

Descubriendo los puertos.

Apuntes sobre la legislación marítima y la regulación del sistema portuario argentino, 1941-1949

Discovering the ports. Notes on the maritime legislation and the regulation of the Argentine harbor system, 1941-1949

Juan Iván Ladeuix*

Resumen

El presente artículo analiza los primeros pasos que se dieron desde el Estado Argentino para controlar el sistema portuario y elaborar una política marítima nacional, entendiendo como tal la preocupación del Estado en las actividades portuarias, mercantiles y pesqueras. Nos concentramos en el análisis de las políticas públicas y su reglamentación jurídica en torno a los puertos, durante la década del 40', haciendo hincapié en las concepciones de la actividad como un "servicio público" y en los consecuentes avances y retrocesos en el proceso de nacionalización y monopolización del mismo. En tal sentido recorreremos el período comprendido entre la creación de la Flota Mercante del Estado y la nacionalización del puerto de Rosario durante el gobierno de Ramón Castillo; y la definitiva monopolización estatal de los puertos argentinos y del transporte marítimo durante el primer gobierno de Juan D. Perón. Consecuentemente pretendemos revelar las rupturas y las continuidades en torno a la política portuaria, así como los impedimentos a la hora de poder legislar de forma integral dichas actividades.

Palabras claves: Puertos - estado - políticas públicas - legislación - sistema portuario - peronismo

Abstract

The present article analyzes the first steps from the Argentine State to control the harbor system and to elaborate a national marine policy, understanding them in terms of the preoccupation of the State in the port, mercantile and fishing activities. We focus on the analysis of the public policies and their legal regulation around the ports during the 40's, specially noting the conception of the activity like a "public service" and in the consequent advances and backward movements in its process of nationalization and monopolization. In this sense, we will go through the period between the creation of the Merchant Fleet of the State and the nationalization of the Rosario port during the government of Ramon Castillo; and the definitive state monopolization of the Argentine ports and the marine transport during the first government of Juan D. Perón. Consequently, we will try to reveal the ruptures and the continuities around the harbor policy, as well as the impediments at the time of legislating these activities as a whole.

Key Words: Ports - state - public policies - legislation - harbor system - peronism

* El autor es Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata y es miembro del Grupo de Investigación sobre Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en la Argentina Moderna (MSSPAM). Desde hace varios años estudia los enfrentamientos sociales ocurridos durante los 70s en la provincia de Buenos Aires, primero mediante becas de investigación de la UNMDP y actualmente con una beca doctoral del CONICET. Ha publicado parte de su trabajo en actas de congresos, capítulos de libros y revistas especializadas.



Introducción

“El legislador no ha considerado oportuna su intervención en materia de servicios portuarios; se ha concentrado en dictar las sanciones que autorizan la construcción de los puertos, ignorando cuanto ocurre posteriormente a su habilitación para el servicio público”

Ricardo Ortiz, 1943

La historia de los puertos argentinos no ha dejado de estar estrechamente vinculada al devenir de los modelos económicos imperantes desde la construcción del Estado nacional. Desde 1880 la construcción del sistema portuario nacional estuvo sometida al esquema económico y productivo sustentado en el modelo agro exportador.

Como ha señalado Silvia Lázaro, la presencia del Estado se redujo a cumplir el papel de garante de las inversiones del capital extranjero y de las empresas privadas.¹ La actividad estatal, en cuanto a la construcción, mantenimiento y explotación de las instalaciones portuarias, dependía de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas (en adelante, MOP). Cautivos de los intereses oligárquicos, lejos estuvieron los legisladores y el Estado de atender la organización de los puertos y las problemáticas del quehacer marítimo. Recién con la crisis del modelo agroexportador y el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, los actores políticos redescubrirían la importancia de los puertos. Descubrimiento que redundaría en la monopolización del sistema, consolidada durante los primeros años del gobierno peronista.

El presente trabajo pretende analizar los primeros pasos que se dieron desde el Estado para el control del sistema portuario y los intentos para la elaboración de una política marítima, entendiendo como tal la preocupación del Estado en las actividades portuarias, mercantiles y pesqueras. Por eso nos proponemos indagar la elaboración de la legislación tendiente a controlar y monopolizar el sistema portuario y las actividades navales mercantiles de nuestro país.² Nos concentraremos en el momento de transición entre ambos modelos económicos, comprendido entre la nacionalización del puerto de Rosario y la creación de la Flota Mercante del Estado (en adelante FME) durante el gobierno de Ramón Castillo, y la definitiva monopolización de los puertos argentinos y del transporte marítimo durante el primer gobierno de Juan D. Perón.

Nos concentramos en el análisis de las políticas públicas y su reglamentación jurídica en torno a los puertos durante la década del 40', haciendo hincapié en las con-

cepciones de la actividad como un “servicio público” y en los consecuentes avances y retrocesos en el proceso de nacionalización. Hemos revisado particularmente la legislación nacional tendiente a regular estas actividades, además de analizar la creación de agencias orientadas a atender los requerimientos del sistema marítimo-portuario. Consecuentemente pretendemos revelar las rupturas y las continuidades de la política portuaria, así como los impedimentos a la hora de poder legislar de forma integral dichas actividades.

El trabajo ha sido articulado en cuatro partes. En un primer momento analizaremos a grandes rasgos los cambios en las políticas estatales a raíz de la crisis del treinta. En los apartados siguientes analizaremos las políticas particulares del gobierno de Ramón Castillo, del régimen militar nacido del golpe de 1943 y de la primera presidencia del Gral. Perón. Finalmente, nos proponemos integrar las variables analizadas en una serie de conclusiones.

Una coyuntura propicia: centralización y nuevo papel del Estado

La recurrencia de un hito en la historia social argentina, si bien pudiera parecer producto de una pereza intelectual a la hora de problematizar nuestro pasado, ciertamente a veces se demuestra inevitable. Es por ello que una reflexión sobre la evolución del sistema portuario de nuestro país, no puede escapar al hechizo transformador que conllevó en la Argentina la crisis mundial de 1929.

La crisis del 29' y la depresión de los primeros años de la década del 30' es sin duda alguna una de las pocas bisagras señaladas en la historia argentina por la mayoría de la producción historiográfica. La consolidación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la reconfiguración del papel del Estado, terminarían dando sentido a un nuevo modelo de acumulación en el capitalismo argentino.

Recientemente la historiografía argentina ha vuelto a centrar su mirada en este proceso, especialmente a partir de una reevaluación de la década marcada por el gobierno de la “Concordancia” y del gobierno militar instalado en 1943.

A partir de las sugerencias de Ricardo Sidicaro³, en cuanto a las continuidades entre el “Estado interventor” de los gobiernos conservadores y las políticas desarrolladas por el peronismo, se ha venido ampliando una serie de trabajos en torno a las transformaciones en las diferentes esferas y agencias del Estado.⁴ Entre ellos cabe destacar el

¹ Lázaro, Silvia *Estado, capital extranjero y sistema portuario argentino (1880-1914)*, Buenos Aires, CEAL, 1992.

² Hemos revisado la legislación promulgada entre 1941 y 1952. *Anales de Legislación Argentina*, (J. Remorino dir.) Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1966. Años 1941 -1952. Tomos I - XII. En adelante sólo haremos referencia al número de decreto y el tomo correspondiente.

³ Sidicaro, Ricardo “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, en Ansaldo, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José (eds.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1995.

⁴ Campione, Daniel *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila S, 2007. Berrotarán, Patricia *Del plan a*



estudio de Daniel Campione, centrado en la configuración del elenco burocrático a partir de 1943 y en los diferentes organismos estatales creados para intervenir en la economía, los cuales habrían prefigurado las transformaciones desarrolladas por el peronismo. Aunque desde ópticas historiográficas diferenciadas, ambos autores, coinciden en señalar el grado de autonomía de las burocracias estatales durante el período comprendido entre 1930 y 1946. Esta autonomía, especialmente frente a los actores socioeconómicos dominantes, finalmente habría favorecido la aparición del peronismo.

El impacto de la crisis del 30' fue preparando un clima de ideas propicio para la intervención estatal en cuanto al desarrollo portuario y una política marítima. Prueba del nuevo interés sobre el sistema portuario fue el libro *Valor Económico de los Puertos argentinos*⁵ de Ricardo Ortiz⁶.

Según Ortiz la necesidad de reconfigurar el sistema portuario en función de un nuevo patrón productivo, buscando la separación de funciones por parte de las distintas agencias, demandaría la redacción de una ley integral para la articulación del sistema. Edificado en función del interés estatal con respecto a la apropiación de la renta aduanera y de las necesidades de las empresas de transporte para la exportación, el sistema portuario carecía de un conjunto coherente de normas para su funcionamiento, posibilitando la superposición de funciones por parte del Ministerio de Hacienda, el MOP y las distintas empresas concesionarias de cada puerto. La demanda de Ortiz partía de un diagnóstico inapelable: el sistema portuario desde el punto de vista legal y administrativo, se había construido sin planificación alguna y carecía de una organización coherente.

Si bien la crisis del 30' impactaría en la reconfiguración del sistema portuario, una serie de transformaciones se habían producido anteriormente. Muestra de ello fue la

la *planificación*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003. Sidicaro, Roberto *Los tres peronismos. Estado y poder económico (1946-1955/1973-1976-1989-1999)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

⁵ Ortiz, Ricardo *Valor Económico de los Puertos* Buenos Aires, Losada, 1943.

⁶ El ingeniero Ricardo Ortiz (1892 - 1961) fue un intelectual vinculado a la generación de jóvenes universitarios politizados durante la reforma universitaria. Egresado de la Universidad de Buenos Aires, se incorporó a la Dirección de Vías Navegables dependiente del MOP. Llegaría a ser considerado uno de los primeros historiadores económicos de nuestro país. A mediados de la década del 50' Ortiz estrechó sus vínculos con el Partido Comunista, a través de sus actividades en el Instituto de Relaciones Culturales Argentina - URSS, llegando a visitar la Unión Soviética en 1956. Ya en 1958, básicamente con el apoyo de la Federación de Estudiantes del Sur, Ortiz lograría ser rector de la Universidad Nacional del Sur. Véase Orbe, Patricia "Entre la reforma y la revolución: análisis del discurso político del ingeniero Ricardo Ortiz como primer rector de la Universidad Nacional del Sur (1958 - 1959)", II Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el Siglo XX, Tandil 28 y 29 de junio de 2007.

reorganización de la Dirección General de Obras Hidráulicas en la Dirección Nacional de Navegación y Puertos (en adelante DNNP), a través de la ley de Presupuesto de 1918, sumando a esta nueva agencia funciones económicas y no ya sólo una función ejecutiva. A pesar de estos avances, los principales pasos de una política marítima nacional tendrían que esperar una nueva coyuntura internacional como la Segunda Guerra Mundial.

El estallido del conflicto bélico precipitaría el interés del gobierno conservador en la formulación de medidas tendientes al mantenimiento del comercio internacional, lo que implicaría la formación de la FME y los primeros pasos en la elaboración de una política marítima integral.

Del problema de los fletes al problema portuario: legislación y política marítima en el gobierno de Ramón Castillo

Sería durante el gobierno del presidente conservador Ramón S. Castillo, cuando se producirían los primeros avances del Estado en la elaboración de una política marítima nacional. Asumiendo la presidencia, tras el licenciamiento del presidente Roberto Ortiz el 3 de julio de 1940, el Dr. Castillo profundizaría en un primer momento la política neutralista de la Argentina frente a la contienda bélica mundial.

Este político conservador, que debió hacer frente a la profunda tensión entre aliadófilos y neutralistas, chocaría con un problema socioeconómico mucho más importante. Como en la primera guerra mundial, la Argentina enfrentaría nuevamente el problema del aislamiento y el mantenimiento de los flujos comerciales. En tal sentido la elaboración de una política nacionalista se impondría como una necesidad, antes que producto de una política económica predeterminada, signada por la coyuntura internacional. Tanto la creación de la FME así como la nacionalización del Puerto de Rosario marcaron el inicio de la preocupación estatal en el área. Como ya señaláramos, la creación de la FME creemos que no puede ser visualizada como el resultado de una planificación política por parte del gobierno.

El inicio de la FME está marcado por la Ley 12.736 promulgada el 10 de octubre de 1941, por la cual se aprobaba el convenio de adquisición de 16 buques mercantes italianos refugiados en Buenos Aires desde el inicio de la guerra. La compra de los buques no generó importantes discusiones entre los legisladores. Si bien se reconocía que la compra obedecía a las necesidades del comercio exterior, en ningún momento esta ley daba por sentado la formación de la FME⁷, aunque sí estuviera el tema presente en el debate.

No obstante la realidad impondría la necesaria forma-

⁷ Las discusiones entre los legisladores se ciñeron a las restricciones que Italia imponía al uso de las embarcaciones. El convenio imposibilitaba el uso de los barcos para el comercio con aquellos países en guerra con Italia.



ción de la FME como “empresa estatal de servicios públicos”, a través del decreto n° 103.316 del 16 de octubre del mismo año. Encargada en un inicio al vicealmirante Francisco Stewart, la nueva empresa estatal sería la “niña mimada” de la política marítima de los gobiernos argentinos de la década del 40°. En tal sentido vale aclarar el status jurídico - administrativo que tendría el organismo a cargo de la flamante flota. Como señaló Daniel Campione los organismos creados durante los gobiernos conservadores, mantenían en la mayoría de los casos el rango de “Administraciones” y gozaban de una escasa autonomía.⁸ Por otro lado la metodología de intervención habría mantenido un fuerte contenido de clase, principalmente al verse condicionada por las demandas de los sectores empresarios.

En esa sintonía se inscribe el esquema articulado inicialmente para la Comisión Administradora de la FME. Se definía a la misma como un organismo autónomo, más no autárquico, del Ministerio de Marina (en adelante, MM) y que tendría como función principal la administración de los buques italianos. Más allá del presidente de la Comisión (delegado del MM) la misma estaría conformada por un delegado de cada uno de los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Relaciones exteriores; más un representante de la Bolsa de Comercio, otro de la Unión Industrial Argentina y uno por la Sociedad Rural. Además de la administración de los buques, la Comisión podía adquirir materiales y repuestos, realizar los convenios sobre las tarifas, nombrar al personal, dictar su reglamentación, preparar el presupuesto y proponer la compra, venta o arriendo de los buques.⁹ Estas funciones serían a su vez ampliadas en noviembre por el decreto n° 106.893, el cual le permitía a la comisión disponer libremente de fondos para la contratación de obras y la compra de materiales, mientras que no superasen los m\$N. 100.000.¹⁰

En diciembre del mismo año se sumarían cuatro buques daneses, propiedad de la empresa Lautitzen y Danak - Franske Dampekibe. La compra ascendió a la suma de cuatro millones setecientos mil dólares.¹¹ En diciembre del año siguiente el gobierno autorizaría la compra de tres buques de la compañía Norddeutscher Lloyd, los cuales completarían la totalidad de la flota durante el gobierno de Castillo. Hacia el final de su gobierno la FME dejaría de ser una “Comisión” y sería transformada en la Administración General de la FME, tras la sanción del decreto n° 145.928/43.

Más allá que esta iniciativa concentró los esfuerzos de la administración nacional en cuanto a los problemas ma-

rítimos, la temática portuaria no quedaría fuera de estas transformaciones. El conflicto mundial propiciaría la influencia del Estado en el control de los puertos. En agosto de 1942 Castillo decretó la declaración de los puertos nacionales como “zona militar”, estableciendo el registro obligatorio los trabajadores abocados a la actividad.¹²

Sin embargo sería la nacionalización del puerto de Rosario la que complementaría los intereses marítimos del gobierno de Ramón Castillo. Dicho puerto representaba las falencias del sistema portuario nacional: dependencia del capital extranjero, falta de mantenimiento y la superposición de las agencias estatales y los organismos privados.

La construcción del puerto de Rosario había constituido un problema para el Estado. Con el fin de dotar a Rosario de un puerto moderno, el poder ejecutivo autorizó en 1876 el llamado a licitación, siendo adjudicadas las obras a la empresa Rodríguez y Cia., la cual no cumpliría con el contrato derivando en su cancelación. Recién en 1880 se haría un nuevo intento de construcción a cargo de la S.A. Puerto del Rosario. A raíz de la falta de cumplimiento por la empresa, y frente a la crisis económica, el gobierno rescindiría el contrato en 1892.¹³ En 1900 el presidente Roca y su Ministro de Obras Públicas, Emilio Civit, aprobarían un llamado a licitación para la construcción y la concesión del puerto, a través de la promulgación de la ley n° 3885.

La empresa franco - belga Hersent, Schneider y Cía. ganaría la concesión en 1902, a pesar del profundo debate que en torno a la cuestión propulsaron algunos diputados. Los términos del contrato firmado eran por demás beneficios para la empresa. Las inversiones necesarias para la construcción del puerto serían compensadas con los derechos otorgados a la empresa sobre las tarifas del mismo y una concesión que duraría 40 años.¹⁴

Esta situación no tardaría en pasar inadvertida y en 1906 se formaría una comisión investigadora en la cámara de diputados. La misma denunció las “condiciones inaceptables en que funciona el puerto de Rosario, con graves perjuicios de los intereses industriales y comerciales de la zona”.¹⁵ Se expuso el cobro que la empresa imponía al tráfico realizado por los embarcaderos particulares, que no tenían ninguna relación con las obras que la misma debía desarrollar. No obstante, por decreto del presidente Roca, el Estado se hizo cargo de las tarifas que la empresa exigía a los cargadores, financiado la actividad de los privados y garantizando las ganancias de la primera.¹⁶ De esa forma se inauguraba una dinámica constante: la empresa perju-

⁸ Campione, Daniel, op. cit., pp. 78 - 81

⁹ Formaron parte de la misma, el Dr. Ovidio Schiopetto (Ministerio de Agricultura), el Dr. Héctor Liaudat (Ministerio de Hacienda), el Dr. Carlos Torroni (Ministerio de relaciones Exteriores), Luis Colombo (UIA), Alejandro Aválos (Bolsa de Comercio) y Adolfo Bioy (Sociedad Rural).

¹⁰ Decreto n° 106.893/41, Tomo I.

¹¹ Decreto n° 110.672/41, Tomo I.

¹² Decreto n° 132.935/42, Tomo II.

¹³ Véase Ensínck, Oscar *El Puerto de Rosario. Proceso Histórico*, Rosario, UNR Editora, 1998, p. 14.

¹⁴ Para un detalle del contrato de 1902 y de las ventajas de la empresa, véase Lázzaro, Silvia op. cit., pp. 65 -67.

¹⁵ Ídem, p. 70.

¹⁶ Ídem, pp. 74 -75.



dicaba directamente a las empresas de comercialización y transporte (principalmente de capital británico); mientras que el Estado intentaba contemporizar las partes a través de distintos mecanismos de financiación. Esta situación, mantenida a lo largo de los cuarenta años de concesión, sería unos de los principales argumentos esgrimidos a la hora de su nacionalización.

El punto culmine del amparo estatal a la S. A. Puerto Rosario estuvo representado por el llamado “Decreto - Convenio” de 1935. A pesar de los recurrentes problemas, desde 1931 los representantes de la primera reclamaban rediscutir los términos del contrato. Agustín P. Justo promulgó un decreto que establecía fuertes reformas a la ley n° 3885 e introducía un nuevo convenio entre las partes. Mediante el mismo se le permitía realizar a la compañía una serie de operaciones que la convertirían en acreedora del Estado: se autorizaba el derecho de emitir obligaciones de déficit, prorrogando la posesión del Puerto hasta el momento en que fueran saldadas; se reinterpretan los valores expuestos en la ley original y por último se le permitía a la empresa sumar, al 40% de las entradas brutas que le correspondía, el déficit de las obligaciones emitidas. Este convenio le permitió a la empresa percibir, desde 1935 hasta 1941, 107 millones de pesos en lugar de los 42 millones que le habrían correspondido según el contrato de 1902.¹⁷

El convenio de 1935 fue anulado por Ramón Castillo el 28 de enero de 1942¹⁸, dando así los primeros pasos hacia la nacionalización del puerto. Con la convicción de tomar posesión del puerto, en marzo Castillo ordenó la conformación de una “Comisión Asesora del Poder Ejecutivo en los Asuntos relacionados con la concesión del Puerto Rosario”. La misma recuperaría la denuncia al convenio de 1935, señalando su ilegalidad, a la vez que responsabilizaba a la empresa del crecimiento de los puertos vecinos y recomendaba dar curso a la nacionalización.

La empresa antepondría una demanda judicial, argumentando que no se habían alcanzado las compensaciones necesarias para la recesión del contrato. El gobierno respondería a través de una presentación del Dr. Bernardo Vela Irigoyen, procurado del Tesoro, quien sostenía que: “La empresa pretende que se le entregue cien millones de pesos sin derecho a discutir sus cuentas; y es inadmisibles que esta compañía extranjera, cuya solvencia material se desconoce y cuyos procedimientos están en tela de juicio ante la opinión pública del país, exija este pago como condición.”¹⁹

El 11 de octubre de 1942 el gobierno informó a través de los medios de comunicación que tomaría posesión de las instalaciones portuarias el 16 de ese mismo mes. Al llegar el día se realizó en Rosario un multitudinario acto, encabezado por Castillo, el Ministro de Obras Públicas Salva-

dor Oría y el Ing. Humberto Meoli, Director de la DNNP. A pesar de la renuencia de los representantes de la empresa²⁰, la posesión del puerto y de los elevadores de granos fue presentada por el gobierno como una clara defensa de los intereses nacionales. Así lo expresó el Ministro Oría: “Las organizaciones portuarias pertenecen a la categoría de funciones irrenunciables por el Estado. Son válvulas del comercio internacional, y coordinadas con los medios de comunicación interna regulan la vida económica de la Nación. Las cesiones o el arrendamiento de los puertos implican una desintegración de las funciones de gobierno. La cesión de los puertos por la Nación me ha permitido decir alguna vez que equivale a la pérdida de las manos en la persona física [...] Los beneficiarios de ayer ven cesar el largo período de sus beneficios y los perjudicados en la pretérita convención ven terminada desde ahora su larga jornada de pérdidas.”²¹

Rosario se convertía así en el primer puerto nacionalizado, lo cual no pondría fin a los problemas administrativos y de infraestructura del mismo. La organización de la administración de este puerto mostraría la recurrente superposición de agencias estatales. El puerto de Rosario pasaría a depender del Ministerio de Hacienda, que se encargaría del manejo de recursos y la contratación del personal. No obstante se delegaba el mantenimiento y la construcción de las obras a la DNNP.

También se sancionaron una serie de normas, en la mayoría de los casos fueron modificatorias del Digesto Marítimo y Fluvial, que confirman el nuevo papel del Estado. Algunas de estas medidas, como el establecimiento del registro de las tripulaciones extranjeras en la Dirección de Inmigraciones o la obligatoriedad de un permiso de reparaciones para buques extranjeros, respondían a la coyuntura bélica.²² Por otro lado se fijaron normas para las actividades navales y pesqueras; como la obligatoriedad de instalar equipos radioeléctricos en los buques, la reglamentación de la pesca marítima y la creación de Direc-

²⁰ Según la crónica periodística, en el momento de la toma de posesión sucedió lo siguiente: “...En nombre de la sociedad del puerto, el ingeniero Andrés Stevenín formuló su protesta y su negativa a entregar y dar posesión del puerto al Estado, por entender que, de acuerdo con el artículo 63 del contrato, no había terminado la concesión. El ingeniero Meoli expresó que consideraba impropio la negativa y añadió que, de acuerdo con las amplias facultades conferidas, tomaría posesión por la fuerza, en defensa de los derechos e intereses de la Nación. Como el ingeniero Stevenín insistiera en su negativa, el subprefecto marítimo, capitán de fragata Carlos R. Rufino, le intimó la entrega del puerto, expresando entonces el representante de la empresa que accedía a ello, cediendo a la violencia y haciendo responsable a la Nación por los daños y perjuicios que el hecho ocasionaba”. *Ibidem*.

²¹ “Palabras del Dr. Oría”, *Ibidem*.

²² Véase los decretos n° 142.845/43, Tomo III; decreto n° 116.279/42, Tomo II.

¹⁷ Véase: Ensick, Oscar, op. cit., pp. 31-35.

¹⁸ Decreto n° 112.427/42, Tomo II.

¹⁹ *La Nación* 17/10/42.



ción de Piscicultura.²³

Más allá de las reformas que podríamos definir tímidamente como “estructurales”, resulta evidente una constancia en torno a los problemas marítimos: la incumbencia del poder ejecutivo en la regulación de actividades menores. Por ejemplo, se sancionaron decretos para fijar las tarifas de guinches, las normas para la carga de combustible de los barcos o inclusive el régimen para la pesca deportiva.²⁴ Mientras que los aspectos mínimos eran cubiertos por esta legislación, las agencias estatales carecían todavía de la autonomía necesaria para regular la actividad. Lejos se estaba de legislar de una forma integral y la posibilidad de una reforma total del sistema portuario debería esperar.

Los puertos más allá de las aduanas: radicalización y nacionalismo en la política portuaria

El golpe militar de junio de 1943 haría del sendero abierto por la presidencia de Castillo una ruta mucho más fluida. Más allá del crecimiento de los organismos ya creados, o de las nuevas atribuciones otorgadas a la DNNP, la legislación promulgada intentaría promover una sustancial transformación del sistema portuario. Tanto la presidencia del Gral. Pedro Ramírez así como la de su sucesor el Gral. Edelmiro Farrell, estuvieron marcadas a fuego por las transformaciones de la década del 30' y por la compleja situación internacional. Este nuevo golpe de Estado, si bien se caracterizaría por su autoritarismo y un furioso anticomunismo, se encontraría frente a dos problemas principales: la resolución del conflicto mundial y el peso de la cuestión social, marcado por el crecimiento del movimiento obrero y el desarrollo del intervencionismo.

En este sentido la política marítima no pasaría desapercibida por el régimen. Nacionalización sería la palabra clave y los antecedentes de los gobiernos anteriores pretendían ser superados. Si bien la FME seguiría teniendo un papel preponderante, el sistema portuario ocuparía un lugar mayor.

La muestra más clara de dicho cambio no tardaría en develarse. El 13 de Julio de 1943, Ramírez sancionó el decreto n° 1860 sobre la fiscalización de las explotaciones portuarias. En éste se establecía que todos los puertos concesionados debían ser fiscalizados regularmente por los funcionarios de la DNNP, los cuales podían establecer las pautas para el mantenimiento de instalaciones, además de tener el derecho de promover la revocatoria de los contratos en caso de falta de cumplimiento. Se empezaba así, a recorrer el camino hacia la monopolización por parte del Estado de la totalidad del sistema portuario. El mismo se afirmaría con el decreto n° 3388, a través del cual se ampliaba el decreto n° 1860 y se reservaba el Estado el derecho de revisar los contratos.²⁵

La piedra de toque de todo el proceso estaría representada por el decreto n° 10.059 del 28 de septiembre de 1943, el cual fijaba las normas de la fiscalización. En éste, además de re-

afirmar la vocación de que “el estado, en su carácter de poder administrador, tienda a hacerse cargo de los servicios públicos”, se establecía como ente fiscalizador a la DNNP. Si bien este decreto distaba de ser una orden de nacionalización, el mismo le otorgaría al Estado un poder superlativo sobre el tráfico portuario, como se puede apreciar en las normas de fiscalización.

Las instalaciones portuarias particulares que ocuparán terrenos públicos pasarían sin cargo al Estado al término de 15 años, siempre y cuando el mismo no decretase antes su caducidad. Las embarcaciones que operaban en atracaderos particulares dentro de la zona de puertos nacionales deberían pagar al gobierno las mismas tarifas que si lo hacían en las zonas fiscales. A su vez si los embarcaderos se encontraban fuera de la jurisdicción de los puertos fiscales, luego de diez años de habilitación, las embarcaciones deberían pagar los derechos de puerto al Estado. Por último, los servicios ferroviarios prestados en los puertos tendrían una tarifa fijada por el Estado, de la cual el 30% correspondería al mismo.²⁶

De esta forma el gobierno establecía el proceso de nacionalización. Si bien no se pasaba a una nacionalización formal, quedaba establecida la intención estatal y el plazo definitivo para la monopolización de los puertos. Inclusive antes de promulgar este decreto, el gobierno había fijado la jurisdicción fiscal del puerto de Río Gallegos y declarado la caducidad de todas las concesiones dentro del mismo.²⁷

La política portuaria del gobierno se mantendría en esta tesitura y el control estatal iría creciendo. Ya en noviembre de 1943 se modificó el decreto n° 21.566, sobre las concesiones de guinches, gracias a lo cual la Dirección General de Aduanas podía exigir este servicio sin costo a las empresas concesionarias.²⁸ La autonomía de la DNNP crecería con el decreto n° 5730, el cual la autorizaba a disponer de una mayor independencia para la realización de trabajos de conservación.

En 1944 esta tendencia fiscalizadora se iría asentando en una serie de medidas en torno a los distintos puertos y en el creciente papel del MOP. En mayo se estableció un reglamento para la utilización de las riveras y los puertos de Tigre y San Fernando, además de declarar caducas las concesiones dentro de estas zonas.²⁹ En julio se fijaron los límites jurisdiccionales que la Dirección de Navegación y Puertos tendría sobre el Muelle Zárate propiedad del Ferrocarril Central de Buenos Aires.³⁰ En septiembre se aprobaría un reglamento sobre los embarcaderos particulares, situados en los ríos Alto Paraná, Paraguay y Uruguay. En el mismo se establecían los límites de los particulares a la hora de llevar a cabo la construcción de este tipo de instalaciones. Los permisos debían ser tramitados ante la DNNP, teniendo carácter transitorio.³¹

²⁶ Decreto 10.059/43 Tomo III.

²⁷ Decreto n° 3906/43, Tomo III.

²⁸ Decreto n° 12.972/43, Tomo III.

²⁹ Decreto n° 11.964/44, Tomo IV.

³⁰ Decreto n° 19.807/44, Tomo IV.

³¹ Decreto n° 26.664/44, Tomo IV.

²³ Véase los decretos n° 112.175/42, Tomo II; decreto n° 148.119/43, Tomo III.

²⁴ Decreto n° 148.119/43, Tomo III.

²⁵ Decretos n° 1860/43 y 3388/43, Tomo III.



Las atribuciones de esta agencia crecían de la mano de la necesidad de controlar las actividades portuarias. Ejemplo claro de ello fue el otorgamiento a este organismo del manejo de los servicios de agua y energía en el puerto de Bahía Blanca en octubre de 1944.³² Finalmente, en noviembre, se aprobaría un reglamento general para el trámite de permisos a particulares que pretendieran realizar obras portuarias. En éste se establecía que quedaba a cargo de la Dirección General de Contabilidad y Contralor de Trabajos Públicos y la DNNP el otorgamiento y la aprobación de los permisos. Entre los requisitos solicitados figuraban la presentación de planos firmados por un técnico habilitado, un presupuesto detallado de la obra y el pago de los derechos en concepto de inspección.³³

No sólo el aspecto portuario ocuparía la atención del gobierno militar. El desarrollo de la FME y el transporte marítimo serían uno de los principales temas de la agenda gubernamental. En agosto de 1943 el gobierno nacional declaró de utilidad pública tres buques franceses atracados en el puerto de Buenos Aires desde el inicio de la guerra.³⁴ Ese mismo mes se declaraba de utilidad pública a todo el transporte de mercancías por buques de bandera nacional, por lo cual el MM determinaría los barcos que se asignarían al servicio de navegación, los itinerarios y el monto de los fletes. Si bien no se procedía a una nacionalización de las flotas, las mismas deberían obedecer la demanda y el tráfico establecido por el MM. Se buscaba solucionar la falta de bodegas para el tráfico con las costas patagónicas y con otros destinos latinoamericanos.³⁵ Uno de los beneficios de controlar el tráfico marítimo fue el establecimiento del pago del 2% del flete bruto en concepto de permiso de transporte.³⁶

En octubre de 1943 se aprobaría el Estatuto de funcionamiento de la FME. En éste se estableció que la Administración de la FME estaría a cargo de un Administrador General (oficial de la armada) secundado por un Gerente General, un Inspector Técnico General y un Contador General. Se le daba a esta administración todas las siguientes funciones: atender todo lo referente a la explotación de los buques; nombrar y remover al personal; tener a su cargo el manejo económico y financiero de la FME; someter anualmente el presupuesto general de gastos; autorizar obras de carácter urgente; comprar materiales y artículos de consumo; dictar reglamentos de servicios internos; proponer la escala salarial del personal; proponer la compra, venta o arriendo de buques; realizar convenios con entidades similares extranjeras; presentar al MM una memoria anual de la explotación de la flota; y por último ejercer la representación del poder ejecutivo en todas las operaciones necesarias.³⁷

El gran complemento de la FME fue el Servicio Nacional de Transporte Fluvial, ideado como un ente autárquico para

solucionar los problemas del tráfico fluvial. Creado el 4 de mayo de 1945, este nuevo servicio dependería de la DNNP, la cual conformaría una comisión administradora para su gestión.³⁸ A su vez se le otorgaba un mayor grado de autonomía a la DNNP, ya que los recursos producidos por el servicio serían administrados por ésta.

Cabe mencionar que las actividades pesqueras despertaron el interés del régimen y se hicieron algunos avances para su regulación. En noviembre de 1943 se dispuso la obligatoriedad del control sanitario a todos los establecimientos industriales dedicados a la elaboración de productos de la pesca.³⁹ A su vez, por resolución del Ministerio de Agricultura, se encomendaba a la Dirección de pesca y Piscicultura los servicios de control en la zona pesquera del puerto de Mar del Plata.⁴⁰

Como ver, el interés gubernamental con respecto a la política marítima fue sustancialmente mayor durante las presidencias de Ramírez y Farrell. La DNNP tendría un grado mayor de autonomía y responsabilidades. La necesidad del control ya no se justificaba en la coyuntura bélica o en las urgencias comerciales, sino que en la mayoría de los casos ya se establecía la necesidad de controlar la “totalidad de los servicios públicos en función de los intereses nacionales”.

Igualmente ciertas áreas en cuanto a las políticas marítimas quedaban sin ser afrontadas en su totalidad. La posesión efectiva de los puertos estaría bastante retrasada y si bien el poder de contralor de la DNNP creció exponencialmente, la superposición administrativa no terminaría de solucionarse. La carencia de una ley integral y las falencias de un plan integrado que delimitase las funciones entre el servicio aduanero y el MOP, parecieran ser la norma. Los militares del GOU habían ampliado el camino iniciado por el gobierno conservador, pero en esa nueva ruta se encontraron con una serie de trabas que no pudieron salvar.

De los dichos a los hechos: el sistema portuario durante el peronismo

El peronismo sigue siendo uno de los temas predilectos de la historiografía argentina. Sabido es que innumerables trabajos sobre este fenómeno se ciernen sobre quien quiera dar cuenta de la historia argentina del siglo xx. Durante el llamado “peronismo clásico” la política marítima tendría un salto cualitativo que se reflejaría principalmente en el aumento de la flota mercante, pero no únicamente en ello. Lo más importante en materia jurídico - administrativa que se le puede atribuir al peronismo es el intento de especificar las funciones de las distintas agencias estatales que operaban sobre el sistema portuario. Podemos ver en el siguiente organigrama, cómo hacia 1945 el Estado se había adentrado en el sistema pero desde diversos sitios:

³² Decreto n° 26.929/44, Tomo IV.

³³ Decreto n° 31.044/44, Tomo IV.

³⁴ Decreto n° 3852/43, *ADLA*, 1943, Tomo III.

³⁵ Decreto n° 5627/43, *ADLA*, 1943, Tomo III.

³⁶ Decreto n° 22.104/44, *ADLA*, 1944, Tomo IV.

³⁷ Decreto n° 12.941/43, *ADLA*, 1943, Tomo III.

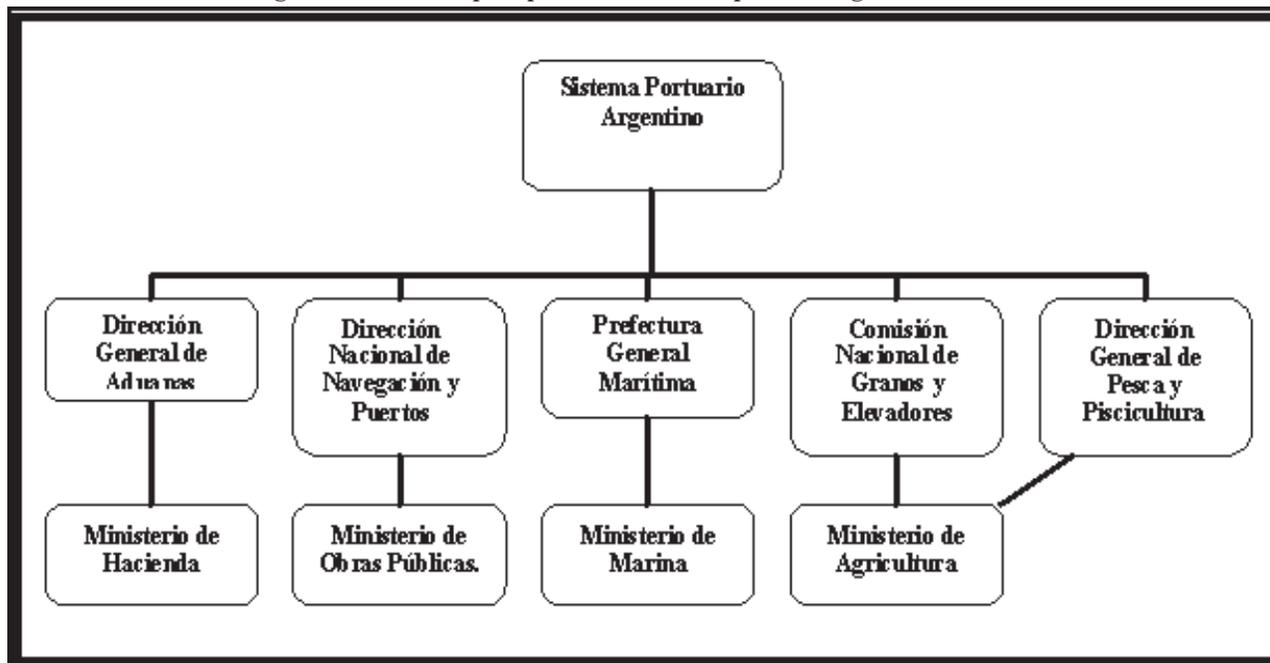
³⁸ Decreto n° 9906/45, *ADLA*, 1943, Tomo III.

³⁹ Decreto n° 13.617/43, *ADLA*, 1943, Tomo III.

⁴⁰ Resolución del Ministerio de Agricultura n° 6023/43, Tomo III.



Cuadro 1
Agencias estatales que operaban sobre los puertos argentinos en 1945



Fuentes: Anales de Legislación Argentina.

De esta forma se producía una situación bastante engorrosa a la hora de limitar las funciones de cada agencia estatal. Si bien el mantenimiento de la infraestructura dependía mayormente de la DNNP, el servicio de guinches corría a cargo de la Dirección General de Aduanas; las zonas de los puertos destinadas a la actividad pesquera eran controladas por la Dirección General de Pesca y Piscicultura. El control de los silos correspondía a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, mientras que el servicio de practicaje y amarradores estaba a cargo de la Prefectura. Más adelante veremos como se trataría de solucionar esta situación, pero analicemos primero como se rearticuló el sistema durante los tres primeros años de gobierno.

El 30 de abril de 1946, aunque todavía no se había producido la asunción de Perón a la Presidencia, el gobierno de Farrell - del cual participaban colaboradores cercanos al electo presidente - expropió las instalaciones portuarias de acopio de propiedad privada. A instancias de los estudios presentados por la Comisión Nacional de Granos y Elevadores⁴¹, que desde 1944 controlaba estas instalaciones, el gobierno dictó la nacionalización a raíz de la negativa de las empresas en aceptar las indemnizaciones. La expropiación no se restringía a los elevadores

sino que incluía los terrenos, edificios, maquinarias y vías férreas. El Estado fijaría la suma de \$ 29.603.075 m/n. para ofrecer en los juicios respectivos de indemnización. De esta forma se atacaba a los intereses agroexportadores que habían explotado el sistema, siendo perjudicadas las siguientes empresas: Bunge y Born Ltda.; Compañía Continental de Exportación; Compañía de Comercio Van Waveren; Compañía de Exportación de Cereales; Embarcadero Escocés S.A.; Luis De Ridder Ltda.; Luis Dreyfus y Cía.; La Plata Cereal Company; Genaro García Limitada; Graneros Modelo y la SAE.⁴²

A pesar de ser este un período de transición no debemos olvidar que Juan Pistarini, vicepresidente desde octubre de 1945 y Ministro de Obras Públicas, permanecería en este último cargo durante el primer mandato de Perón. De hecho, ésta sería una de las claves de la continuidad de ciertas políticas públicas en el área de infraestructura.⁴³ Como ha señalado Patricia Berrotarán⁴⁴, el peronismo decididamente procedería a una reestructuración administrativa del Estado nacional. El número de agencias creadas sería acompañado por la reforma constitucional de 1949 que, a pesar de los nuevos ministerios, acrecentaba el control del poder ejecutivo.

⁴¹ Véase Pontoriero, Gustavo "La formación de una elite técnica estatal en la Argentina durante el período de entreguerras: la Comisión Nacional de Granos y Elevadores"; VII Simposio Internacional sobre "América Latina y el Caribe: el impacto de la crisis neoliberal, el rol de los Estados, sus transformaciones y las modalidades de inserción de la región", Buenos Aires, 19 y 20 de octubre de 2006.

⁴² Decreto n° 9626/46, 1946, Tomo VI.

⁴³ Otra medida tomada durante la transición fue la reglamentación de la fiscalización de las concesiones otorgadas al interior de los puertos. Decreto n° 7143/46, Tomo VI.

⁴⁴ Berrotarán, Patricia *Del Plan a la Planificación: El estado en la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.



No resulta extraño que el gobierno se haya preocupado con respecto a la superposición de las agencias estatales que operaban sobre el sistema portuario. En marzo de 1947 se aprueba la Ley n° 12.364, por la cual se creaba la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación. A la nueva agencia, dependiente del Ministerio de Hacienda y que remplazaba a la Dirección General de Aduanas, se le otorgaba la dirección de las aduanas además del poder de intervención en todas las esferas del orden portuario. Se exceptuaba de dicho control los servicios de sanidad, inmigración, dragado y policía de navegación; que quedaban bajo la órbita de las agencias respectivas. Igualmente se le reservaba a esta nueva agencia la potestad sobre las obras de ampliación de los servicios portuarios. De esta forma, más allá que la DNNP no dejaba de existir, la nueva agencia sería la administradora hegemónica del sistema.⁴⁵

Este intento de unificación de las agencias estatales demostraría sus límites. Ya el 13 de junio se le debió otorgar a la DNNP el derecho de manejo de los servicios de grúa en todas las aduanas.⁴⁶ Por otro lado la nacionalización del puerto de Zárate, el 11 de julio de 1947, reproducía el esquema de superposición. El mismo sería manejado por el Ministerio de Hacienda y su infraestructura mantenida por el MOP.⁴⁷

De hecho la creación de la Secretaría Nacional de Transportes (SNT) en junio de 1948, acarrearía una serie de sucesivos planteos en torno al manejo del sistema portuario. Esta nueva secretaría, que desde un inicio paso a dirigir la Administración Nacional de los Ferrocarriles, la FME y la Dirección General de Aeronáutica Comercial; terminaría reconfigurando el complejo de agencias estatales encargadas de los puertos. A pesar del intento de unificación, en noviembre de 1948 el gobierno transfirió a la SNT los ferrocarriles de los puertos de Mar del Plata, Rosario, Quequén, San Nicolás, Barranqueras, Formosa, Victoria, Concepción del Uruguay, Concordia, Santo Tomé y Paso de los Libres; aumentando el número de agencias que operaban sobre el sistema.⁴⁸ Tras la sanción de la constitución de 1949 la SNT se convertiría en el Ministerio de Transportes, el cual sería encabezado en un primer momento por Juan F. Castro. Sin embargo, antes de dicha reforma, en enero de 1949, el poder ejecutivo permitió que la SNT creara la Dirección General de Puertos y Vías Navegables.

Esta flamante Dirección no remplazaba a la Administración General de Aduanas y Puertos, a pesar que la misma debía transferir todo el personal, presupuesto y equipamiento destinados a la carga y descarga de mercaderías. Tampoco remplazaba a la DNNP del MOP, a la cual ni siquiera se mencionaba. Sin embargo se estable-

cía que la Dirección General de Puertos y Vías Navegables estaría a cargo de la “dirección de la actividad de los puertos comerciales del país”.⁴⁹

Si bien esto pareciera mostrar una suerte de hipertrofia burocrática en donde se creaban un número mayor de agencias y no se terminaba de poner en orden al sistema, el caos devendría en la integración de las agencias estatales. El 12 de abril de 1949 se crea, con la explícita misión de separar los servicios portuarios y aduaneros, la Dirección Nacional de Puertos (en adelante, DNP) que remplazaba automáticamente a la Dirección General de Puertos y Vías Navegables.

A diferencia de esta última, la DNP implicó la transformación general del esquema administrativo. Se conformaría con el personal, presupuesto y maquinarias de las otras administraciones. La Administración General de Aduanas y Puertos debía transferir al personal obrero y administrativo abocados a las tareas portuarias; la DNNP debía ceder todo el personal, maquinarias y presupuesto destinados a las tareas de tracción y conservación de los puertos; y la Prefectura General Marítima debía traspasar el personal, la maquinaria y las instalaciones destinadas al servicio de amarradores. Desde la creación de la nueva dirección la Administración de Aduanas y Puertos pasaría a denominarse Dirección Nacional de Aduanas - quedando su función restringida a la recaudación -, y la DNNP del MOP se transformaría en la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, quedando limitada al mantenimiento y construcción de instalaciones.

En tal sentido la DNP tendría las siguientes funciones: proveer servicios de practica, servicios de amarre, resguardo de puertos; atender el servicio de peonaje, almacenaje y tracción ferro - automotora; organizar la explotación de los puertos; efectuar la liquidación de los servicios de explotación; proyectar las tasas de los servicios; conservar las instalaciones, con excepción de los muelles; la coordinación de sus funciones con otras reparticiones abocadas a las actividades portuarias; y por último la coordinación de los servicios de seguridad policial, sanitaria y de trabajo en los puertos.⁵⁰ De esta forma la DNP se configuraba como un organismo superior al resto. Si bien las restantes agencias siguieron existiendo con sus funciones específicas, el nuevo organismo tenía el poder de coordinación central. Ahora bien, no cabe duda que esta reforma pretendió racionalizar el control estatal sobre el sistema portuario, como lo evidencia el siguiente esquema:

⁴⁵ Ley n° 12.964/47, Tomo VII.

⁴⁶ Decreto 16.639/47, Tomo VII.

⁴⁷ Decreto n° 20.031/47, Tomo VII.

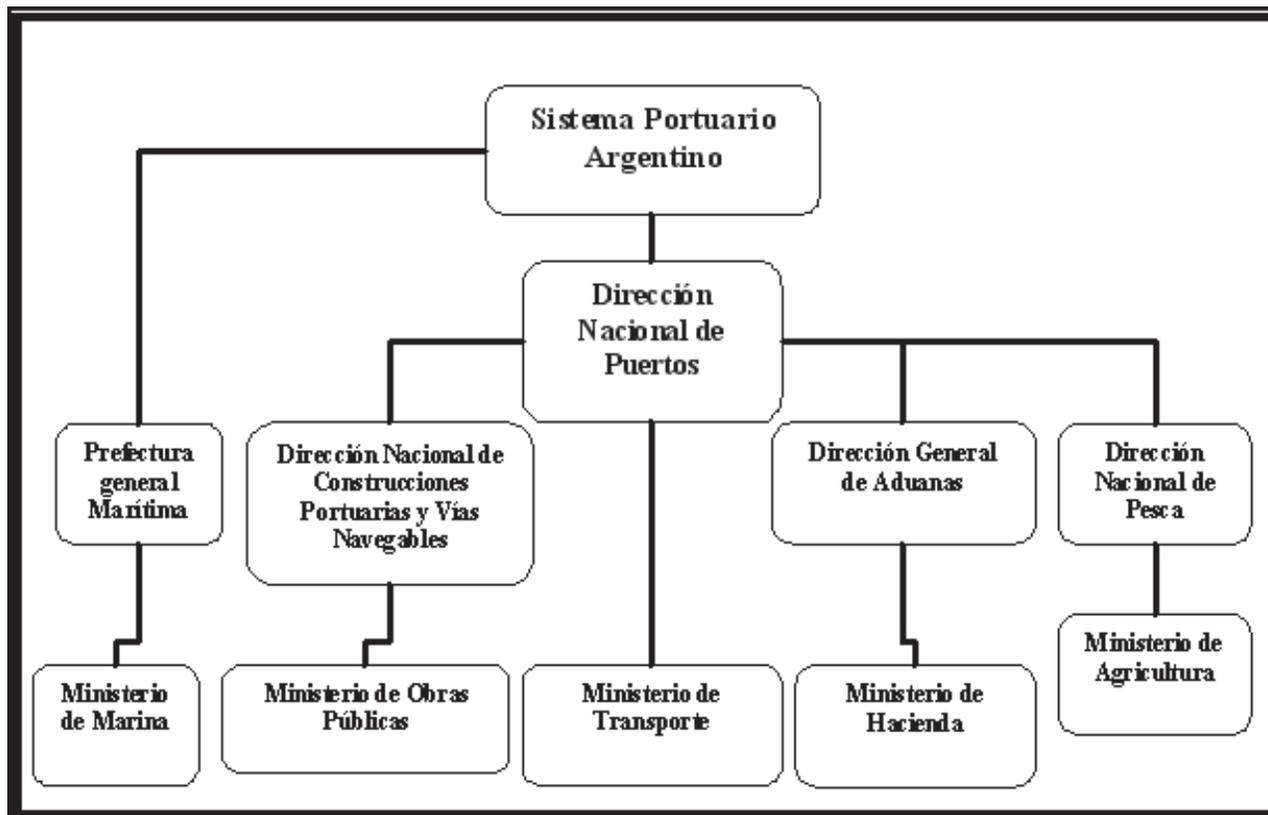
⁴⁸ Decreto n° 34.102/48, Tomo VIII.

⁴⁹ Decreto n° 1410/49, Tomo IX.

⁵⁰ Decreto n° 8803/49, Tomo IX.



Cuadro 2
Agencias estatales que operaban sobre los puertos argentinos en 1950



Fuentes: Anales de legislación Argentina

Ya derrocado el gobierno peronista, en marzo de 1956 por decreto del Gral. Aramburu la DNP se transformaría en la Administración General de Puertos. La misma sería conformada como una empresa estatal y asesorada por un consejo integrado por representantes de las cámaras empresarias.

Igualmente la política marítima del primer peronismo no quedaría restringida al aspecto portuario, siendo el desarrollo de la marina mercante uno de sus objetivos principales. En abril de 1946 la Administración de la FME sería transformada en la Dirección Nacional de la FME, adquiriendo un grado administrativo mayor. Si bien seguiría bajo la órbita del Ministerio de Marina, se aumentaría el gasto presupuestado para el funcionamiento de la empresa.⁵¹ En esta sintonía, se crearía finalmente el régimen de previsión para el personal de la marina mercante con lo cual se pretendía solucionar los reclamos de los trabajadores marítimos.⁵²

En 1947 el gobierno autorizó a la adquisición de seis motonaves, lo cual venía a coronar una serie de compras al exterior que la FME venía realizando desde 1946.⁵³ Se

⁵¹ Decreto n° 11.931/46, Tomo VI.

⁵² Decreto n° 6395/46, Tomo VI.

⁵³ Decreto n° 10.459/47, Tomo VII.

iniciaba de esa forma el camino que llevaría a la época de mayor expansión de la FME dentro de toda su historia.

La clave para el crecimiento de las empresas navales residió en la compra del consorcio de Alberto Doderó. Como director de la Compañía Argentina de Navegación Mihanovich, Doderó lograría convertirse en el principal armador argentino de la década del 30'. Ya en 1942 la empresa pasó a denominarse como la Compañía Argentina de Navegación Doderó S.A. Finalizado el conflicto bélico, el consorcio sería estructurado en tres sociedades: la Compañía Argentina de Navegación S.A., destinada al tráfico de ultramar; la Compañía de Navegación Fluvial Argentina S.A., encargada del transporte mercantil y de pasajeros en los ríos nacionales; y la Río de la Plata Compañía Argentina de Navegación de Ultramar S.A., destinada al transporte de pasajeros.

Si bien las utilidades de la empresa eran por demás altas, Doderó recibió el apoyo del peronismo y la financiación del IAPI. Sin embargo, como consecuencia de la voluntad gubernamental de hacerse cargo de los medios de transporte, en mayo de 1949 el poder ejecutivo aprobó el contrato entre el IAPI y los hermanos Doderó comprando la totalidad del paquete accionario (10.000 acciones con valor nominal de 1.000 m/n) y haciéndose cargo de las deudas de las empresas que formaban el grupo. Aparte de las tres empresas navieras principales, el Estado com-



praba también empresas y acciones pertenecientes a este holding dedicadas a otras actividades.⁵⁴

Las compañías navieras pasaron a depender del Ministerio de Transporte, encargado de gestionar la FME. Recién en enero de 1951, el Estado pretende racionalizar el uso de esta flota. Con los buques que pertenecían a Río de la Plata Compañía Argentina de Navegación de Ultramar S.A. se creó la Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) destinada al transporte de pasajeros. Con el elenco de la Compañía de Navegación Fluvial Argentina S.A. se creó la Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF) destinada al transporte de pasajeros y mercaderías en los ríos. Los buques de la Compañía Argentina de Navegación Doderó S.A., pasarían a formar parte de la FME.

No obstante todas estas empresas serían unificadas en 1952 bajo la órbita de la Empresa Nacional de Transportes (ENT), ya que se dispuso que las administraciones ferroviarias, los servicios de transporte urbano y de larga distancia, los servicios aéreos y las administraciones de los aeropuertos y puertos se unificarán en una única empresa dependiente del Ministerio de Transporte.⁵⁵

Hasta aquí hemos desarrollado los dos aspectos principales de la política marítima del peronismo. No obstante cabe señalar que existió una legislación destinada hacia otros aspectos de las actividades marítimas. Se promulgaron decretos para regular el trabajo marítimo e incluso se creó una comisión para promulgar un régimen de la actividad.⁵⁶ En materia pesquera se intentó controlar las actividades relacionadas a la elaboración de conservas y el otorgamiento de permisos de pesca de altura⁵⁷; a su vez se crearía la Dirección General de Pesca y Conservación de la Fauna dentro de la órbita del Ministerio de Agricultura. Por otro lado, el gobierno creó la Dirección General Naval, dependiente del MM, en octubre de 1947. Dentro de esta dirección se crearía la Dirección General de Construcciones e Industrias Navales la cual serviría de base para la generación, ya en 1953, de la empresa Astilleros y Fábricas Navales del Estado.⁵⁸

Si la palabra clave para describir la política marítima del gobierno militar era nacionalización, en el caso del peronismo el vocablo más adecuado sería desarrollo. Hemos evidenciado el desarrollo exponencial no sólo de las flotas estatales, sino más bien el salto cuantitativo y cualitativo del interés estatal en materia portuaria. Interés y desarrollo que, más allá de su vertiginosidad, no estuvo exento de un nivel de caos considerable. El desorden administrativo se demuestra en la creación de agencias y en sus sucesi-

vas unificaciones, en el manejo de las empresas estatales y en definitiva en la imposibilidad de sancionar nuevas leyes integrales que regulasen las actividades portuarias y marítimas.

La paradoja: apuntes finales como forma de conclusión

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de evidenciar los distintos rumbos que la intervención estatal tuvo sobre las actividades marítimas y especialmente sobre el sistema portuario argentino durante la década del 40'. Hemos evidenciado como las políticas del Estado interventor diagramado por los gobiernos conservadores dieron paso a un pujante interés estatal, consolidado en la nacionalización de la totalidad del sistema portuario y los transportes marítimos durante el peronismo.

Pero también hemos intentado ponderar el grado de improvisación a la hora de legislar y dar coherencia a un aparato estatal que, heredando carencias pretéritas, no podía terminar de consolidar los cambios que la "nueva argentina" reclamaba. El devenir de las distintas agencias que tenían ingerencia en el manejo del sistema portuario resulta una muestra patente de ello. Si bien el sistema se habría nacionalizado hacia 1946, la posibilidad de contar con un ente estatal que coordinara todas las actividades portuarias debería esperar hasta la creación de la DGP en 1949. Con esto no pretendimos minimizar los avances realizados por el peronismo, los cuales no dejan de ser sorprendentes, pero si demostrar hasta que punto - inclusive durante un período tan impetuoso - las burocracias estatales y las élites políticas fueron incapaces de desarrollar una política marítima integral.

Las aspiraciones de Ricardo Ortiz de contar con una ley integral no se verían realizadas ni siquiera por el profundo ímpetu transformador del peronismo. Determinar hasta qué punto el desarrollo de las políticas peronistas habrían posibilitado la realización de las mencionadas aspiraciones, constituye un ejercicio de historia contrafactual que escapa a las intenciones de este trabajo. Ciertamente es que el derrocamiento del régimen en 1955, lejos estuvo de facilitar el debate y desarrollo de una legislación integral.

El Estado, en tanto resultado de un determinado grado de correlación de fuerzas socio-políticas, lejos se encuentra de ser un actor "neutral" en la sociedad. Si la alianza social que se cristalizó en el proyecto peronista prefiguró un intervencionismo estatal con determinadas características -sustentado en la integración social, el desarrollo del mercado interno y la industrialización- la reconfiguración de la correlación de fuerzas en la sociedad dará como resultado un proyecto bastante diferenciado.

El devenir posterior de la legislación argentina en materia portuaria representa una trágica paradoja. Recién con el impulso de desregulación y privatización de los servicios portuarios la Argentina lograría tal ordenamiento jurídico. En 1979, la junta Militar promulgaría la Ley 22.080 denominada Ley de Política Portuaria Nacional - en donde se brindaba una serie de garantías estatales para

⁵⁴ Véanse los decretos: 11.293/49, 12.014/49, 22.592/49, y la ley 13.542/49, Tomo IX.

⁵⁵ Decreto n° 4.218/52, Tomo XII.

⁵⁶ En cuanto al trabajo marítimo véanse los decretos: 19.644/47, 27.365/47, 41.979/47, Tomo VII.; y el 3789/49, Tomo IX.

⁵⁷ Decretos n° 866/47, Tomo VII.; y 16.204/49, Tomo IX.

⁵⁸ Decretos n° 17.336/48, Tomo VIII; y 33.537/47, Tomo VII.



la iniciativa privada - como el intento de “unificación” de la legislación existente. Finalmente en 1993, se promulgaría la Ley 24. 093 de Actividades Portuarias. A tono con “el espíritu de la época”, la misma planteaba la descentralización general del sistema, transfiriendo a Municipios, Privados y Gobiernos Provinciales, la administración de las actividades portuarias.

De esta forma la ley reclamada por Ortiz finalmente llegaría a los anales de nuestra legislación, pero con una funcionalidad distinta. A diferencia de lo reclamado por el viejo economista, la ley integral se lograría para desregular el sistema portuario nacional. Fundada en los criterios neoliberales de “racionalización y descentralización” la nueva ley dio por tierra el complejo aparato estatal que se

había logrado construir. Hemos visto cómo el Estado había logrado imponer su control sobre las actividades marítimas y portuarias, en función de un proyecto económico y social de integración. Sólo el devenir político y social de nuestro país demostrará si el proceso aquí analizado quedará en el recuerdo de ciertos nostálgicos, o si será una suerte de espejo donde nuevos actores puedan adivinar aciertos y errores en pos de un futuro proyecto.

Recibido: 31/05/2009

Aceptado: 30/09/2009