

“BUENOS AIRES: EL PUERTO NACIONAL”¹

Voces: Puerto – Sistema portuario – Obras Puerto de la Capital – Puerto Madero – Constitución de 1853 – Consagración del modelo agroexportador – *Hinterland* - Política económica constitucional – Federalismo.

¹ Publicado en “*Anuario Puerto Buenos Aires. 2010*”, editado por Anuario Portuario Marítimo, pág. 174. Al presente se le incorporaron algunos conceptos, dadas las limitaciones de espacio que existieron para la edición mencionada.

Juan de Garay en la 2ª fundación de Buenos Aires enarboló como lema que es necesario “se abran las puertas de la tierra y el suelo florezca, que sus frutos sirvan a su pueblo y otros pueblos de la Tierra”. Ese también era el destino útil que tendría el puerto. Sin embargo, hasta 1770 se habían presentado más de 60 proyectos de puertos y malecones, fuera del Riachuelo sobre la ribera de la ciudad, pero no tuvieron mayor éxito y Buenos Aires siguió creciendo con un extraño designio: *ser una ciudad portuaria sin un real puerto*. Así es que hacia 1880 el Puerto contaba sólo con tres espigones; más que muelles se trataba de escolleras que sólo permitían el atraque de barcos pequeños o medianos.

Sin embargo, antes que la ciudad de Buenos Aires sea declarada Capital Federal, el Estado Nacional ya había adoptado la decisión de construir el puerto a su cargo, y a esos efectos había realizado estudios, autorizado empréstitos y contratado ingenieros para hacer el proyecto. Fue el 22 de diciembre de 1884 cuando el Presidente Roca firmó el contrato con Eduardo Madero, “*para la construcción de las obras del Puerto de la Capital de la República*”. En el singular acto firmaron como testigos los ex Presidentes Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda; el mismo también fue suscripto por el Ministro del Interior, Bernardo de Irigoyen. Este contrato está considerado como uno de los pocos documentos oficiales que poseen la firma de cuatro presidentes de la Nación.

Afirmamos que el “Puerto Madero” significó concretar en la práctica el esquema constitucional sancionado en 1853, que no había podido ser aplicado de inmediato, ni íntegramente. *Fue la consagración del modelo agro-exportador*. Se ponía en marcha en todo el país el texto constitucional sancionado, y a pocos años de haber sido resuelto el problema de la Capital Federal. Pero también la construcción del puerto fue necesaria por otra determinante y especial circunstancia: el avance del diseño naval y la existencia de líneas regulares de transporte marítimo que aguardaban atracar en los muelles de Buenos Aires, pues habían reemplazado a los veleros y ya navegaban barcos a vapor.

Debemos recordar que durante el proceso constituyente que dio origen al texto histórico de 1853, la provincia de Buenos Aires confrontó con el resto de las provincias hermanas. Había desconocido el Acuerdo de San Nicolás y no participó en la Asamblea que sancionó la Constitución. En verdad, la *Gran Aldea* después de ese año está separada de la Confederación Argentina y es capital de la provincia de Buenos Aires, pero a pesar de ello en la Constitución de 1853 se la declaraba Capital de la República. En la sesión de la Convención Constituyente del 3 de mayo, ya sancionada la Constitución, se discute sobre la capital de la Nación y sobre el manifiesto redactado por Zubiría, en el que se invitaba a Buenos Aires a incorporarse a la Confederación, a aceptar la Constitución y la ley sobre la Capital.

La Provincia de Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás, no participó en la Asamblea Constituyente de 1853, sancionó su propia Constitución en 1854, y se había separado del conjunto de las provincias argentinas. El motivo predominante fue que en esa oportunidad la provincia de Buenos Aires no tenía interés en desprenderse del único centro poblado de importancia y que ejercía una extraordinaria gravitación cultural, política y económica; pero particularmente porque en ella se encontraba *“el puerto” por donde circulaban todos los productos que en el país se importaban y exportaban, y era la mayor fuente de recursos*. Estos fueron motivos determinantes para que se mantuviera la provincia separada de sus hermanas, hasta que en los campos de Cepeda, como resultado del cruce de armas da comienzo su incorporación a la Confederación. El desenlace de la batalla de Cepeda que se produce en 1859, entre las fuerzas de la Confederación al mando de Urquiza y las de Buenos Aires conducidas por Mitre y que concluyó con el triunfo de las primeras, llevó a que el 11 de noviembre de ese año se firmara el Acuerdo de San José de Flores. Como consecuencia del mismo Buenos Aires aceptó reingresar en la Confederación, siempre que se efectuara una revisión de la Constitución, pues como vimos no había participado en su sanción. Luego, en 1860 viene la Convención *“Ad Hoc”* y con ello Buenos Aires reingresa al conjunto de las provincias que integran la Nación, con lo cual se cierra el período constituyente originario que define el texto escrito de nuestra Constitución histórica.

Sin embargo, al poco tiempo se inicia un interregno con nuevas luchas fratricidas y con la extraña definición de la batalla de Pavón en 1862 cae el gobierno de la Confederación y el Presidente Santiago Derqui, y asciende a la presidencia de la Nación el General Mitre, que hasta entonces gobernaba la provincia de Buenos Aires. Después tampoco se pudo aplicar plenamente el esquema que se había sancionado en 1853, dada la grave situación creada por la Guerra de la Triple Alianza, cuyas derivaciones llegan hasta bien entrada la década del '70; no sólo por lo que implicó la guerra en sí, sino también por las reacciones que contra ella se produjeron en las distintas provincias del país.

Pero el problema de la Ciudad de Buenos Aires como Capital Federal de la Nación aún no estaba resuelto dadas las actitudes que venía adoptando la Provincia de Buenos Aires por *mantener bajo su dominio a la Aduana y al Puerto*. Casi veinte años después, en las postrimerías de la presidencia de Avellaneda, luego de desplazar la candidatura de Sarmiento a la presidencia de la República, Roca expuso como idea primordial la de federalizar a la ciudad de Buenos Aires. Su contrincante, Carlos Tejedor que ejercía el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires, defendió los intereses locales buscando mantener el dominio de su principal ciudad. En las elecciones triunfó Roca con el apoyo casi unánime de toda la República, salvo en las provincias de Corrientes y Buenos Aires, que apoyaron a Tejedor. Éste, desconociendo el resultado electoral se sublevó, obtuvo el control de la ciudad de Buenos Aires y obligó al gobierno nacional a trasladarse al pueblo de Belgrano. Ante la insurrección armada que conducía Tejedor, el Presidente Avellaneda dictó un decreto designando capital provisoria al pueblo de Belgrano. Por el art. 1º de la ley 1025, sancionada el 28 de julio de 1880, el

Congreso Nacional estableció que mientras se dicta la ley de la capital permanente de la República con arreglo al art. 3° de la Constitución Nacional, las autoridades que ejercen el gobierno federal continuarán residiendo en el pueblo de Belgrano, de conformidad al decreto del 5 de julio de dicho año. Roca derrotó a los Guardias Nacionales de Tejedor en una serie de combates. El 21 se produjeron encuentros decisivos en Puente Alsina, Los Corrales y Plaza Constitución. Por ambas partes habían participado en la acción cerca de 20.000 hombres con 80 piezas de artillería. Después de esa fecha la lucha no se reanudó, a excepción del imprevisto bombardeo de la escuadra el día 24. *Ya se había producido el desenlace cruento de la resistencia de Buenos Aires.*

Restablecido el funcionamiento institucional de los poderes constitucionales, por decisión expresa del Congreso Nacional al sancionar la Ley N° 1029 (20 de septiembre de 1880) se declaró Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires. El art. 8° de la citada ley estableció que ella *“sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto por el art. 3° de la Constitución Nacional”*. A todo evento, el Congreso Nacional reunido en Belgrano había sancionado la Ley N° 1030 por la que dispuso que *“si hasta el 30 de noviembre próximo la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires no hubiese hecho la cesión de que habla la ley de la Capital de la República, el Poder Ejecutivo convocará una Convención nacional, a objeto de reformar el art. 3° de la Constitución, designando en él la Capital permanente de la República, y a mas el art. 104 de la misma, en su segunda parte”* (art. 1°). Como señaló el Senador Pizarro durante el debate que llevó a la sanción de esta ley, *“dado que el Congreso en presencia de la limitación puesta en el art. 3° de la Constitución, no ha podido hacer uso de su facultad constitucional durante 20 años, no obstante haber empleado todos los recursos que han estado en su mano para llegar a ese resultado, debe devolver esta facultad que le dio la Convención constituyente, a otra convención, a fin de que ese poder soberano, que no tiene necesidad de consultar a nadie, fije la residencia de las autoridades nacionales en el punto que considere más conveniente a los grandes intereses del país”*².

Como final de estos acontecimientos, luego de reorganizados los poderes de gobierno y de extensos debates en el ámbito de la Legislatura provincial, donde lidiaron José Hernández sosteniendo la postura de la cesión de la ciudad y Leandro N. Alem la posición de que se mantenga en la provincia, el 26 de noviembre de 1880 se sanciona la Ley N° 1355, que por su artículo 1° cedió el Municipio de la ciudad *“a efectos del artículo 3° de la Constitución de la Nación”*, y se concluía así con el *“último problema cuya solución entregaron los constituyentes argentinos a los que fueron llamados a sucederles en la ardua tarea de constituir una nación fuerte y unida”*, según expresa el Mensaje del Gobierno de la Provincia al Poder

² *“Diario de Sesiones Senado”*, sesión del 18 de septiembre de 1880, pág. 204.

Ejecutivo Nacional acompañando dicha Ley de Cesión³. No fue necesario convocar a la convención constituyente, pues en tiempo y forma se concretaron los actos institucionales imprescindibles para que la ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la Nación y *con ello su futuro puerto, el de todos los argentinos*.

De tal forma, el país estuvo en condiciones de concretar en la realidad el esquema agro-exportador que estableció la Constitución de 1853 con sus normas de política económica constitucional, sancionada en la etapa del capitalismo concurrencial pero que durante la octava década del siglo XIX ya se encontraba ingresando en su faz monopólica e imperialista. Aunque para poderlo llevarlo a cabo todavía le faltaba algo más: un puerto con muelles para que puedan operar los barcos a vapor que por sus dimensiones y calado no podían llegar a las riberas de la Capital Federal.

Es así que entre 1884 y 1897 se realizó la construcción del llamado “Puerto Madero”, obra que el 22 de octubre de 1882 había ordenado la ley 1257. De los debates parlamentarios en la Cámara de Diputados surge claramente que la construcción del puerto tenía como finalidad solucionar un problema nacional, y no uno meramente local; ya que el puerto era necesario para todo el comercio de la Nación.

Observemos las opiniones del diputado Gallo, quien al referirse a la construcción del puerto expresaba: “soy partidario entusiasta de esta idea, porque creo que no hay en la actualidad en la República obra alguna que pueda servir de una manera más eficaz a los intereses más trascendentales de ella; creo que no hay ninguna otra de carácter más esencialmente nacional, ni que pueda tener una influencia más eficiente respecto de todos los problemas que afectan nuestro porvenir”⁴.

El 28 de enero de 1889 cuando el vicepresidente de la Nación Carlos Pellegrini, declaró inaugurada “a nombre de la Nación la primera dársena del Puerto de la Capital”, *calificó la dimensión de la obra* con estas palabras: “Creo, en verdad, que de todas las obras públicas que puede haber realizado o realizará el esfuerzo nacional, ninguna más grande y más trascendente que ésta, pues importa no sólo un progreso más, sino que da a este emporio comercial el sello que le faltaba, extiende su benéfica influencia, a toda la República y alcanza con sus favores hasta las repúblicas vecinas”. En 1908, la ley 5944 autorizó la necesaria ampliación del puerto. Pocos años después -en 1911-, en base a conceptos técnicos similares a

³ Antecedentes Parlamentarios: *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 1880, Buenos Aires, Imprenta de la Penitenciaría, 1880, págs. 727/8; conf., Arturo E. Sampay, *“Las Constituciones de la Argentina. 1810-1972”*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, págs. 434 y 435. Véase: Mensaje del Gobierno de la Provincia al Poder Ejecutivo Nacional acompañando la Ley de Cesión de la Ciudad para Capital, en Juan B. Alberdi, *“La República Argentina, consolidada en 1880 con la Ciudad de Buenos Aires por Capital”*, Librería La Publicidad, de M. Reñé, Buenos Aires, 1881, págs. 281/285.

⁴ ver., *“Diario de Sesiones Diputados”*, pág., 913.

los preconizados por el Ing. Huergo se inician las obras del “Puerto Nuevo”, que son concluidas en 1926.

Así es que *el puerto fue construido por la Nación*. El espacio ocupado actualmente por el Puerto Buenos Aires perteneció siempre al Estado Nacional Argentino, ya que éste efectuó su localización en un sitio históricamente ganado a las aguas del Río de la Plata mediante estudios técnicos realizados en la rada de Buenos Aires, e impulsados por el Congreso Nacional⁵.

Para que no queden dudas, en la casi totalidad de las leyes fundacionales que a este respecto sanciona el Congreso Nacional se lo denomina “*Puerto de la Capital Federal*”. También los decretos del P. E. N. dieron al puerto el distintivo federal: de la “capital”. Los que dictó el Presidente Sáenz Peña, para poner en marcha las nuevas construcciones del puerto de la Capital, y que fueron refrendados por su ministro Ezequiel Ramos Mejía, ratifican esta iniciativa y ejecución por parte del gobierno federal. En todos ellos se hace referencia a obras para el puerto de la Capital Federal. Así es que el puerto y sus ampliaciones fue construido por decisión institucional de los poderes públicos nacionales; es decir, por quien es su titular de dominio y en jurisdicción nacional.

Los antecedentes históricos, constitucionales, económicos y culturales que lo han caracterizado virtualmente desde su fundación, como las distintas corrientes económicas que se desarrollaron en el país, motivaron que las principales conexiones de transporte ferroviario, carretero y fluvio-marítimo convergieran hacia este puerto, con preponderancia sobre otro. *Es el puerto nacional de los argentinos*.

La trascendencia histórica del Puerto Buenos Aires, la gran cantidad de pasajeros y cargas que por sus muelles ingresan y salen del país, y la cantidad de líneas marítimas que lo unen con todo el mundo, asegurando al comercio exterior argentino la disponibilidad de un servicio indispensable para el desarrollo económico nacional, impiden que se lo pueda calificar como espacio exclusivamente local, ya que es *el vértice de una política portuaria nacional* en el ámbito del gobierno federal.

Puerto Nacional, dada la amplitud del *hinterland* al cual sirve que trasciende el mero ámbito de la Avda. General Paz y el Gran Buenos Aires, pues alcanza a varias provincias de nuestro país que lo pueden utilizar en forma amplia y sin ningún tipo de restricción, posibilitando el abastecimiento de insumos y dando salida a las producciones de alejadas regiones que integran el territorio nacional. Su ubicación como el intenso tráfico de cargas y pasajeros, avalan su condición de Puerto Federal de los Argentinos. *Hoy día el federalismo veraz transcurre por este puerto*, que con políticas económicas activas impulsadas desde el

⁵ ver, Jorge F. Cholvis, “*El Puerto Federal Argentino*”, noviembre de 2005.

Estado Nacional, estará en condiciones de brindar a las regiones interiores del país el desarrollo económico que el proyecto del siglo XIX impidió.

Las significativas diferencias de la estructura productiva de la ciudad de Buenos Aires -con predominante participación del sector terciario-, respecto a la de la Nación, origina que las exportaciones porteñas tengan volúmenes muy reducidos, tanto en término de producto bruto geográfico como de las exportaciones totales argentinas. Ello contribuye a sostener que la pretensión de que se transfiera el puerto a la ciudad, no tiene bases sólidas de consideración en términos de mercaderías transportadas y originadas en su ámbito.

Sabido es que el impacto de las políticas de transporte por agua no puede ser analizado aisladamente, sin considerar el efecto de las diferentes medidas adoptadas en el marco de la política económica nacional. Es necesario un sistema integrado de trasportes y de transferencia de mercaderías en el ámbito portuario. Un servicio portuario concordante con una política en expansión del comercio exterior, que priorice su desarrollo acelerado a valores competitivos en el mercado internacional.

Para ello el *rol del Puerto Federal* en el sistema portuario nacional es vital, como principal centro de transferencia de cargas y puerto integrador de las operaciones de transporte marítimo, fluvial y terrestre; es puerto que debe mantener sus puertas abiertas para brindar servicios, y cumplir con su misión para que la Nación pueda ofrecer a las fuerzas productivas del país la presencia de una unidad portuaria moderna y eficiente, que al ejecutar una planificada política portuaria coadyuve al desarrollo económico y social, *en el marco del nuevo Proyecto Nacional para el País de los Argentinos*, que estamos construyendo en nuestra realidad contemporánea del siglo XXI.

Buenos Aires, noviembre de 2010.