



Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 14 - Número 19 - julio de 2021 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)

Seeing the State in action: public policy in the construction and first years of operation of the La Plata port under provincial management (1883-1904)

Santiago Prieto [^]

Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI); Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Correo electrónico: prieto.santiago88@gmail.com

[^] Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI); Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Email: prieto.santiago88@gmail.com



Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)

Seeing the State in action: public policy in the construction and first years of operation of the La Plata port under provincial management (1883-1904)

Santiago Prieto*

Recibido: 3 de agosto 2020

Aceptado: 12 de noviembre 2020

Resumen

Este trabajo aborda la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata (1883-1904) proponiendo una lectura histórica en diálogo con los estudios en políticas públicas. Presenta fuentes históricas que no han sido consideradas para tratar la historia del puerto de La Plata. Mediante el estudio de las agencias estatales involucradas en la construcción de la Instalación Hidráulica de este puerto exploramos nuevos acercamientos a la cuestión del Estado. Nos interesa problematizar las caracterizaciones prevalecientes sobre este puerto respecto a que no consiguió consolidarse como una alternativa al puerto de Buenos Aires debido a decisiones de Estado equivocadas y a políticas públicas ineficientes. La bibliografía que nos precede enfatiza que los objetivos políticos expresados públicamente, que hacia 1883 proyectaron al puerto de La Plata como principal puerto del país, no lograron concretarse. De ello devienen consideraciones del puerto de La Plata como un “fracaso”. Por nuestra parte, consideramos necesario revisitar esta problemática dado que el postulado de una política estatal y su realización efectiva son sólo una parte de la realidad social, implicando por ello las políticas no solo del Estado sino también del conjunto de instituciones y actores que intervienen en este proceso histórico.

Palabras clave: Puerto de La Plata – Políticas Públicas – Estado – Historiografía

Abstract

This paper examines the construction and the first years of operation of the port of La Plata (1883-1904) by proposing a historical reading in dialogue with public policy studies. The paper presents historical sources that have not been taken into consideration to address the history of the port of La Plata. Through the study of the State agencies involved in the construction of the Hydraulic Installation of this port we explore new approaches to the matter of the State. We are interested in problematizing the prevailing characterizations of this port, since it did not manage to consolidate itself as an alternative to the port of Buenos Aires due to wrong state decisions and inefficient public policies. The literature that precedes us emphasizes that the publicly expressed political objectives, which circa 1883 projected the port of La Plata as the main port of the country,

* Prof. de Historia. Becario Doctoral del IDEHESI- (Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales) CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas) Nodo IH Rosario, Argentina. prieto.santiago88@gmail.com



did not manage to be fulfilled. It is because of this reason that the port is considered a "failure". However, we consider it necessary to revisit this problem given that the postulate of a State policy and its effective implementation are only a part of the social reality, thus involving the policies not only of the State but also of all the institutions and actors involved in this historical process.

Key words: La Plata port - public policies - State – historiography

Una decisión planeada nunca doma a la realidad, Lucas Finocchi¹

Introducción

Este trabajo propone problematizar el hiato observado entre las disposiciones institucionales y su concreción efectiva, a propósito de la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata (1883-1904). Queremos dar cuenta de la acción de las agencias estatales involucradas en este caso para abordarlas desde la perspectiva de las investigaciones en políticas públicas. Es posible, así, dialogar con la propuesta de Bohoslavsky y Soprano [2010] en el sentido de aportar nuevos acercamientos historiográficos a la cuestión del Estado, indagando en la multiplicidad de aristas y capas que interrelacionan las dinámicas sociales con lo estatal.

Adoptar una perspectiva de análisis en diálogo con los estudios en políticas públicas nos aporta un instrumental metodológico y teórico para caracterizar el sustrato económico que los actores sociales ponen a jugar en las arenas políticas que dan forma al Estado en su concreción histórica. En este sentido, tanto el Estado, como sus agencias y el rasgo de sus políticas, son abordados considerando la complejidad que entraña su desenvolvimiento en un contexto donde los objetivos políticos expresados públicamente y su realización efectiva representan solo una parte de la realidad social.

Plantear un enfoque desde esta perspectiva de análisis se fundamenta en la preponderancia de un aspecto que sobresale en la bibliografía sobre el tema: la cuestión del Estado, las políticas públicas y las peculiaridades del sistema portuario argentino. En los estudios sobre la historia y el presente del puerto de La Plata se destaca,

¹ “Hongo”, La Velocidad [2017], recuperado de: <https://lucasfinocchi.bandcamp.com/album/la-ve-l-o-c-i-d-a-d>



principalmente, el desfase existente entre los proyectos impulsados desde el Estado en torno a la proyección del puerto y su concreción final.

Ortiz [1943] observó que, con motivo de la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la creación de la nueva capital bonaerense en La Plata, la Provincia impulsó la construcción de su primer puerto de ultramar. Esta estrategia se frustró y el puerto fue transferido a la Nación en 1904. La historiografía posterior mantuvo esta mirada, concentrando sus investigaciones en el período 1883-1904 [Lázzaro 1982a 1982b 1982c 1987 1992, Barreneche 1987, Arena de Tejedor y Games 1987, Games y Arena de Tejedor 1987, Scarfó 2000]. En cambio, Scoccia [1950] aporta una mirada diferente, en tanto se concentra en la actividad industrial del puerto, y presta mayor atención al período de gestión nacional iniciado en 1904.

Inclusive, podemos extender estas preocupaciones referidas a lo estatal y las políticas públicas al presente, si consideramos algunas apreciaciones en torno a la realidad del puerto que emergen al debate público con cierta periodicidad. Por ejemplo, en una nota de opinión publicada en el diario El Día, el 10 de febrero de 2019, el Arzobispo de La Plata, Víctor Manuel Fernández, insta a los candidatos a la Intendencia municipal a manifestar su compromiso al respecto, postulando una caracterización semejante a las que observamos en la bibliografía sobre el tema:

Actualmente La Plata depende demasiado de las *estructuras estatales*. (...) La única salida para evitar el hundimiento es apostar a *un plan de desarrollo* que origine nuevas posibilidades y puestos genuinos de trabajo. (...) Sólo faltan tres kilómetros de autopista y algunas tareas menores. En realidad, ya está conectado a varios ramales ferroviarios, pero no llega mercadería porque falta *la decisión política*. En la actualidad supone muchos costos de mantenimiento, para nada.

Por ello, mientras no tengamos un puerto activo, al menos en parte de su potencial, *seguirá siendo un símbolo de cierta dejadez y abandono*, algo que lamentarían aquellos inmigrantes que llegaron con tantas ganas de crear y de crecer. No creo que haya otra posibilidad mayor de reactivación para nuestra zona.²

² El Día, “¿Por qué todavía aceptamos un puerto fantasma?”, edición digital: <https://www.eldia.com/nota/2019-2-10-2-38-54--por-que-todavia-aceptamos-un-puerto-fantasma--politica-y-economia>, consultado por última vez el 27/05/2020. El resaltado me pertenece.



Dos días después, el Intendente Julio Garro respondió a Fernández, retomando la preocupación, con promesas que evocan a las realizadas a finales del siglo XIX, explicando que

Una vez que esté funcionando, el Puerto de La Plata no sólo creará miles y miles de puestos de trabajo, aportándoles recursos y dinamismo a nuestra economía local. Ahora más que nunca, tenemos la posibilidad concreta de unirnos detrás de un objetivo común, planificar el futuro y construir la ciudad que nos merecemos, después de años de desencuentros, de inauguraciones a las apuradas y de millones de dólares invertidos que no dan sus frutos. Un dato: de todas las terminales portuarias que tiene el concesionario del puerto de La Plata alrededor del mundo, la única que todavía no funciona, luego de cinco años de “inaugurada”, es la rioplatense.

Estamos muy cerca de revertir esta historia y de dejar atrás definitivamente el abandono en el que sumieron a la región capital (...) entonces los vecinos de La Plata, Berisso y de Ensenada podremos decir, llenos de orgullo, que tenemos el puerto más moderno de Sudamérica.³

Podemos observar, entonces, cierta circularidad en torno a problemáticas persistentes, que nos remiten a las miradas historiográficas que señalan el fracaso del proyecto inicial del puerto de La Plata, alegando, principalmente, los desaciertos del Estado provincial, en cuanto a lo político y financiero, y la competencia que representa el puerto de Buenos Aires.⁴ No obstante, prevalece una mirada que no profundiza en la complejidad del “nudo social”, de sus tramas y la variabilidad de posiciones de los actores de este proceso sociohistórico [Oszlak y O’Donnell 1995]. Si bien concordamos con que los objetivos buscados por las primeras disposiciones institucionales no logran concretarse, consideramos que torna inescrutable este proceso considerar que una política estatal es

³ El Día, “El Puerto de La Plata es una oportunidad que nos involucra a todos”, edición digital: <https://www.eldia.com/nota/2019-2-12-2-31-48-el-puerto-de-la-plata-es-una-oportunidad-que-nos-involucra-a-todos-opinion>, consultado por última vez el 27/05/2020.

⁴ Presentamos un estado de la cuestión en Prieto, S. (2020). El puerto de La Plata: de miradas locales y regionales hacia un horizonte atlántico. Trabajos y Comunicaciones (52), e116. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11904/pr.11904.pdf



errónea al no lograr su cometido, tal cual se lo enuncia en sus propósitos iniciales. Esa mirada abreva, fundamentalmente, en el análisis de los discursos de gobernadores, legisladores y mandatarios presidenciales, a partir de fuentes legislativas y de periódicos locales y nacionales. Desde nuestra perspectiva, consideramos preciso advertir sobre la simplificación que de ello se desprende si predomina una lectura sobre el puerto de La Plata como una iniciativa política equivocada por sí misma. Por nuestra parte, vemos posible visitar esta problemática acudiendo a los estudios en políticas públicas con el propósito de aportar otra mirada sobre aquella época, así como también aportar a la caracterización de este puerto de cara a los desafíos planteados en la actualidad.

Nuestro objetivo es, entonces, explorar qué características presenta la dinámica de lo estatal en torno al puerto de La Plata observando cómo fue el desarrollo de sus agencias mientras este fue construido y puesto en funcionamiento, bajo la administración de la Provincia de Buenos Aires (1883-1904). Daremos especial atención, también, a establecer qué actores sociales intervinieron en este proceso. Abordamos un conjunto de fuentes históricas pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (en adelante M.O.P. Bs.As.), relativas a la construcción de la Instalación Hidráulica del puerto de La Plata; cuyos expedientes no han sido estudiados con anterioridad. Considerarlos, atendiendo a la política pública que los enmarca, nos permite reconstruir las actividades de agencias estatales como el Departamento de Ingenieros de la Pcia. de Bs. As., la Sección Hidráulica, la Administración del Puerto de La Plata, así como un conjunto de dependencias y organismos que se gestan durante este período; por ejemplo, la misma Instalación Hidráulica, la Casa de Máquinas, el Servicio de grúas, guinches y cabrestantes, entre otros. A su vez, damos cuenta de las labores desarrolladas por distintos funcionarios y personal del puerto implicados en este asunto. De esta manera, inscribimos nuestra búsqueda en la comprensión de “cómo y por qué cambia la organización y distribución del poder político en una sociedad, qué hacen los gobiernos y por qué lo hacen” [Jaime et al. 2013: 54] a través del estudio de la carnadura histórica en que se inscribe el pasado del puerto de La Plata.

Este artículo inicia con la presentación de cómo ha sido abordada la cuestión del Estado y sus políticas públicas, desde la Historia, en los trabajos referidos al puerto de La Plata.

Santiago Prieto “Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)”,
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



Posteriormente, realizamos un acercamiento a los aportes teóricos de los estudios en políticas públicas, mediante los cuales consideramos que es posible aportar a la comprensión histórica del Estado. En un tercer momento, en base a dicho herramental teórico, nos abocamos al análisis de fuentes para reconstruir nuestro análisis histórico en diálogo con las políticas públicas. Finalmente, realizamos un cierre con nuestras conclusiones sobre la problemática observada y los objetivos que nos propusimos en este trabajo.

Cómo ha sido tratada desde la historia la cuestión del Estado y sus políticas públicas referidas al puerto de La Plata (1883-1904)

En marzo de 1881, a instancias del Poder Ejecutivo, se conformó una Comisión encargada de evaluar qué localidades presentaban las mejores características para albergar la nueva capital de la provincia de Buenos Aires. Uno de los criterios de elección correspondió a las facilidades de comunicación con el exterior, por lo cual Ensenada, San Nicolás, Zárate y Campana sobresalieron en este ítem como alternativas posibles [Lázzaro 1892^a, Barreneche 1987]. Esto concuerda con la mención de Games y Arena de Tejedor sobre el Censo de la Provincia de Buenos Aires de 1881, en el cual se estipula “la activación de los puertos de Bahía Blanca, San Nicolás y Ensenada” en tanto que “bien comprendidos y ligados (...) podrán formar la base firme en que mejor funde Buenos Aires el desarrollo de la prosperidad a que puede aspirar legítimamente”.⁵ Asimismo, las autoras señalan que Dardo Rocha ya había adelantado acciones, apenas iniciada su gestión como gobernador, solicitando un estudio “privado” sobre el puerto de Ensenada a “los ingenieros Rodríguez y Maquedo” [Games y Arena de Tejedor 1987: 61].

Finalmente, se optó por declarar capital bonaerense a Ensenada, mediante un Proyecto de Ley de marzo de 1882, como paso previo a la construcción de lo que sería la ciudad de La Plata [Barreneche 1987]. Tal como reconstruye Lázzaro, del mensaje dado por el gobernador Dardo Rocha, se desprende “la existencia del puerto de la Ensenada como

⁵ Censo General de la Pcia. de Bs.As., 1881, p. 16, citado en Games y Arena de Tejedor 1987: 60.



una de las condiciones más gravitantes para erigir allí la capital” [1982a: 294]. En palabras del Gobernador, al momento de fundamentar su propuesta,

La nueva ciudad fundada en él, alcanzará una prosperidad inmediata, porque estará en el primer puerto de la República, destinado a producir una gran revolución económica (...). Después de la libre navegación de los ríos, la apertura de este puerto al comercio del mundo (...) será el hecho más trascendental que habremos realizado para modificar el antiguo sistema comercial.⁶

Con estas premisas quedó plasmada en la agenda pública la cuestión de la fundación de La Plata en concordancia con su futuro portuario. Durante 1882, los debates parlamentarios tuvieron como eje el potencial económico del puerto en tanto podría canalizar las exportaciones de la provincia de Buenos Aires, las cuales representaban entonces el 73% del total nacional [Lázzaro 1982a: 300]. Una vez aprobada la capitalización del municipio de Ensenada, el 5 de abril del mismo año el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley en vistas de concertar con el gobierno nacional la construcción del puerto de La Plata [Lázzaro 1982a: 301]. Desde el ámbito nacional se da el visto bueno, lo cual confluye en la ley del 23 de enero de 1883 para aprobar el convenio que habilitó a la provincia a construir el puerto. Ello devino en la ley provincial de agosto de 1883 que dispuso el inicio de las obras “con arreglo al contrato celebrado y las condiciones presentadas por Waldorp” [Lázzaro, 1982a: 303]. En esta reconstrucción, Lázzaro diferencia en las intervenciones legislativas del senador Juan M. Ortiz de Rozas, un polo de oposición a las proyecciones que acompañaban la construcción del puerto y la nueva capital provincial por carecer de sentido promisorio la pretensión de desviar los flujos comerciales de ultramar, y también el poder político, que concentraba la ciudad de Buenos Aires [Lázzaro 1987: 302]. Esta misma situación es trabajada por Barreneche [1987]; a lo cual podemos agregar la visión dada por Games y Arena de Tejedor [1987] y Scoccia [1950], con respecto a que las autoridades nacionales concedieron la autorización al puerto provincial sin perder su tutelaje sobre la aprobación de las obras y presupuesto, así como la potestad de intervenir en su funcionamiento, ya sea mediante

⁶ Mensaje del Dr. Dardo Rocha ante la Asamblea Legislativa el 14 de marzo de 1882, citado en Lázzaro, 1982a: 298.



construcciones propias o bien, inclusive, expropiando parte o la totalidad de sus instalaciones.

Según Games y Arena de Tejedor [1987], en principio, la totalidad de las obras fue otorgada al proyecto presentado por Guillermo Moore, el de menor costo inicial, presupuestado en 10.000.000 pesos fuertes, en tanto quedaron relegadas las propuestas de “Mauricio Pennano, a nombre de un sindicato de banqueros europeos”, y de Juan Clark y Cía. [Games y Arena de Tejedor 1987: 63]. No obstante, el proyecto de Moore varió “no encontrándose aún las explicaciones necesarias. La construcción recayó en la empresa Lavalle, Médici y Cía, ocupándose Moore de la canalización que comenzó en noviembre de 1883” [Games y Arena de Tejedor 1987: 63]. El ingeniero Waldorp, designado Director Técnico de las obras del puerto [Barreneche 1987], estuvo a cargo de los inicios de la construcción. Portaba el visto bueno de Dardo Rocha al contar como antecedentes su participación en la dirección de las obras del puerto de Amsterdam y “del puerto de Batavia en la isla de Java” [Games y Arena de Tejedor 1987: 65].

Por su parte, Ortiz [1943] había señalado un decurso problemático en los comienzos del puerto de La Plata, atendiendo a la cuestión presupuestaria y los plazos incumplidos en la concreción de las obras. Un análisis más detallado de este proceso indica que implicó la emisión de deuda pública por parte de la provincia mediante un empréstito obtenido en París que consistió en la colocación de bonos en dos partes; una primera en 1883, y la segunda en abril de 1884, logrando la obtención de \$f 10.000.000 [Arena de Tejedor y Games 1987: 18]. Esta primera financiación resultó insuficiente al poco tiempo, lo cual indujo a comprometer el usufructo de las tierras que habían sido compradas para la construcción del puerto mediante una hipoteca por cuenta del Banco Hipotecario de la Provincia. Posteriormente, en 1888 tuvo lugar el tratamiento de un proyecto de ley para tomar un nuevo empréstito por el valor de \$oro 18.500.000 [Barreneche 1987: 36], y en septiembre de 1889, otro por \$oro 50.450.000, para cubrir las deudas provinciales, en gran parte relacionadas con las obras del puerto [Arena de Tejedor y Games 1987: 18].

De todas maneras, al inaugurarse el puerto oficialmente en marzo de 1890,

El futuro parecía perfilarse promisorio. Así lo sugiere, al menos el establecimiento de tres compañías en el puerto de cuyos propósitos se esperaban fecundos resultados:



la compañía “Muelles y Depósitos” (...); la “Sociedad Mercado de Frutos, Silos y Molinos” y la “Cia. de Docks de Tránsito” [Lázzaro 1982b: 8].

Sin embargo, desde entonces, cobrará una presencia recurrente el problema presupuestario que significa finalizar las obras del puerto para el erario provincial. Una iniciativa constante fue la de buscar financiamiento externo y delegar la administración y usufructo del puerto a privados con el propósito de saldar las deudas contraídas. Al respecto, Barreneche [1987] recupera el mensaje legislativo dado por el gobernador Costa en 1891 donde plantea ofrecer en arrendamiento el Dock Central; en el mismo sentido, Lázzaro reconstruye intentos similares en 1892 y 1893, cuando se redondea la propuesta según la cual

se transferiría la propiedad del puerto de La Plata, por la suma de \$ o/s 35.000.000 en títulos de los mencionados empréstitos (art. 3); (...) la compañía debería concluir las obras del mismo dentro de cuatro años (...); la provincia se reservaría el derecho de readquirir el puerto en cualquier tiempo durante el término de 30 años [1987: 118].

Podemos ver que la agenda de la política pública referida al puerto de La Plata tuvo un viraje significativo con respecto a los proyectos iniciales que fundamentaron su construcción diez años antes. Alejándose de los mensajes legislativos en los que Dardo Rocha postuló la conformación de un polo comercial con conexiones ultramarinas, comenzó a perfilarse de manera más nítida la imagen de La Plata como una ciudad industrial, tal como incita a considerar el gobernador Guillermo Udaondo en su mensaje a la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1895 [Lázzaro 1982a: 309]. Por su parte, la gestión del gobernador Bernardo de Irigoyen prosigue una dirección similar ofreciendo como prenda de pago las instalaciones portuarias para subsanar la deuda externa provincial. Finalmente, ello se concreta bajo la gobernación de Marcelino Ugarte cuando se acuerda la transferencia del puerto a la órbita nacional, en torno a agosto de 1904 [Lázzaro 1982b: 11].

Vemos, entonces, que la bibliografía precursora presenta una lectura problemática y frustrante de los inicios del puerto de La Plata [Arena de Tejedor y Games 1987, Barreneche 1987, Games y Arena de Tejedor 1987, Lázzaro 1892a 1982b, Ortiz 1943] -

Santiago Prieto “Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)”,
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



con la excepción de Scoccia [1950]. Ello nos parece plausible en términos generales; sin embargo, consideramos necesario problematizar el análisis de un aspecto relevante que sobresale en la bibliografía: la cuestión del Estado, las políticas públicas y la peculiaridad del sistema portuario argentino. Por nuestra parte, denotamos que tanto el Estado, como sus agencias y el rasgo de sus políticas, debieran ser abordados considerando la complejidad que entraña su desenvolvimiento, para luego poder arribar a conclusiones más precisas sobre las políticas estatales que devienen en la frustración del proyecto inicial, impulsado por Dardo Rocha, para el puerto de La Plata. Un análisis en ese sentido, entendemos, es posible retomando los estudios en política públicas.

En los estudios sobre la historia del puerto de La Plata se destaca, principalmente, el desfase existente entre los proyectos impulsados desde el Estado en torno a la proyección del puerto y su concreción final. Coincidimos en considerar que los propósitos iniciales del puerto no fueron logrados, fundamentalmente en cuanto a superar en importancia al puerto de Buenos Aires; sin embargo, desde nuestra perspectiva sostenemos que tales objetivos políticos, y el grado realización efectiva, son sólo una parte de la realidad social. En ese sentido, proponemos revisitar esta cuestión observando en las políticas públicas cómo se produce la cristalización de las tensiones sociales [Thwaites Rey 2005] que dan forma a la historia del puerto de La Plata. Para ese desarrollo acudimos, puntualmente, a nociones como la *hechura de las políticas* [Aguilar Villanueva 1992 y 2013] y la delimitación de un *proceso* en torno a una problemática en particular [Tamayo Sáez 1997] para considerar las singularidades que emergen al ver al *Estado en acción*, a través del desenvolvimiento de sus agencias [Oszlak y O'Donnell 1995].

Un diálogo con los estudios en políticas públicas hacia la comprensión histórica del Estado provincial y el puerto de La Plata (1883-1904)

A partir de Thwaites Rey [2005] distinguimos que, con el predominio de las corrientes de pensamiento neoclásicas desde 1980, pueden dividirse en dos las visiones usuales sobre el Estado. La prevalencia política “antiestatista” delinea un Estado de manera



cosificada -un lugar a ocupar- e instrumental, o bien como un *sujeto*, con cierta capacidad de autonomía de su estructura burocrática. Por otra parte, las perspectivas progresistas, nacional-populares y de izquierda proponen una visión del Estado como el lugar de lo nacional, generalmente situadas en una retórica antimperialista [Thwaites Rey 2005: 20]. En la tarea de abordar las políticas públicas ello importa en tanto que, coincidimos con la autora, el sustento teórico implica una manera de aplicar el herramental metodológico de análisis tanto como un componente ideológico que describe e incide sobre la realidad que se propone estudiar.

Con esta referencia, indagamos en las nociones construidas en torno a las políticas públicas sin perder de vista que se trata de un campo disciplinar diverso, por sus enfoques teóricos y concepciones diferentes, tal como Jaime, et al. [2013] reponen a partir de Weimer y Vining [1989]. A lo cual añadimos la singularidad de su interdisciplinariedad y una presencia en elaboración permanente frente a las dinámicas propias de su campo de aplicación, con una preocupación por actuar sobre la coyuntura presente.

Jaime, et al. [2013] nos recuerdan considerar la polisemia inherente al concepto de *política*. Aludiendo a sus acepciones en inglés, pueden distinguirse rangos de ocupación entre *polity*, que refiere a la dimensión institucional del orden político; *politics*, que nos acerca a la dimensión de los comportamientos y tensiones sociales de los sujetos; y *policy*, o *policies*, remite a la esfera de actuación de los gobiernos, es decir, sus políticas públicas, tanto en sus objetivos e intenciones como en el desarrollo de las acciones de implementación y sus resultados. Esta última dimensión ha provocado diferentes concepciones sobre qué se entiende por políticas públicas, lo cual, con Jaime et al. [2013], podemos leer como un recorrido hacia una mayor complejidad en el estudio de las acciones de los gobiernos. Por ejemplo, Meny y Thoening [1992], se centran en la actuación del gobierno y de las autoridades estatales para definir qué es una política pública [Jaime et al. 2013: 58]. Dye [1995] amplía la aplicación del concepto para considerar, también, las omisiones por parte de los gobiernos [Jaime et al. 2013: 58]. Martínez Nogueira [1995] postula una serie de aspectos a considerar para entender de qué hablamos cuando nos referimos a una política pública. Lo cual concita comprender *un campo de acción* en particular que es atendido por la actividad estatal; una *declaratoria*

Santiago Prieto "Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)",
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



de intención que enuncia los objetivos, acciones y contenidos de una política; un *proceso de conversión*, en el que se ponen en juego los recursos disponibles para la concreción de los objetivos políticos; el *ciclo de acción*, compuesto por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, de la política pública; y el *conjunto de productos, resultados e impactos* que resultan de la puesta en práctica con sus diversos sentidos y consecuencias que pueden darse en la realidad social [Jaime, et al. 2013: 60-61].

Los estudios en políticas públicas ponen en debate diferentes vertientes epistemológicas que enfatizan el carácter societal de las políticas. Las corrientes pluralistas explican las acciones estatales atendiendo, principalmente, a los conflictos sociales, o bien, la lucha de clases para las perspectivas marxistas. Desde otra visión, Lowi [1964, 1972] distinguió diferentes arenas de las políticas, invirtiendo la relación causal para considerar que las *policies* explican las dinámicas que emergen en el ámbito de la *politics* [Jaime, et al. 2013: 62-63].

Ello cobra relevancia para nuestro trabajo en tanto que dimensionamos el ámbito del Estado desde una perspectiva que señala su interrelación con el conjunto de los actores sociales, sosteniendo un margen de autonomía estatal como interventor y productor de cambios sobre la realidad y su contexto.

Aguilar Villanueva propone volcar la atención a la *hechura* para “destacar la especificidad e importancia de la elaboración de las políticas y reconocer su causalidad propia en el conjunto social y en el proceso político” [Aguilar Villanueva 1992, p. 16]. Si bien no coincidimos con su lectura histórica de los procesos que atañen al Estado en América Latina, y en virtud de ello, no podemos adoptar sin reparos su perspectiva como marco teórico, sí nos parece interesante recuperar las nociones de este autor sobre las políticas como herramientas de análisis para nuestra investigación.

Puesto que las fuentes históricas que estamos trabajando forman parte del acervo documental del M.O.P. Bs.As., Aguilar Villanueva nos posibilita discernir cómo operó la política pública en nuestro caso de estudio y, a partir de ello, reconstruir el itinerario trazado por los funcionarios y agencias estatales que intervinieron en su proceso de implementación. En este sentido, nos plegaremos al carácter descriptivo de la noción



política que Aguilar Villanueva distingue de la literatura que enfatiza su comprensión teórica, con el fin de aprehender el conjunto de acciones involucradas, tanto en las intenciones que promueven la construcción del puerto como “lo que realmente (se) hace y logra”, considerando que “la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” [Aguilar Villanueva 1992: 25-26].

Con Tamayo Sáez [1997] resulta posible operativizar este análisis desde su definición de políticas públicas como un *proceso* que se reconstruye a través del recorte cognoscitivo. Así recupera distintas decisiones de gobierno, que pueden ordenarse en etapas tales como la identificación y definición de un problema de carácter público; la formulación de alternativas de solución; la adopción de una de esas alternativas; su implantación; y, la evaluación de sus resultados. Es decir, “el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad” [Tamayo Sáez 1997: 3].

De esta manera, cobra relevancia ejercitar el análisis de las políticas, lo cual comprende un bagaje de técnicas, conceptos y metodologías multidisciplinares puestas a jugar en la esfera del “conocimiento en”, si retomamos las nociones de Lasswell [2013: 53], con el propósito de enriquecer la toma de decisiones políticas pertinentes. En virtud de nuestras inquietudes, observaremos solo el momento de la implantación, con el fin de analizar las vicisitudes del Estado y los actores sociales involucrados en la puesta en marcha del puerto de La Plata. De esta manera, buscamos complejizar la mirada que sobrevuela las responsabilidades en la ineficiencia de los proyectos a cargo del Estado, no tanto por disculpar sus yerros sino más bien para tratar de caracterizar, desde otro ángulo, con qué tramas sociales y procesos históricos es pertinente considerar la cuestión. Nuestra postura sostiene que el devenir del puerto de La Plata, a lo largo de sus 130 años de operabilidad, está atravesado por fenómenos multicausales que escapan a una mirada puesta solamente en la eficiencia o ineficiencia del Estado y sus políticas públicas, lo cual suele ser sopesado desde las preguntas sobre qué se proyectó y qué se logró en la realidad.

Santiago Prieto “Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)”,
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



69

Observar el momento de la implantación nos abre el panorama sobre cómo se plasma, en los hechos, la política pública; y, a partir de ello, contribuir a explicaciones que vayan más allá de las posibles de lecturas unilineales. Tamayo Sáez [1997] presenta distintos enfoques sobre la implantación. El modelo *top-down*, por ejemplo, concibe una separación tajante entre la esfera política de la decisión y su plano administrativo, que traduciría fielmente la formulación de la política en la implementación [Tamayo Sáez 1997: 13]. En contraposición, el modelo *bottom-up*, invierte la formulación de la política poniendo de relieve plano local y sus características organizacionales para operar efectivamente la implantación de la política [Tamayo Sáez 1997: 17]. Posicionándonos entre ambos extremos, a nosotros nos interesa, particularmente, comprender el momento de implantación desde la propuesta que Tamayo Sáez recupera de Presman y Vildavsky [1984], en tanto “proceso de interacción entre los objetivos y los resultados” [Tamayo Sáez 1997: 14]. Ello nos habilita indagar en la secuencia de hechos referidos a la construcción del puerto como “campo de negociación política” en la que distintos actores tercián sus transacciones e inciden, por ende, en el proceso de implantación. Esto se fortalece, por otro lado, tomando en cuenta, también, la postura de Bardach [1980], que recupera Tamayo Sáez, para sostener que la implantación, en tanto *proceso de ensamblaje* de los elementos de la política pública, concierne a la “sucesión de movimientos -juegos-entre actores” donde “intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos -otros procesos de implantación” [Tamayo Sáez 1997: 16].

Esto nos conduce a ubicar el momento de implantación de la política pública en el proceso histórico que nos ocupa, de carácter más general, lo cual es plausible si acudimos a dialogar con el “protomodelo” de abordaje que proponen Oszlak y O’Donnel [1995]. Al considerar este enfoque, podemos indagar en los documentos administrativos incluyendo una mirada de contexto e hilar, al mismo tiempo, qué actores forman parte de las dinámicas sociales que atraviesan a nuestro caso de estudio y cómo repercutió este proceso en las agencias estatales que intervinieron directamente. Es posible construir un índice de lectura que nos habilite ver al “estado en acción” (...) “en un proceso social en



el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” [Oszlak y O’Donnel 1995: 104].

Esto conlleva comprender los posicionamientos tanto del Estado como de los demás actores sociales involucrados. Entonces, resulta importante desagregar cuáles son las organizaciones estatales, determinar qué funciones desempeñan y, dentro de lo posible, delimitar sus estrategias de actuación quitando del horizonte interpretativo toda prescripción que suponga acciones homogéneas, unívocas o permanentes. Mientras que, en lo concerniente a los actores sociales, siguiendo a Oszlak y O’Donnel ello “incluye clases, fracciones de clase, organizaciones e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder” [1995: 114], debemos discernir qué políticas adoptan mediante sus tomas de posición al respecto.

En consecuencia, nos plegamos a la idea que observa las políticas públicas como “nudos sociales” en tanto que “el estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto, que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso” [Oszlak y O’Donnel 1995: 116]. Todo esto implica, además, dimensionar la variabilidad de los posicionamientos y acciones dado que los leemos en clave temporal. En definitiva, este “protomodelo” nos interesa como medio para acceder a la comprensión de las políticas estatales como vector de análisis de las transformaciones sociales, en sus dimensiones múltiples y complejidad.

La política pública en la Instalación Hidráulica del puerto de La Plata (1890-1904)

Hemos desarrollado un panorama general sobre cómo fue abordada la cuestión del Estado y la política pública respecto del puerto de La Plata. También reconstruimos un marco teórico de los estudios en políticas públicas que nos permiten visitar esta cuestión. A partir de ello, podemos sostener que contamos con un fundamentado marco de la política institucional sobre nuestro objeto de estudio pero que solo comprende una dimensión de

Santiago Prieto “Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)”,
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



la polisémica categoría política: la *polity* -si acudimos a las acepciones que traducen Jaime, et al. [2013]. En efecto, consideramos pendiente profundizar qué agencias públicas, funcionarios y empresas forman parte de este proceso histórico. Es decir, recapitulamos que tal comprensión debe indagar en la consistencia societal de las políticas públicas. Y, sobre esta base, es preciso dimensionar la variabilidad material y temporal de las posiciones que los actores sociales adoptaron alrededor de la matriz estatal.

En adelante pasamos a reconstruir la política concertada en la Instalación Hidráulica del puerto de La Plata que, como señalamos anteriormente, comporta un cuerpo de fuentes históricas sin estudio hasta el momento. De esta manera, ponemos en relieve que la orientación de la política estatal no aparece incongruente con las expectativas de construir un puerto con buenas prestaciones en infraestructura; de hecho, pese a las dificultades, las agencias estatales van expandiéndose y no se distinguen momentos de desatención o desidia respecto del funcionamiento del puerto. No obstante, sí es posible observar problemáticas de distintos órdenes pero que indican, antes que nada, dinámicas en pugna entre actores sociales por preservar y mejorar sus posiciones en el puerto. En este trabajo no incluimos en nuestro análisis los conflictos laborales que también ocurren en torno de esta sección del puerto. Sin desconocer su relevancia, consideramos pertinente abordar esa cuestión en próximas investigaciones. Aquí nos concentramos en los actores públicos, entiéndase por funcionarios, profesionales a cargo de la ejecución de las obras del puerto y personal de las agencias estatales; y, en los actores privados, como empresas, representantes locales y/o concesionarios de firmas extranjeras, e intermediarios en el comercio importador.

La construcción de esta sección del puerto significó, además de sus aspectos técnicos y operativos, la constitución de una subárea dentro de la Administración del Puerto, con funcionarios, operarios e instalaciones propias. Asimismo, formaba parte del eje central del proyecto arquitectónico y político concretado en el puerto de La Plata. La ubicación de la Instalación Hidráulica conectaba directamente con la cabecera del Dock Central del puerto y, a su vez, en dirección hacia el continente, con el eje arquitectónico que unía a los edificios públicos de la ciudad de La Plata. Este segmento de la infraestructura portuaria nos permite indagar en el entramado histórico que, aún en nuestro presente,



mantiene “testimonios de la llamada arquitectura de la Revolución Industrial y resultan referentes no sólo de las funciones que incluía la compleja actividad portuaria, sino también de la introducción de tecnologías de avanzada como las estructuras metálicas o el hormigón armado” [Vitalone y Conti 1996: 45].

En el marco del proyecto político del que formó parte el puerto de La Plata, podemos señalar los comienzos del *proceso* de la política pública [Tamayo Sáez 1997], referida a la construcción de la Instalación Hidráulica, el día 30 de abril de 1890, a pocas semanas de la inauguración oficial del puerto. En esa fecha se firma el contrato entre el M. O. P. Bs. As., cuyo titular de entonces era el Ing. Huergo, y la constructora alemana Casa G. Luther Braunschweig. Dentro de esta instancia, pasamos a focalizar en su etapa de implementación para dar cuenta del “proceso de interacción entre los objetivos y los resultados” que recuperamos con Tamayo Sáez [1997: 14].

En los inicios de la construcción podemos observar al Director Técnico de las Obras del Puerto La Plata, Ing. J. A. A. Waldorp, ocupando un lugar central en la interlocución y las gestiones con la casa constructora que, como mostraremos en este apartado, resultaron para nada sencillas. En una nota manuscrita del 19 de noviembre de 1890, Waldorp comunica sus observaciones y reparos respecto a que “los constructores navales Sachsenberg Hermanos han cambiado la forma del fondo del guinche flotante” que debe proveer la Casa G. Luther, a quien transfiere la responsabilidad aduciendo:

He siempre considerado la forma chata como elemento principal para la estabilidad de la grúa flotante y por esa razón acepto este cambio solamente bajo la condición que Ud toma la garantía para la estabilidad del nuevo proyecto.

Habiendo algunas dudas de la estabilidad, se debe hacer presente á los constructores que preveen y hagan las construcciones necesarias, para hacer tan estable el cuerpo redondo del buque como estaba en su forma primitiva, colocando despues del viaje piezas laterales, lo que se puede efectuar en el astiller que existe aquí.⁷

⁷ M.O.P. Bs.As. Depto. de Geodesia, Caja “Antecedentes Construcción Puerto La Plata” s/n, 19/11/1890.



En este fragmento de la comunicación entre Waldorp y la Casa G. Luther podemos observar prontamente, y a nivel de detalle, lo que dista entre las prescripciones estipuladas desde la planificación de un proyecto y su implementación, momento que incluye, como vemos, la interacción de estrategias por parte de los actores sociales que buscan el mejor juego de acuerdo con sus intereses. Antes que presuponer con esto una generalización homogénea de toda la cuestión estatal referida al puerto, nos interesa hacer hincapié en que las diferencias y reclamos elevados a la Casa G. Luther por parte de representantes estatales marcan distintos puntos de tensión que, en el conjunto de los documentos estudiados, corporizan el posicionamiento político de la empresa constructora. Casi en simultáneo, apenas iniciado diciembre de 1890, Zedlitz Weyrach, representante local de Casa G. Luther, solicita posponer el comienzo de las obras, previsto para enero de 1891, invocando que se superpondrían las actividades con la construcción de los “32 galpones” del puerto por parte de los empresarios “Arol Brothers de Glasgow”.⁸

Entonces, podemos tomar aquí la noción descriptiva de política con el fin de observar las intenciones, acciones y los resultados de la interacción colectiva que devienen en la *hechura* de la política pública que abordamos [Aguilar Villanueva 1992]. Es importante, a su vez, resaltar que el curso de las acciones incluye cambios de actores, tanto en el sector público como privado.

Por ejemplo, tenemos como referencia la llegada de los primeros materiales y maquinarias para la Instalación Hidráulica en la jornada del 3 de enero de 1892, con el arribo de los vapores “Río” y “Heráclides”. A partir de entonces, vemos el comienzo de una nueva etapa en las tratativas, que empezaron a girar en torno a dos cuestiones significativas y, en más de una ocasión, generaron sus discrepancias. Por un lado, el inventariado de los materiales recibidos y su correspondencia con los contratos y convenios suscriptos. Por el otro, el armado y puesta en funcionamiento de las maquinarias, instancia en la que los

⁸ M.O.P. Bs.As. Depto. de Geodesia, Exp. Letra L n° 140, archivado en Noviembre 2/96. Dado que el documento histórico es de un manuscrito sin catalogar, el nombre “Arol” también puede leerse como “Avol”, o bien, alguna abreviatura que no llegamos a distinguir con precisión. De todas maneras, la referencia a que se trata de empresarios que tienen a cargo la construcción de los treinta y dos galpones en el puerto, y su procedencia de Glasgow, puede ser cerciorada con plena exactitud.



contratistas proveyeron del personal y la contratación de trabajadores necesarios para garantizar la entrega de la obra en las condiciones acordadas.

Por entonces, los constructores Dirks y Dates, domiciliados en la ciudad de Buenos Aires, poseen la representación de la Casa G. Luther -al menos desde el año 1892- y son quienes pasan a gestionar ante los organismos estatales los asuntos administrativos, financieros y operativos referidos a la Instalación Hidráulica. En cuanto a las áreas estatales podemos señalar que, a la par, comienzan a ocupar el centro de este entramado la Administración General del Puerto de La Plata, cuyo titular en el período 1892-1895 fue el Ing. Julio Figueroa, y, también, la Sección Hidráulica del Departamento de Ingenieros de la Pcia. de Buenos Aires.

Al respecto, podemos observar que el Ing. Figueroa comunica al director de la Sección Hidráulica, Ing. Benjamín Sal, que los materiales arribados al puerto al 21 de enero de 1893, incluyendo la llegada del vapor “Yessica” a los anteriormente mencionados, no corresponden a la totalidad comprometida por parte de la Casa G. Luther; y detalla lo siguiente

Los materiales que de acuerdo con ese Convenio han llegado por los vapores “Rio” “Heraclides” y “Yessica” son los siguientes:

1. Una Maquina á vapor con cañería
2. Una Caldera
3. Una Bomba – Worthington
4. Un Inyector – Kortning
5. Un Acumulador
6. Un Depósito de fierro para agua
7. Seis Gruas hidráulicas de 1.5 ton
8. Seis Cabrestantes de 1.00 ton
9. 2500 m. l. de caños de agua de presión
10. 84 hidrantes para las gruas
11. Diez hidrantes para los puentes levadizos
12. Veinte y dos válvulas para cerrar la cañería de 100 mm de diámetro
13. Diez válvulas de retroceso

Importe total, materiales y colocación 501.041 Fcs

Este material llegado no constituye el total que ha debido embarcar la Empresa G. Luther, faltando esencialmente:

- 16 Hidrantes



5 Gruas hidrantes
3 Cabrestantes.⁹

Podemos inferir de la evaluación de los funcionarios que la prestación de la empresa alemana continúa siendo menos de lo estipulado en los contratos. Lo cual nos remite a aquella idea de Bardach [1980] sobre la implantación de la política pública como campo en que los actores, públicos y privados, “intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones” [Tamayo Sáez 1997: 16]. Esto puede ratificarse cuando, en Julio de 1894, el Gobernador Udaondo, secundado por Emilio Frers, su Ministro de Obras Públicas, autoriza al Departamento de Ingenieros a recibir “la parte de la instalación hidráulica del puerto La Plata que ha sido terminada” en un expediente en el que se especifica que la casa G. Luther deber hacerse cargo del mayor gasto de carbón en que se ha incurrido en las pruebas de la Instalación.¹⁰ Así, apreciamos con mayor acercamiento las dinámicas que van consolidando las áreas estatales y qué posiciones ocupan los privados. Es interesante observar, en ese sentido, el lugar de las empresas constructoras en la operatoria del puerto, por ejemplo, en cuanto a que la puesta en funcionamiento de la Instalación Hidráulica, hasta no haber sido aceptada su entrega por el Estado, y finalizado el plazo de un año de garantía, comienza a funcionar bajo responsabilidad de Dirks y Dates, en representación de G. Luther.

Para visualizar que no se trata de un rol de incidencia menor, podemos dimensionar que implicó “instalar las máquinas hidráulicas, las gruas, los cabrestantes, etc.”, constituyendo un factor fundamental en la producción de energía a vapor para la tracción de las grúas y guinches de carga y descarga de buques, así como para las locomotoras y herramientas de transporte utilizadas en el almacenamiento del puerto.¹¹ A su vez, proveyó de agua a diferentes sectores del puerto tales como, las letrinas de la Estación ferroviaria del Dock Central y los distintos galpones de almacenamiento. De todas maneras, este derrotero parece continuar todavía en noviembre de 1898, cuando podemos

⁹ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. N° 1820, 21/1/1893.

¹⁰ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. Letra D n°80, 14/7/1894.

¹¹ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. Letra L n° 140, 2/11/1896.



observar al “Ingeniero del Puerto” Antonio Van Domselaar elevando un plano y presupuesto al titular de la Sección Hidráulica con el fin de colocar

un tanque al ya existente para la provisión de agua para las locomotoras dependientes de las oficinas y letrinas en los galpones, pues que la existente no dá abasto. Lo prueba la infinidad de veces que se ha apersonado á esta Oficina el Gefe de Movimiento del FC del O. en este Puerto (...). Las cañerías que van englobadas en el presupuesto son para comunicar todas las letrinas diseminadas á lo largo del Oeste del Gran Dock con el tanque y librar la cañeria de presión que se utiliza actualmente con este fin, al servicio de las Instalaciones hidráulicas.¹²

Tales actuaciones evocan un panorama de la situación del puerto de La Plata en torno a una fecha clave en su operatoria puesto que a partir de 1898 cae significativamente el movimiento de importaciones y exportaciones.¹³ Nos interesa detenernos en este momento con el fin de caracterizar en contexto cuál es el rol que deviene el Estado “en acción” [Oszlak y O’Donnel 1995].

En este *proceso* diferenciamos tres etapas de la Instalación Hidráulica. La primera atañe a su construcción, entre 1890-1894; la segunda refiere a su puesta en marcha, bajo responsabilidad de la empresa constructora, entre 1895-1898. A partir de este momento, comienza una tercera etapa que delimitamos entre 1898-1904, en la que el Estado provincial asume el funcionamiento de esta sección del puerto. Es oportuno reparar, entonces, volviendo a la propuesta de Lowi [1964, 1972], tal como vimos con Jaime et al. [2013], que la *policies* implicada en la Instalación Hidráulica generó un vector ordenador de distintos actores sociales. En esta arena, el Estado impulsó su iniciativa encarnada por diferentes funcionarios públicos y en escenarios históricos que varían, tal como podemos señalar, por ejemplo, con el ocaso de la figura política de Dardo Rocha y la sucesión de distintos gobernadores [Barreneche 1987, Games y Arena de Tejedor 1987, Lázaro 1982a], la crisis económica de 1890 [Barreneche 1987, Barba 1998], o bien, con la mencionada apertura del puerto de Buenos Aires en 1898 [Ortiz 1943, Lázaro 1982a

¹² M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. n° 3112, 25/11/1898.

¹³ Este momento se vincula con la apertura al funcionamiento de las instalaciones del puerto de Buenos Aires lo cual representa un punto nodal en los argumentos presentados por la bibliografía sobre el puerto de La Plata que nos precede.



1982b 1982c 1987 1992]. Sin embargo, nos interesa aportar que la estructura burocrática continuó su desenvolvimiento, consolidando áreas institucionales, e, inclusive, cada uno de los funcionarios relevados aparece preocupado por garantizar el buen funcionamiento de las operatorias hidráulicas, y del puerto en general, reparando falencias generalmente endilgadas a los actores privados. Desde otro ángulo, en la misma arena, los distintos actores privados sostuvieron una relación tensa, aunque sin rupturas, con los funcionarios y las dependencias estatales.

Esto cobra relevancia al reubicar al Estado provincial en una fecha crítica, como evidentemente lo es el año 1898 en términos del movimiento del puerto. Queremos señalar que mientras por arriba se observa el momento del “fracaso” del puerto, por quedar supeditado al puerto de Buenos Aires y luego ser transferido a la Nación, en 1904, desde el “nudo social” que reconstruimos con Oszlak y O’Donnel [1995], discernimos que está ocurriendo una primera reconversión del puerto de La Plata hacia otro tipo de actividades y operatoria. En esta instancia, podemos aseverar que la política estatal continúa siendo la clave ordenadora alrededor de la cual interactúan nuevos actores sociales del ámbito privado. Los cuales, cabe destacar, marcarán el perfil portuario platense durante la primera mitad del siglo XX.

Remitámonos, nuevamente, a los hechos. El gobierno provincial había aceptado recibir la Instalación Hidráulica hacia finales de 1897, teniendo como antecedentes numerosos informes que señalan errores en la construcción y disposición de las maquinarias, elementos defectuosos y materiales de baja calidad. Al respecto, Walter Cowarz, encargado de estudiar las obras y el estado de las maquinarias, y quien ocupó el cargo de jefe de la Instalación Hidráulica, eleva un informe a Domselaar, en el que señala contundentemente

En primer lugar las calderas están colocadas vica-versa, el frente ó parte fogon debe tener frente á la chimenea y la parte de atras, junta á la división del departamento de las maquinas, siendo colocadas en esta manera habra lugar para poder sacar los tubos sin deshacer la pared como es necesario hacer ahora cuando hay que sacar algun tubo. Tambien podia ahorar ocho metros de cañeria que conduce el vapor á las maquinas.



Del modo que estan colocadas las calderas actualmente hay treinta y siete metros con noventa centímetros de cañería para conducir el vapor y no hay modo de separar el vapor de una maquina á la otra, está siempre en las dos maquinas á la ves y no hay valvulas de cerrar la comunicación y asi causa mucha condensacion inutil. Si sucede cualquier descompostura en dicha cañería quedará parada todo la instalación.

Se puede colocar la cañería de otro modo, para poder funcionar juntas o separadas las calderas y las maquinas, con solo 19 metros de cañería en lugar de 37,90 metros, colocandolas en una linea recta y pasandolas por la pared de la division de las maquinas y calderas.¹⁴

Esta descripción es reafirmada a finales de año, cuando Domselaar, en calidad de Administrador General del Puerto de La Plata, eleva sus preocupaciones a la Sección Hidráulica del Departamento de Ingenieros, respecto a que

Nuevamente el día 2 del corriente se ha roto un cilindro del guinche n° 22 en las mismas condiciones de los demás siendo este el quinto.

Esto demuestra claramente que son defectuosos y falta de resistencia, ambos casos previstos en el Pliego de Condiciones.¹⁵

Finalmente, desde el año 1898 la Instalación Hidráulica pasa a estar completamente en manos estatales, motivo por el cual, por ejemplo, se sanciona el “Reglamento para el Personal de la Instalación Hidráulica”, propuesto por el Administrador del puerto, Víctor Sarmiento, y el titular de la Sección Hidráulica, Ángel Echeverry, con fecha del 15 de diciembre de 1897, firmada por el gobernador Guillermo Udaondo. Este reglamento determina una estructura jerárquica para el personal con un jefe, luego un 1° maquinista, seguido por maquinistas 2° y 3°, y, como escalafones paralelos, foguistas, mecánicos y guincheros.

Por entonces, ciertamente, la operatoria del puerto toca sus niveles más bajos; sin embargo, como podemos apreciar en las últimas fuentes presentadas, el Estado provincial prosigue en la concreción de la Instalación Hidráulica. Lo cual cobra más relevancia si

¹⁴ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. N° 1278B, 08/02/1897.

¹⁵ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. N° 2956, 04/12/1897.



advertimos que, a su vez, en este cambio de siglo, es posible visualizar interacciones de otros actores sociales que nos reflejan, por su parte, la actividad económica en la que se inserta la actividad portuaria platense. Si bien denotamos la continuidad de algunas falencias en la Instalación Hidráulica, es factible vincular su operatoria con la rama de exportación ganadera que se consolida a finales del siglo XIX, y tendrá su auge mediante la reconversión frigorífica a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Podemos corroborarlo en los pedidos efectuados por parte de “Zavalla y Cia.”, titulares de la concesión del Embarcadero de Ganado en pie, ubicado en el Dock Central del puerto, solicitando el arreglo de los guinches, razón por la cual, la Instalación Hidráulica transmite al Administrador del Puerto la necesidad de proveerse materiales para proceder a los arreglos pertinentes.¹⁶ En este mismo rubro podemos consignar la presencia de la “Compañía The La Plata Cold Storage C. Ltd”, mediante una nota firmada por Juan José Elordi, entonces a cargo de la Casa de Máquinas de la Instalación Hidráulica. En este documento, con fecha del 1 de junio de 1904, la firma que a partir de 1916 será la Compañía Swift de La Plata S. A., es mencionada como solicitante de que se agreguen dos nuevos guinches a los ya existentes, a lo cual Elordi añade

Debo hacer presente al Sr Director que á mi juicio será mucho más conveniente la colocación de cinco hidrantes, en vez de dos, pues así será posible atender bien cualquier servicio que se solicite en todo el frente de las cámaras frías o departamento de máquinas de ese establecimiento.¹⁷

Cabe agregar que anteriormente, en expedientes de ese mismo año, el personal de la Instalación Hidráulica expuso en más de una ocasión la necesidad de realizar un pedido de materiales necesarios para cumplir con las reparaciones y puesta a punto de las maquinarias. Ello presenta una arista interesante para complejizar el panorama económico del que forma parte la operatoria portuaria. Entre muchos de los factores que intervienen, es preciso considerar en un lugar relevante las condiciones y posibilidades del abastecimiento de aquellos insumos. Tanto es así que podemos destacar como una

¹⁶ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Exp. N° 1567B, 10/06/1901.

¹⁷ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Caja “Antecedentes del Puerto La Plata” s/n, 01/06/1904.



demora llamativa el trámite en gestionar la provisión de una “guarnición especial” de 500 kilogramos de algodón, “con alma de goma para el uso de las bombas de presión y de los reguladores”.¹⁸ Más allá de las apreciaciones y juicios técnicos que, debemos admitir, no estamos en condiciones de realizar, sí nos parece oportuno apuntar como un dato de relevancia que en esta transacción toma partido un nuevo intermediario, por recomendación del funcionario solicitante de la compra, quien oficia como importador de los materiales que deben comprarse en Europa. A partir de distintos expedientes, podemos inferir que quizá se trate de Juan P. Bredius, “Representante exclusivo en S. A. y apoderado de Astilleros “Conrad” – Harlem”, quien en varias ocasiones cotiza presupuestos al “Jefe de la Casa de Máquinas”, como, por ejemplo, uno con fecha del 24 de agosto de 1903, referido a la reparación de la Instalación Hidráulica y de la “Draga Irigoyen”.¹⁹

Por su parte, en el orden de las agencias del Estado, en torno a los primeros años del 1900 ocurren cambios dentro de la estructura institucional con la transformación de la “Sección Hidráulica” en una nueva área institucional del Departamento de Ingenieros, denominada “Dirección de Hidráulica, Puentes y Caminos”.

Palabras finales

A partir del diálogo con los estudios en políticas públicas y de abordar al Estado desde una perspectiva que pone de relieve cómo este está imbricado en las dinámicas sociales de su contexto, pudimos aportar una nueva lectura de la trama histórica del período en el que suelen apoyarse los diagnósticos respecto del funcionamiento del puerto de La Plata. Presentamos desde otro ángulo de análisis cómo transcurrió la dinámica de los estatal durante un período histórico que presenta a la administración de la Provincia de Buenos Aires en la interacción con distintos actores sociales definiendo la concreción del proyecto portuario previsto para su Capital.

¹⁸ M.O.P. Bs.As., Depto. de Geodesia, Caja “Antecedentes del Puerto La Plata” s/n, 23/05/1904.

¹⁹ M.O.P. Bs.As. Depto. de Geodesia, Caja “Antecedentes del Puerto La Plata” s/n, 24/08/1903.



Pudimos dar cuenta del desenvolvimiento de distintas agencias del Estado involucradas en la construcción y funcionamiento de la Instalación Hidráulica. Para ello, tomamos como referencia los aportes de las investigaciones históricas que nos preceden, las cuales reconstruyen la política estatal en su índole institucional. Precisamos, por lo tanto, que indagar en la trama de posicionamientos políticos incluye, por cierto, no solo las disposiciones gubernamentales sino también los intereses y acciones de otros actores sociales como funcionarios, personal estatal, empresas locales y extranjeras, representantes e intermediarios.

Todo esto nos permitió dialogar con la propuesta de Oszlak y O'Donnell [1995] en el sentido de ubicar el desenvolvimiento de las agencias estatales y privadas en un proceso social e histórico que enmarca sus acciones al mismo tiempo que, queremos resaltar, se retroalimenta de sus performances. Entonces, ver al “estado en acción” mediante nuestro caso de estudio implica presentarlo con una iniciativa inapelable en cuanto a la transformación de la realidad, pero, también, agujereado por todas partes, marcado por ímpetus individuales e intereses corporativos de actores que juegan, también, en el ámbito internacional, en plena fase de expansión capitalista monopólica, post crisis global de 1890.

Podemos concluir, de esta manera, que alrededor de la toma de posición del estado provincial, mediante la política pública invocada a dotar al puerto de La Plata de infraestructura hidráulica, tiene lugar un “nudo social” sumamente interesante para indagar, desde la historia, por qué -inclusive en el caso de La Plata- *una decisión planeada nunca doma a la realidad*.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS

1992 Estudio introductorio, en *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México: 15-83.

2013 Estudio introductorio, en *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México: 2-24.

**ARENA DE TEJEDOR, FRANCESCA Y ALICIA BEATRIZ GAMES**

1987 Factores financieros de la construcción del puerto de La Plata y su posterior evolución hasta 1900. *Primer Congreso Nacional de Historia de los Puertos Argentinos*. Buenos Aires: 15-30.

BARBA, FERNANDO ENRIQUE

1983 El momento histórico de la fundación de La Plata, en *La Plata. Ciudad nueva, ciudad antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular*, Morosi, J. A. y Terán, F. (Dir.). Universidad Nacional de La Plata e Instituto de Estudios de Administración Local (España): 17-26.

1998 La Plata en sus primeros años de vida. *Revista Museo*: 49-54.

BARRENECHE, OSVALDO

1987 Política y realidad económica del puerto La Plata 1880-1904. *Primer Congreso Nacional de Historia de los Puertos Argentinos*. Buenos Aires: 31-54.

BERNARD, TOMÁS

1982 El momento histórico de la fundación de La Plata, en *La Plata Ciudad Milagro*, Lerange, C. (Dir.). Corregidor, La Plata: 21-30.

BOHOSLAVSKY, ERNESTO Y GERMÁN SOPRANO

2010 Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina, en *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo Libros, Buenos Aires: 9-55.

CYGAN, GREGORIO MANUEL

1979 *La ciudad de La Plata en su centenario. Fundamentos para una nueva Argentina*. sin editorial, La Plata.

DE PAULA, ALBERTO

1987 *La Ciudad de La Plata. Sus tierras y su arquitectura*. Banco de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

DÍAZ, BENITO

1982 *La Plata, una Obra de Arte 1882-1982*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

ARENA DE TEJEDOR, FRANCESCA Y ALICIA BEATRÍZ GAMES

1987 La Ensenada y su puerto; antecedentes históricos y construcción. *Primer Congreso Nacional de Historia de los Puertos Argentinos*. Buenos Aires: 55-68.

JAIME FERNANDO, MARTÍN; GUSTAVO DUFOUR, MARTÍN ALESSANDRO Y PAULA AMAYA

2013 *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela.

Santiago Prieto "Ver al Estado en acción: la política pública en la construcción y primeros años de funcionamiento del puerto de La Plata bajo gestión provincial (1883-1904)",
Revista de Estudios Marítimos y Sociales, N° 19, julio 2021, pp. 55-82



LERANGE, CATALINA

1982 *La Plata, ciudad milagro*. Corregidor, Buenos Aires.

ORTEGA, EXEQUIEL

1982 Último momento poblacional argentino. Inicios de La Plata como capital bonaerense. *Revista de la Universidad*, 28: 69-80.

ORTIZ, RICARDO

1943 *Valor económico de los puertos argentinos*. Losada, Buenos Aires.

OSZLAK, OSCAR Y GUILLERMO O'DONNELL

1995 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2 (4): 99-128.

RICA, JOSÉ

1982 Apuntes en el 1er centenario de La Plata, en *La Plata Ciudad Milagro*, Lerange, C. (Dir). Corregidor, La Plata: 31-36.

SCARFÓ, GUILLERMO

2000 Ensenada y sus puertos. *Caminería hispánica: actas del IV congreso Internacional*; Criado de Val, M. (Ed.), Guadalajara, España.

SCOCCIA, JOSÉ

1950 *Puerto La Plata: definición, origen, evolución, realidad*. La Plata.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL

1997 El análisis de las políticas públicas, en *La nueva administración pública*, Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.). Alianza Universal, Madrid: 281-312.

TARTARINI, JORGE

1982 *La acción profesional en la fundación de La Plata*. La Plata. Consejo Profesional de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

THWAITES REY, MABEL Y ANDREA MAGDALENA L.

2005 El Estado: notas sobre su(s) significado(s), en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Thwaites Rey, M y López, A. M. (Ed.). Prometeo Libros, Buenos Aires: 21-41.

VITALONE, CRISTINA Y ALFREDO LUIS C.

1996 Puerto y Región. Transformaciones territoriales vinculadas *Anales LINTA*, 5: 41-51.