aunque se observó la expansión de la presencia de sectores de la clase media en el Estado, promovidos por su saber especializado, pero también por sus vínculos partidarios con el radicalismo gobernante. Situación que se dio en diversas dependencias del ejecutivo nacional (Rock, 1992, pp. 33 y 125). Ello igualmente trajo críticas internas en el gobierno, donde varios funcionarios observaron que tal situación complicaría la administración y estorbaría su eficacia (Persello, 2014). En ese marco, la administración portuaria fue nuevamente redefinida.

Para el año 1918, el Poder Ejecutivo Nacional obtuvo autorización "para organizar los servicios del puerto de la Capital, en la forma que considerase conveniente y siempre que reporte una economía, sin perjuicio del buen servicio público". De esa

manera se resolvió la transferencia a la Aduana de todo cuanto se refiriera a la explotación de los puertos de Buenos Aires y La Plata, y al Ministerio de Obras Públicas, de las funciones relativas a su conservación y maquinaria (Ortiz, 1943, p. 119).

Quién tuvo a su cargo promover esta reforma en el Congreso fue el diputado radical Perfecto Araya, quién apenas asumido en su banca, en 1914, si bien reconoció que la Dirección había otorgado mayor dinamismo a la operatoria entendía que su creación había implicado principalmente un cambio de nombre de la antigua Oficina, un mayor gasto para el erario público al disponer de mayor presupuesto asignado, pero no un cambio sustancial que resolviera los conflictos administrativos que se arrastraban del período anterior. El Centro de Navegación Transatlántica, que agrupaba a los agentes de compañías de navegación de ultramar, creyó necesario refutar formalmente la fusión propuesta por Araya, sosteniendo que el camino no era volver sobre lo mismo sino avanzar en la descentralización, otorgándole a esa Dirección mayores recursos y posibilitando la participación en la misma a los comerciantes y agentes “como sucedía en los principales puertos de Europa” (Cámara de Diputados de la República Argentina, 1914).

En conclusión, la que fuera Oficina de Conservación y Movimiento del Puerto de la Capital, luego redefinida como Dirección General del Puerto de la Capital, fue nuevamente rediseñada en el sentido contrario de lo propuesto por actores privados del sector y la reforma perseguida durante el gobierno de Sáenz Peña. A partir de 1918, se llamaría Dirección General del Puerto y pasaría a responsabilizarse de los problemas del “día a día” no sólo de Buenos Aires, sino de las terminales más grandes de la Argentina. Sin embargo, con semejante propósito, no acababa por ser una institución que lograra centralizar toda la gestión portuaria, ya que seguía funcionando en articulación con otras dependencias específicas, como las de los servicios de infraestructura que aún controlaba el Ministerio de Obras Públicas. Tal situación se mantuvo en esos términos hasta el fin de los gobiernos radicales en 1930.

3. La búsqueda de una mayor centralización administrativa luego de 1930

Con el golpe de Estado de 1930 que llevó al gobierno el general José Félix Uriburu, se inició una nueva lógica en cuanto la organización estatal. El período que inició

estuvo signado por los avances dentro del Estado de funcionarios militares, quienes dotaron al mismo de sus propias lógicas de defensa y preparación ante posibles conflictos armados, a partir del control de áreas consideradas estratégicas. En el marco de la crisis económica internacional de 1930, los cuestionamientos al sistema liberal y el ascenso de los corporativismos en Europa, las FF.AA. fueron adquiriendo cada vez más atribuciones en el diseño administrativo del Estado (Potash, 1981, p. 73, de Privitellio, 2000, p. 109).

Si bien Uriburu impulsó el proyecto de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y diseñó junto a su ministro del Interior, Marcelo Sánchez Sorondo, el avance hacia una reforma corporativa del Estado, estas políticas cayeron en 1931 con la victoria radical en las elecciones provinciales de Buenos Aires (de Privitellio, 2000, p. 110). Ante ello, el gobierno debió apresurar la convocatoria de elecciones nacionales que restablecieran las instituciones constitucionales liberales.

En 1932 se produjo la victoria de la Concordancia, coalición dirigida por el general Pedro Agustín Justo, que si bien representaba al sector liberal de las FF.AA., mantenía alianza con radicales antipersonalistas, socialistas independientes y nacionalistas. La presidencia de Justo representó un retorno a los postulados conservadores del período anterior a los gobiernos radicales y en materia económica optó por reconstituir el modelo agro-exportador golpeado por el proteccionismo adoptado por las potencias internacionales en el marco de la crisis económica. Particularmente, Inglaterra, socia comercial histórica de la Argentina que había dispuesto dejar de comprarle productos agro-ganaderos, los cuales adquiriría sólo de sus ex colonias según lo establecido en el Pacto de Ottawa de 1932. Ante ello, Roca hijo viajó a Londres y gestó el controvertido pacto Roca-Runcimann que le permitió a la Argentina recuperar sus posibilidades de ventas portuarias hacia Gran Bretaña (Korol, 2000, p. 27-28).

Es de destacar que, a pesar de esta situación, en la década de 1930 se continuó con un debate abierto sobre la aceleración de la industrialización y las áreas consideradas estratégicas que se debían de priorizar. Cuestión que atravesó a la dirigencia política y donde tuvieron centralidad los funcionarios militares. No obstante, pese a ese contexto, las políticas económicas de los años '30 aún seguían sustentándose en la actividad agro-exportadora como pilar principal del capital del

país (Belini, 2017). De allí, la importancia dada que se observa en la expansión de la zona portuaria, pese a dichos debates de industrialización.

En ese contexto, el puerto de Buenos Aires continuaba en expansión. El Puerto Madero inaugurado en su totalidad en 1898 ya quedaba chico para ese mismo momento. Por lo que desde 1907 el Poder Ejecutivo solicitó al congreso autorización para construir el llamado Puerto Nuevo. El 19 de octubre de 1908 se sancionó la ley 5944, que facultó al Poder Ejecutivo para contratar las obras los trabajos de profundización necesarios. El proyecto de Puerto Nuevo comprendía 6 dársenas, 5 de ultramar, A, B, C D y E de sur a norte, y 1 de Cabotaje, la F. Las dársenas de ultramar estaban separadas por espigones. El acceso a las mismas estaba protegido por dos escolleras, de 2.720 y 950 metros de longitud, que se unían con el 6° espigón (Ministerio de Obras Públicas, 1911). Las obras se adjudicaron a la empresa Walker and Co. dirigida por los ingenieros Levesey, Son & Henderson, que inició los trabajos en 1911, según los diseños del ingeniero Luis Huergo, con el propósito de desafectar progresivamente el Puerto Madero por sus costos de utilización, dragado, carga y descarga. Ese proyecto se prolongó por las siguientes décadas, tratándose de un ambicioso proyecto que implicó el relleno con tierra de varias hectáreas de río y que quedó oficialmente operativo en 1928, construyéndose en adelante instalaciones emblemáticas del paisaje portuario de la ciudad, entre ellos las usinas y los elevadores de granos (*Revista Obras Públicas e Industrias de la República Argentina*, 1950, p. 457; Aversa, 2013, p. 65).

Con esta ampliación, el puerto de Buenos Aires llegaría a tener 23.500 metros más de muelles. Sin embargo, su evolución fue lenta en la medida que la situación no exigiera un apuro mayor que el “boom” productivo que la hizo surgir. Tales proyectos fueron notoriamente acelerados en la década del '30, luego del párate que representó para la obra la crisis económica. En 1932 se construyó la dársena de inflamables y en 1933 las obras del Canal Sur con la que terminó la evolución del puerto de Buenos Aires. Continuaron relleniéndose las áreas que posibilitaron el acceso a las dársenas y el relleno interior continuó durante las siguientes décadas y llegó a los años 1940. La última dársena, la F, fue habilitada recién en esa época (Longo, 1989, p. 110).

Durante la presidencia de Justo, el Centro de Navegación Transatlántica, volvió a solicitar el restablecimiento de la Dirección General del Puerto de Buenos Aires como lo venía haciendo desde 1918, por entender que aquella experiencia de

explotación del puerto de Buenos Aires por una sola autoridad, prescindiendo de la Aduana, era el camino más conveniente para evitar los abarrotamientos de mercadería que se continuaban registrando y el encarecimiento de la operatoria (Centro de Navegación Transatlántica, 1936, p. 24).

En ese marco, 1934 se creó la Comisión de Organización de la Marina Mercante que entre sus funciones tuvo la elaboración de un proyecto de ley para organizar el puerto de Buenos Aires, la que estuvo integrada por altos oficiales de la Armada, y que propuso la creación de la Administración del Puerto de Buenos Aires como entidad autárquica de carácter industrial-económico bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura, considerando favorable la experiencia de la Dirección General del Puerto de Buenos Aires y como negativa, la sucedida a partir de 1918, que implicaba la gestión del puerto a través de la Aduana (Comisión de la Marina Mercante, 1937, p. 27).

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, con la drástica disminución del tráfico internacional, desalentó esta y otras iniciativas, aunque los debates sobre su gestión siguieron proliferando, destacándose la persistencia de las dos posturas señaladas hasta aquí: la que propugnaba la separación de los servicios portuarios de los aduaneros y los que sostenían continuar con la tradición arraigada en tiempos de la colonia de unificación de ambas materias. Desde mediados del siglo XIX la dinámica portuaria había girado en una misma dirección, insertando cada vez más a la región en el sistema económico internacional capitalista, pero el desolador panorama planteado por la guerra generó incertidumbres hacia el porvenir y cuestionamientos a esa estructura dependiente, e incitó la prédica favorable de quienes sostenían dar un inmediato golpe de timón en la materia. En esa dirección el gobierno nacional decidió no prorrogar la concesión del puerto de Rosario a la empresa francesa que lo explotaba desde hacía cuatro décadas, tomando posesión de sus instalaciones en octubre de 1942 (De Marco (h), 2014, 95).

Ante ello, el debate por la gestión portuaria no era solo un aspecto de los funcionarios del Estado, sino también de los estudiosos de las disciplinas científico-sociales. Así, una economista de la Universidad de Buenos Aires se planteaba en 1943 si:

Después de la guerra, ¿Argentina volverá a ser un país esencialmente exportador de materias primas? ¿Recuperará los mercados de anteguerra? ¿Se encuentra su industria en condiciones de soportar la competencia extranjera?

¿Debe continuar o desaparecer las industrias que se han desarrollado debido a la falta de importación? ¿En caso de desaparecer algunas industrias, qué consecuencias tendrían a sobre la desocupación? ¿Volverá a sufrir su producción las consecuencias del dumping o de primas a la exportación, empleadas por países extranjeros? (Severi, 1943, p. 161)

Tal dilema era representativo del debate vigente por ese entonces, a lo cual, la autora respondía:

Frente al desconcierto reinante, el país tiene dos caminos que puede tomar desde ya, y que evitarán que se estanque su progreso económico: la intensificación de su comercio interno; y, la intensificación del comercio exterior con los países de América Latina, y especialmente con los países limítrofes. En ambos casos, los impuestos aduaneros juegan un rol primordial; si bien el éxito de su comercio interno y externo dependerá de un plan económico de conjunto, una política aduanera inteligente y oportuna, exenta del carácter fiscalista actual, permitirá el desarrollo de las industrias creará trabajo y orientará a la economía argentina, hacia el desarrollo total de sus posibilidades. (Severi, 1943, p. 162)

Inquietudes como estas, explican la ponderación del control de los recursos aduaneros y portuarios que habrían de cambiar en ese mismo año. Con el golpe de Estado de 1943, militares nacionalistas llegaron al gobierno. Pese a sus internas, primaba entre ellos un acento pro-germanófilo y una lógica de promoción del control estatal de las áreas públicas consideradas como estratégicas ante posibles conflictos externos y como fundamento del desarrollo técnico e industrial promovido (Potash, 1981, pp. 315-317; y López, 2023). Sus políticas en materia de desarrollo de infraestructura y administración portuaria fueron continuadas luego por la presidencia constitucional del general Juan Domingo Perón, quien por entonces se reivindicaba públicamente como el continuador de las gestiones de aquel gobierno. Fue así, que entre las primeras medidas del gobierno militar encabezado entonces por el general Pedro Pablo Ramírez, se emitió el Decreto Ley N° 10.059 del 28 de septiembre de 1943 por el cual se estatizaban todos los puertos del país, lo que fue confirmado por la Ley N° 13.895, sancionada el 30 de septiembre de 1949 y publicada el 31 de diciembre del mismo año en el *Boletín Oficial de la República Argentina* durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

Se estableció también que la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación tendría a su cargo la fiscalización de las

concesiones de obras y de instalaciones portuarias, otorgadas en carácter precario por el Poder Ejecutivo. Dicha Dirección venía realizando desde su creación en 1898 una intensa gestión a favor del dragado, balizamiento de las vías navegables, ocupándose de construcciones portuarias, y a partir de 1918, también se sumó a sus obligaciones el servicio de tracción en los puertos más importantes del país, incluso el de Buenos Aires. La repartición pasó a disponer de grandes talleres en la isla Demarchi, institutos de formación de su personal, y en base a la experiencia adquirida por sus técnicos (ingenieros de gran reputación como catedráticos universitarios), y trabajadores, se le encomendó la construcción y explotación de líneas fluviales del Estado (Ortiz, 1945, p. 734; Tanzer, 1971).

Mediante la ley N° 12.964, del 27 de marzo de 1947, se creó la Administración General de Aduanas y Puertos (en adelante AGAyP), dependiente del Ministerio de Hacienda, concentrando tanto las funciones de aduana como de puerto (Boletín Oficial de la República Argentina, 18 de abril de 1947), tal como lo sugirió la comisión *ad hoc* nombrada por el gobierno un año antes para proyectar reformas al régimen de explotación portuaria. La repartición pasó a formar parte del Primer Plan Quinquenal (González Climent, 1949, p. 35). En adelante ejercería la superintendencia y dirección de las aduanas, receptorías y demás oficinas de índole aduanera, así como la de los puertos nacionales habilitados para el tránsito comercial, e interviniendo en todas las cuestiones promovidas en el orden aduanero y portuario, incluyendo la confección de proyectos de ampliación o construcción de puertos, aunque su ejecución quedaría a cargo del Ministerio de Obras Públicas (González Climent, 1949, p. 36).

Entre las medidas internas dispuestas por el primer interventor de la flamante AGAyP, se destacó la de fusionar las direcciones de Resguardo y de Alcaidía, para que los servicios de estas áreas fueran cumplimentados y coordinados por una misma autoridad. También se creó el Servicio de Inventario Permanente y Contabilidad Patrimonial, para administrar, registrar y fiscalizar los bienes afectados a este organismo. Lo cual fue complementado con la aplicación de visitas de inspección a las delegaciones del interior. Como expresión de toda esa transformación institucional, se puso la piedra basal de lo que se proyectaba sería un gran edificio para la repartición, en Puerto Nuevo (*Memoria del Departamento de Hacienda*, 1948, p. 34.)

Tal como venía ocurriendo desde el siglo XIX, salvo la fugaz experiencia señalada, el Ministerio de Hacienda, a través de la Aduana, seguía siendo el responsable de la percepción de los recursos aduaneros (los impuestos de entrada y salida de mercaderías), y también el encargado del cobro de las tasas por los servicios prestados en los puertos nacionales y rutas de accesos a los mismos. Sin embargo, si bien era el ente recaudador, no era el que estaba a cargo de ejecutar la prestación de todos los servicios, (que ya se señaló correspondían a otros ministerios) sino sólo los que correspondían al almacenaje, eslingaje y guinche. Actividad extremadamente sensible en la operatoria de un puerto ya que las deficiencias que se dieran en su funcionamiento ocasionaban pérdidas que afectaban a los usuarios, y lo transformaban en un “impuesto de hecho”, al cobrarse tarifas que no eran proporcionales al servicio prestado. Esta situación era aún más sensible para los puertos del interior.

La rápida recuperación y consiguiente expansión del comercio marítimo internacional como consecuencia de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, favoreció el crecimiento de la cantidad de buques que recalaron en el puerto de Buenos Aires y con ello la recaudación aduanera y portuaria que se incrementó un 103,8% de 1946 a 1947; un 87,7% del total fue percibido por la Aduana de la Capital y el 12,3% en las Aduanas y Receptorías del Interior. Ante esta cifra de crecimiento de ingresos para el Tesoro no resulta extraño se hubiera mantenido el esquema de administración portuaria existente. En ese mismo período lo recaudado por tarifas portuarias crecieron en estos porcentajes: Puertos, muelles y diques, 42,5%; pescantes y guinches, 80%; almacenamiento y eslingaje 99,9%.

Según el informe del ministro de Hacienda de la Nación, ante “la situación embarazosa atravesada por el puerto de la Capital”, completamente colmado, el interventor de la AGAyP, “recuperó depósitos y muelles de su área y que habían sido cedidos a otras reparticiones y particulares”. Además de ello, realizó tareas de dragado a los canales de acceso y a diques, compró nuevos equipos mecánicos, aumentó el personal, y otorgó un plazo a los buques un plazo máximo de cinco horas para operar en muelle (*Memoria del Departamento de Hacienda, 1948, p. 17*).

Todas estas medidas no habrían solucionado la congestión de buques impedidos de descargar a causa de las demoras en los trámites de Aduana. Se llegó a tal extremo que el 15 de abril de 1947 se resolvió no otorgar más giros de buques para la descarga, lo que implicó el cierre del puerto de Buenos Aires para todo buque de

Ultramar, a excepción de aquellos que transportaban más de 50 pasajeros. Los armadores agrupados en las conferencias de Nueva York y Londres aplicaron un recargo del 35% sobre fletes de cargas destinados a Buenos Aires. Esta situación hizo que el gobierno nacional decidiera intervenir la Dirección General de Aduanas y Puertos a través del Ministerio de Marina, quién para destrabar la situación procedió a dividir de hecho las funciones portuarias de las aduaneras (González Climent, 1949, p. 14).

El 22 de enero de 1949 el Poder Ejecutivo Nacional dio por finalizada la intervención en el Puerto de Buenos Aires y en la AGAyP. Teniendo en cuenta la experiencia de los últimos años, y los informes del interventor de dichos organismos, el capitán de navío Walter Von Rentzell, quién sostuvo la conveniencia “de dotarlos de una estructura definitiva que les permitiera desenvolverse dentro de la marcada estabilidad funcional indispensable de toda dependencia del Estado” (González Climent, 1949, p. 14), dictó ese mismo día un decreto creando la Dirección General de Puertos y Vías Navegables, bajo la dependencia de la Secretaría de Transportes de la Nación, asignándole por misión: “el mejor aprovechamiento de los puertos nacionales con miras a la aceleración de las operaciones que se realizan en los mismos, coordinando sus servicios con las funciones de los departamentos o Secretarías de Estado que, por razones orgánicas, tengan relación directa o indirecta con las tareas a desarrollarse en la zona portuaria” (*El Litoral*, 23 de enero de 1949). Asimismo, se dispuso que la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación “transfiera a la nueva dependencia todo el personal obrero que interviniera en la carga y descarga de mercaderías y en la entrada o salida de éstas de los recintos portuarios y todos aquellos elementos que se destinan a esas tareas” (*El Litoral*, 23 de enero de 1949).

La flamante Secretaría de Transportes de la Nación, nacida en junio de 1948, con muy amplias expectativas de coordinación de las áreas ferroviarias, navales y de aviación, fue concebida como paso previo a la constitución del Ministerio de Transporte de la Nación, a la espera de la sanción de una nueva constitución nacional al año siguiente. En el seno de dicha área se decidió profundizar la separación de las funciones portuarias y las aduaneras con la creación de la Dirección Nacional de Puertos, ocurrida el 12 de abril de 1949 por el decreto N° 8.803. La AGAyP pasó a llamarse Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección Nacional de Navegación y Puertos, Dirección Nacional de Construcciones

Portuarias y Vías Navegables, (en adelante DNCPyVN). La misma, gracias al empuje otorgado desde la Secretaría de Transportes de la Nación pudo asumir en su área también un rol de coordinación e impactar en el esquema administrativo preexistente logrando que de las dos reparticiones mencionadas, y de la Prefectura General Marítima le fueran transferidos el personal abocado a las tareas propiamente portuarias, y las instalaciones que dispusieran destinada al servicio de amarre. La Dirección Nacional de Aduanas quedó restringida a las funciones de recaudación y la DNCPyVN), al mantenimiento y construcción de instalaciones (Ladeuix, 2009, p. 93).

La Dirección Nacional de Puertos, tuvo así a su cargo la administración y explotación de todos los puertos comerciales de la República, por ende, la recaudación de las tasas retributivas, con superintendencia en la dirección de las tareas que en ellos se realizaran. Se convertiría en la heredera directa de aquella primera Oficina de Movimiento y Conservación del puerto de Buenos Aires nacida a fines de siglo XIX y al mismo tiempo que venía a cumplir con el anhelo de quienes aspiraban a una gestión integral de la operatoria portuaria del principal complejo portuario de la Argentina emancipada de las prioridades administrativas de la Aduana. El decreto 8.803 es consignado por otra parte como un antecedente directo de la creación de la actual Administración General de Puertos Sociedad del Estado. A juzgar por los reclamos de los usuarios del puerto de Buenos Aires y la prensa periódica del período, el congestionamiento en su operatoria no sólo que continuó, sino que se agravó a causa de la situación anómala generada por el golpe de Estado de septiembre de 1955 que derrocó al presidente Perón, y más aún cuando el gobierno de la denominada “Revolución Libertadora” decidió avanzar en medidas de desregulación y apertura a las importaciones (De Marco, 2014, p. 108).

Quedaba pendiente una cuestión estructural reconocida a través de distintas gestiones y que también formó parte de la agenda del Segundo Plan Quinquenal consensuada por la Séptima Conferencia de Ministros de Hacienda, durante la presidencia de Perón: “La redistribución de la actividad portuaria en relación con la importación y exportación y hacia los puertos del interior y de la costa atlántica, facilitada mediante: tarifas diferenciales (...) a fin de descongestionar el movimiento ferroviario y portuario centralizado en la Capital Federal y contribuir a la descentralización económica del país”. (*Séptima Conferencia de ministros de Hacienda*, 1954, p. 26)

Por entonces, era evidente que los depósitos y plazoletas dentro de las instalaciones se encontraban colmados de productos de gran valor, algunos de ellos insumos esenciales para la actividad productiva, que se estaban deteriorando y eran susceptible de sustracción, una situación que habría decidido a no dilatar la adopción de medidas tales como la creación de la Administración General de Puertos, por el decreto ley N° 4263 del 7 de marzo de 1956 y la aprobación de sus estatutos, dos días más tarde (*Boletín Oficial de la República Argentina*, 1956). De esta manera, y en procura de dar mayor participación en la misma a los puertos del interior, un reclamo persistente por parte de los mismos durante décadas, se instituyó en su seno un Consejo de Administración y un Consejo Coordinador, constituido por los representantes de las distintas reparticiones nacionales o jefes de las dependencias de cada ministerio que desarrollaban allí sus funciones específicas en los puertos del país. También funcionaría un Consejo Consultivo integrado por representantes de las entidades privadas más importantes vinculadas a la actividad portuaria. (*La Nación*, 10 de mayo de 1956). Se dotó a la AGP con fondos provenientes de distintos rubros de explotación portuaria, recursos de leyes especiales, venta de inmuebles, etc. (*Memoria del Departamento de Hacienda*, 1958, p. 1364)

Al atribuírsele la explotación y conservación portuaria, con excepción de los servicios de practicaje, amarre y funciones de seguridad, -ejercidos por la Prefectura Nacional Marítima, como heredera de la Dirección Nacional de Puertos-, pasó a convertirse en el órgano ejecutivo de la política portuaria del Estado Nacional, manteniendo separada los servicios portuarios de las de funciones de orden fiscal aduanero. La AGP fue autorizada a instalar una Delegación para la liquidación y cobro de los servicios a su cargo en la propia Aduana de la Capital, para que la recaudación de los servicios portuarios se realizara paralela y simultáneamente con el cobro de los derechos aduaneros simplificando y agilizando los despachos (*Memoria del Departamento de Hacienda*, 1958, p. 690).

Sin embargo, no tuvo a su cargo todos los servicios portuarios porque por ejemplo el dragado, y las obras de mantenimiento y ampliación de muelles quedaron bajo la jurisdicción de la DNCPyVN, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Aquí surgió un nuevo desafío para la coordinación de ambas áreas, quedando una bajo la órbita del Ministerio de Transporte y otra bajo la del Ministerio de Obras Públicas. Esto incidiría en la instrumentación de políticas en el área a lo

largo de la segunda mitad del siglo XX. Cuando se le preguntó al primer titular de la AGP por dar respuestas a las apremiantes necesidades de dragado en el río Paraná, tareas que hacían directamente a la situación que atravesaban los puertos fluviales del interior admitió que aquello era de responsabilidad exclusiva de la DNCPyVN (*La Acción*, 25 de abril de 1956).

Habiéndosele asignado a la AGP además el carácter de “empresa del Estado”, pasaría a regirse y ajustarse a su propio presupuesto, dependiendo de sus recursos, producto a su vez de los servicios prestados. Durante la presidencia de Arturo Frondizi la Administración General de Puertos consolidó su accionar, y no se apartó de sus directrices fundacionales, y reafirmando la conveniencia de no volver al régimen de fusión portuaria aduanera existente con anterioridad a 1949 (Mc. Gough, 1960, p. 12). Desde entonces existiría la AGP como empresa del Estado separada en el organigrama institucional de la Aduana. La entidad habría de sufrir cambios, en particular durante la década de 1990, lo que requeriría de otra investigación, posterior al proceso aquí analizado.

4. Conclusiones

La transformación de las reparticiones estatales encargadas de la administración de los puertos argentinos en los últimos años del siglo XIX y gran parte del siglo XX, con especial referencia a la génesis operada a partir de la construcción de Puerto Madero, en Buenos Aires, es una temática poco tratada en los estudios históricos contemporáneos, lo que no se corresponde con el desempeño que la actividad portuaria ha tenido en el desarrollo del país. Un proceso en el que se destaca una persistente tensión entre las necesidades de recaudación a través de la Aduana de Buenos Aires, esencial a la constitución misma de la estatalidad argentina, con profunda raigambre en el período virreinal, y la labor asignada a las reparticiones creadas por los sucesivos gobiernos para atender las demandas de la transformación de la operatoria portuaria, y dar respuestas a coyunturas extremadamente críticas, de orden interno y externo.

En los hechos, la Aduana de Buenos Aires, encargada de percibir impuestos aduaneros y tasas portuarias, como área de directa incumbencia del Ministerio de Hacienda, sostuvo un criterio fiscalista al que subordinó las restantes áreas que tuvieron a su cargo la operatividad de los puertos y el mantenimiento de los accesos a las vías navegables, y que se encontraban bajo la dependencia de otras carteras,

tal como se desprende del análisis de la documentación pública y privada relevada para este artículo. La creación de la Dirección General del Puerto de Buenos Aires (1912-1918); de la Dirección General de Puertos y Vías Navegables, dependiente de la flamante Secretaría de Transportes de la Nación (1949), -como parte de la planificación de gobierno del Primer Plan Quinquenal del peronismo- y de la AGP (1956), se destacan como instancias de coordinación ante el colapso del sistema portuario argentino. Ello tuvo repercusiones en las transformaciones administrativas, tanto en materia de gobernanza, gestión o inclusive en el devenir de la consolidación del Puerto de Buenos Aires, el cual es el único puerto aun en manos del Estado Nacional, pese a las transformaciones posteriores.

Se evidencia una estructura estatal dinámica y ambigua en sus instituciones. Lo que se expresa en la sucesión de las mencionadas entidades en articulación de otras de corta existencia. Sus cambios estuvieron en relación con las mutaciones en la perspectiva del Estado, que implicaron los diferentes periodos estudiados. Se observa un constante debate, que trascendió a la opinión pública -por involucrar a una amplia gama de actores- entre los que propugnaban por separar o mantener unidas la dependencia portuaria de la aduanera. Un proceso en tensión que fue transversal a los diferentes gobiernos y espacios políticos que se sucedieron entre 1890 y 1960, y que refiere a proyectos de país, prioridades de gestión y modelos de desarrollo.

Referencias

- Aversa, M. M. (2013). Buenos Aires, algo más que contenedores. La presencia de la arquitectura en la infraestructura portuaria, en *Revista Ciencia y Tecnología de los Materiales*, N. 3.
- Bazo, C. y Soares, A. (1917). *Aduanas y puertos de la República Argentina*. Talleres Gráficos Giles.
- Belini, C. (2017). *Historia de la Industria en la Argentina. De la independencia a la crisis del 2001*. Sudamericana.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (comp.) (2010). *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo
- Boletín Oficial de la República Argentina* (1911, 1947 y 1956). Presidencia de la Nación.
- Botana, N. (1979). *El orden conservador*. Sudamericana.
- Cámara de Diputados de la República Argentina (1914). Nota de W. Allinson Bell, presidente del Centro de Navegación Transatlántica, al presidente de la Comisión de Presupuesto, Carlos Saavedra Lamas, 22 de septiembre de 1914, en: *Araya Perfecto. Fusión de la Dirección General de Puertos en la Aduana de la Capital*. Cámara de Diputados de la República Argentina.
- Centro de Navegación Transatlántica (1936). *Restablecimiento de la Dirección General del Puerto de Buenos Aires*. S.E.
- Comisión de la Marina Mercante (1937). *Puerto de Buenos Aires, anteproyecto de la ley para su organización*. Ministerio de Marina.

- Cortes Conde, R. y Gallo, E. (1973). *La formación de la Argentina moderna*. Paidós.
- De Marco (h), M. A. (2014). Puertos y proyectos de nación: la reinstauración liberal posperonista y la construcción del discurso del "puerto único". *Intelectuales, políticas y medios de comunicación, 1945-1958*, en: Rapoport, M.; Figallo, B.; Buchrucker, C. y Brenta, N., *Los Proyectos de Nación de la Argentina, Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- De Marco (h), M. A. (2017). Ciudades portuarias, desarrollo regional y preservación del patrimonio portuario. Propuestas para la conformación de redes de estudios interdisciplinarios, internacionales y locales, en: *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 04 N° 02: pp. 37-55.
- De Privitellio, L. (2000). La política bajo el signo de la crisis, en: Cattaruzza, A. (ed.) *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Sudamericana.
- Dreyfus, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande Bretagne et aux États-Unis*. La Decouverte.
- Garavaglia, J. C. (2014). La disputa por la Nación: rentas y aduanas en la construcción estatal argentina, 1850-1865, en *Revista Investigaciones de Historia Económica*, Vol. 10, N. 1.
- García Belsunce, C. A. (1975). La Aduana de Buenos Aires en las postrimerías del Régimen Virreinal, en *Investigaciones y Ensayos*, N° 19.
- González Climent, A. (1949). *Los puertos argentinos*. Instituto de Economía de los Transportes, Fascículo 2.
- Herrero, A.; y Muzzopappa, H. (2012). *La "República Posible" y sus problemas. La recepción de J. B. Alberdi en la política Argentina de fines del siglo XIX*.
- Kinart, F. (1937). *Estudio sobre la situación del puerto de Buenos Aires, 1906, en Puerto de Buenos Aires, anteproyecto de ley para su organización*, Ministerio de Marina.
- Korol, J. C. (2000). La economía, en: Cattaruzza, A. (ed.), *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Sudamericana.
- La Acción*, Rosario (1956).
- La Nación*, Buenos Aires (1956).
- Ladeuix, J. I. (2009). Descubriendo los puertos. Apuntes sobre la legislación marítima y la regulación del sistema portuario argentino, 1941-1949, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, Año 2, N. 2.
- Lázzaro, S. B. (1992). *Estado, capital extranjero sistema portuario argentino, 1880-1914*. Centro Editor de América Latina.
- Longo, R. (1989). *Historia del Puerto de Buenos Aires*. Edit. Fernández Blanco.
- López, I. (2023). Los militares ante el golpe: rasgos institucionales y tiempos políticos de la dictadura de 1943, en: Lida, M. y López, I. (comp.), *Un golpe decisivo. La dictadura de 1943 y el lugar de Juan Domingo Perón*. Edhasa.
- Maynitz, R. (1990). *Sociología de la administración pública*. Alianza.
- Mc. Gough, T. (1960). Puertos Argentinos. Antecedentes. Sus problemas. Sus Soluciones, en *Puertos Argentinos, revista oficial de la Administración General de Puertos*, n° 8.
- Ministerio de Obras Públicas (1901). *Leyes, Contratos y Resoluciones referentes a los ferrocarriles y tranvías a tracción mecánica de la República Argentina hasta 1901. Parte I: Dirección General de Navegación del Ministerio de Obras Públicas de la Nación*. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.
- Ministerio de Obras Públicas (1911). *Antecedentes y contrato relativo a la construcción de las obras de ensanche del Nuevo Puerto de la Capital*. Establecimiento Tipográfico de Guillermo Kragt.
- Memoria del Departamento de Hacienda* (1948). Correspondiente al año 1947, tomo I. Ministerio de Hacienda.
- Memoria del Departamento de Hacienda* (1958). Correspondiente al año 1956. Ministerio de Hacienda.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Prometeo.

- Ortiz, R. M. (1943). *Valor económico de los puertos argentinos*. Lozada.
- Ortiz, R. M. (1945). Cincuenta años en la construcción de puertos y vías navegables en la Argentina, en revista *La Ingeniería*, septiembre, N° 519.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado Argentino*. Editorial de Belgrano.
- Otero, H. (2006). *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Prometeo.
- Persello, A. V. (2014). *El partido radical. Gobierno y oposición (1916-1930)*. Siglo XXI.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comp.) (2012). *Los Saberes del Estado*. Edhasa.
- Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Emecé.
- Registro Nacional de la República Argentina (1894 y 1900)*. Taller de la Penitenciaría.9
- Revista Obras Públicas e Industrias de la República Argentina (1950)*. Año XI, octubre.
- Rock, D. (1992). *El radicalismo argentino (1890-1930)*. Amorrortu.
- Sábato, H.; y Ternavasio, M. (comp.) (2020). *Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX*. Prohistoria.
- Sandrín, M. E. y Biangardi, N. (comp.) (2015). *Los espacios portuarios Un lugar de encuentro entre disciplinas*. Universidad Nacional de La Plata.
- Séptima Conferencia de ministros de Hacienda (1954)*. Tomo II. Secretaría Permanente del Ministerio de Hacienda.
- Severi, I. (1943). Recursos aduaneros y portuarios. Tesis para optar al grado de doctor en economía. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Tesis Doctoral 001501/0285. Consultado el 16/8/2023. Disponible online en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0285_SeveriI.pdf
- Soprano, G. y Di Liscia, M. S. (comp.) (2017). *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de casos en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Prohistoria.
- Tanzer, P. (1971). *Estudio de redistribución de la planta del departamento distrito Río de la Plata, Isla Demarchi, puerto de la capital*. La Dirección.