

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Historia

COMPLETAR EL MAPA: EL SURGIMIENTO DE LA POLÍTICA VIAL COMO
ESTRATEGIA PARA LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL, 1920-1938.

Alumno: ALVARO VILLAGRÁN

Tutor: FERNANDO ROCCHI

Junio, 2008.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO I

1.1 El crecimiento del transporte automotor en la Argentina 14

1.2 Financiamiento de la política vial 31

CAPITULO II

2.1 Alternativas de transporte frente a la crisis del treinta 43

2.2 Las distancias dentro del Estado 49

2.3 Las necesidades de la Administración 56

2.4 La red troncal nacional como estrategia de formación del Estado nacional

A- Una aproximación comparativa con Italia, Estados Unidos y Alemania 61

B- La estrategia hacia adentro 68

2.5 Una red troncal centralista 72

CAPÍTULO III

3.1. Las tres Argentinas viales 77

3.2. La red troncal en las provincias del litoral 81

3.3 La red troncal en las provincias del interior 101

3.4. La red troncal en los territorios nacionales 113

CONCLUSIÓN 129

ANEXO 141

BIBLIOGRAFÍA 148

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo el estudio de cómo el desarrollo de la Red Nacional de Vialidad contribuyó al proceso de formación del Estado nacional argentino. Éste decide asumir la construcción de caminos como política pública planificada y organizada a partir de la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (en adelante DNV) en 1932. Este organismo, dotado de un financiamiento basado en el impuesto a las naftas y de autonomía respecto del Ministerio de Obras Públicas, fue el encargado de diseñar y construir la red vial nacional de modo que sirviera a los objetivos estatal en materia de desarrollo económico, dominación política y ocupación territorial. La realización de estos objetivos se tradujo en la forma que adoptarían el trazado de los caminos y la distribución de los recursos viales en las provincias y los territorios nacionales. Este proyecto se fundamentó en la sanción de la Ley 11.658, llamada Ley de Vialidad Nacional, que fuera sancionada el 5 de octubre de 1932, bajo la Presidencia de Agustín Pedro Justo.

Las contribuciones de esta ley en la vida de la sociedad y de la economía nacional también son importantes, y más aún lo serán las obras realizadas a partir de la sanción de la ley. Pero estudiar la relación entre la vialidad y la diversa sociedad argentina o entre la vialidad y los cambios en la economía del país en la década del treinta son temáticas que exceden la hipótesis de este trabajo. Las referencias sobre estos temas tendrán un carácter general, en la espera de que nuevos aportes historiográficos permitan un abordaje más profundo de estas cuestiones.

Esta tesis tomará como dato el hecho de que el Estado haya decidido impulsar la obra pública como una forma de solucionar el desempleo producto de la crisis del treinta. Esta política fue más allá de la construcción de caminos, aunque ésta representó una parte considerable de la obra pública nacional, además de haber sido muy vistosa. También se supone el hecho de que el Estado haya optado por la construcción de caminos en lugar de fomentar la construcción de otro tipo de infraestructura de transportes, concretamente ferrocarriles. Esta cuestión requiere un estudio minucioso de los factores que influyeron en esta trascendente decisión, pero no es el tema de interés de este trabajo.

Las preguntas que motivan este trabajo son entonces: ¿qué ventajas consideró el Estado que obtendría al asumir una política vial nacional para su propio beneficio?; ¿por qué decidió que el diseño de la red troncal vial, que era concebida como la organización definitiva

de la red vial nacional, tuviera una forma centralista cuyo centro era la Capital Federal?; ¿por qué no eligió diseñar una red troncal de forma federalista? y, por último, ¿cómo repercutió esta decisión en las distintas regiones del país respecto del trazado del mapa vial nacional?

La primera pregunta refiere al hecho de que el Estado decide ser el constructor de caminos, en lugar de delegar o licitar la tarea para que fuera realizada por actores privados o provinciales. Es decir que hay una fuerte voluntad política del Estado de ser él mismo el que diseñe, dirija y construya los caminos que constituirían la red troncal nacional y que determinaría el sentido del transporte y las comunicaciones en el país. Al asumir esta tarea, la hipótesis que presenta este trabajo es que el Estado se da cuenta de que los caminos le permitían satisfacer no solamente las demandas sociales y las necesidades económicas del momento, sino que podía hacer de la construcción de caminos una herramienta para su propio proceso de formación, especialmente en sus funciones administrativas y de ocupación efectiva del territorio.

La segunda pregunta refiere a la forma en que el Estado decidió construir la red vial troncal, que era la columna vertebral de la red vial. Es decir que como 1932 representa el momento fundacional de la vialidad, y que ésta se hacía prácticamente sobre la inexistencia de caminos, es el propio diseño que haga el Estado de la red el que determinará las vías de comunicación del país. La hipótesis que intentará demostrar esta tesis es que el Estado consideró que la red vial debía diseñarse de forma centralista, donde los caminos confluyeran en la Capital Federal, para servir mejor a sus propios intereses. Al elegir esta opción el Estado deja de lado la posibilidad de establecer una red vial de trazado federalista, la cual implicaba que además de la Capital Federal otras capitales provinciales serían núcleos viales, y por lo tanto elige deliberadamente utilizar la red vial como herramienta para su mejor dominio estatal sobre las provincias y para mejorar la llegada del Estado nacional a los aislados territorios nacionales. Es, por lo tanto, en función de ese proyecto de formación del Estado nacional que se decide proyectar y construir una red troncal cuyo trazado tendría distintas formas y densidades en las distintas provincias del país, pero que siempre estaría determinado por los intereses autónomos del Estado mismo.

La idea de que la vialidad es un aspecto relevante para la formación del Estado nacional se vincula específicamente con dos cuestiones: la territorialidad como principio del Estado moderno y la construcción del Estado nacional argentino como ente que contiene y domina el conjunto de las provincias. En primer lugar, los Estados modernos definen su

existencia y su acción en base al principio de territorialidad, donde la expresión de su límite son sus fronteras. Los Estados modernos se reconocen entre sí en un sistema internacional basado también en la territorialidad. Pero si los Estados son reconocidos soberanos al interior de sus fronteras, la historia leída a través de la cartografía demuestra que ni los Estados son eternos ni las fronteras estatales son fijas. Es por esta razón que existe la preocupación constante por la Defensa, en el sentido de que el Estado debe ser capaz de garantizar su dominio sobre sus fronteras para que otros no se apropien de porciones del territorio que reclama como propio. Y para cumplir con esta misión la presencia o la facilidad de la comunicación del Estado con sus fronteras es fundamental.

En segundo lugar, los Estados modernos se imponen por sobre otras formas de organización político-social-territorial, a las que pueden eliminar o subordinar. En el caso argentino, el Estado nacional lucha por imponerse a las provincias, que históricamente fueron la forma de organización política que más recientemente lo precedió. Para garantizar el dominio nacional por sobre las provincias, el Estado debe contar con los medios de comunicación interna que le permitan tener una fácil llegada desde su centro de poder, la Capital Federal, a cada una de las capitales de provincia, ya sea para cumplir con sus funciones administrativas, impositivas, simbólicas o represivas.

La vialidad no es la única forma en que el Estado puede construir su sistema de transporte y comunicaciones para garantizar su dominio sobre el territorio sobre el que se reclama soberano. Pero en 1932, tras medio siglo de haberse basado en el ferrocarril para garantizar su dominio político y el desarrollo económico de su población, el diagnóstico del territorio nacional mostraba un país poco integrado internamente, poroso en sus fronteras, y con vastas zonas vacías donde la doble ausencia de Estado y de población impedían garantizar sino su pertenencia al país, al menos su integración al mismo. Además el país sufría las consecuencias de la crisis económica mundial, entre ellas la baja de los precios internacionales de los productos de exportación y fundamentalmente la desocupación. Es ante este diagnóstico, y apoyado en el hecho de que la inversión en vehículos automotores ya había sido realizada de forma privada, que el Estado nacional decide asumir una política vial de carácter nacional a la que dará una organización institucional y financiera, y una misión fundamental para sus intereses.

Durante la década del veinte el transporte automotor aumentó en la Argentina de forma importante en cantidad y en tipo, gracias a la prosperidad económica que, a pesar de

sus fluctuaciones, estuvo dada por los buenos precios internacionales de los productos agropecuarios que eran un sostén de la economía nacional. Dado que el país no había desarrollado una industria automotriz nacional, este crecimiento del parque automotor se nutrió de importaciones. La importante cantidad de automotores que se importaron impactaron fuertemente en la sociedad: los automóviles fueron cambiando el aspecto de ciudades al tiempo que estimulaban el surgimiento de nuevas prácticas sociales ligadas a éstos; la importación de camiones desde mediados de la década ofreció a los productores agropecuarios una alternativa al monopolio ferroviario en materia de transporte de la producción. La presencia cada vez más importante de automotores transformó tanto la vida urbana como rural. Pero si los automotores eran vehículos de transporte modernos, su medio por definición, los caminos, se encontraban en un estadio pre-moderno respecto a su transitabilidad. La importante cantidad de automotores existentes en el país no había sido un estímulo suficiente para que el Estado afrontase una inversión vial destinada a dotar al país de caminos adecuados para los vehículos automotores, o incluso para ser pionero en la construcción de autopistas, como lo estaba siendo Italia a través de la construcción de las modernas *autostrade*.

A pesar de la existencia de la Dirección General de Vialidad (DGV), previamente a la sanción de la Ley 11.658 el Estado nacional no se había interesado por establecer una política vial. Ello se refleja tanto en la ausencia de un proyecto vial, como en los escasos recursos que se destinaban a la construcción de puentes y caminos los que, hasta 1927, rara vez superaron el 1% de los gastos públicos federales. Esta falta de un proyecto vial nacional determinaba que, más allá de las escasas obras realizadas por la DGV, la mayoría de los caminos que existían en el país habían sido construidos y eran mantenidos por las provincias, por las empresas de ferrocarriles o por asociaciones automovilísticas, en función de sus necesidades y capacidades. Esto determinaba que los caminos fueran relativamente cortos y dispersos, que su calidad estuviera condicionada por las limitaciones financieras de actores subnacionales, y que no estuvieran conectados o estructurados en una red de carácter nacional.

En la década del veinte el Estado nacional no contaba con una política vial. La infraestructura de transportes estaba monopolizada en el país por los ferrocarriles, tanto nacionales como ingleses y franceses, y asociados en parte a la economía agroexportadora. Los intereses ferroviarios existentes favorecieron la postura estatal de permanecer prácticamente indiferente a las necesidades crecientes del transporte automotor en

infraestructura vial. Sin embargo, ésta no impidió que en la sociedad civil se fuera consolidando un espacio en la opinión pública desde donde las organizaciones ligadas al transporte automotor reclamarían al Estado la adopción de una activa política vial. Los reclamos fueron institucionalizados en cada edición de los Congresos Nacionales de Vialidad (1922 y 1929) y de los Congresos Panamericanos de Carreteras (1925 y 1929) que se realizaron a lo largo de la década bajo los auspicios de las asociaciones automovilísticas, en los cuales se discutía política y técnicamente las soluciones a las necesidades viales del país, en función tanto de la demanda social como del interés del Estado nacional y el de las provincias.

A principios de la década del treinta, junto con la crisis mundial, el cierre del comercio internacional y el cambio de gobierno tras un golpe de Estado cívico-militar, el Estado nacional comienza a modificar su postura respecto del transporte automotor. En un primer momento, el Estado reconoce la dimensión y la importancia absoluta que ha adquirido para la época el parque automotor. Enseguida piensa en las ventajas que podría aportar este transporte a la superación de la crisis agrícola que desde fines de 1928 estaba marcada por la baja en los precios internacionales de los productos agrícolas. Y por último, vislumbra las ventajas que los caminos podrían tener para los intereses del Estado en materia de ocupación y comunicación del territorio, y de defensa de las fronteras nacionales.

Estas tres vertientes, la demanda de los usuarios del transporte automotor por caminos, las necesidades económicas surgidas con la crisis, y la ventana de oportunidades que se abren para el fortalecimiento del Estado nacional, despertarán el interés por el desarrollo de una política vial estatal. El primer paso será dado por el gobierno del general José Félix Uriburu. Éste acuerda con las empresas del sector petrolero el establecimiento de un impuesto a las naftas que permite la constitución de un Fondo Nacional Caminero. La importancia de esta medida es doble: en primer lugar porque asienta el principio del financiamiento vial a través del consumo de naftas, un punto sobre el que existía un amplio acuerdo entre los usuarios del transporte automotor y entre los actores políticos; por otra parte, porque le da autonomía a la construcción de caminos respecto del presupuesto nacional, del cual dependían hasta entonces los recursos para la escasa e inorgánica obra vial que se realizaba.

A pesar de esta importante iniciativa, la vialidad será asumida decididamente como política pública recién con la llegada de Agustín Pedro Justo a la Presidencia de la Nación en febrero de 1932. Es en ese año que se impulsa, se discute y el 5 de octubre se sanciona la Ley

11.658, llamada Ley de Vialidad Nacional, que sería la ley fundamental que regiría la obra vial. La sanción de esta ley es el acto por el medio del cual el Estado nacional decide asumir la vialidad como política pública, inscribiéndola en su ámbito y su aparato. Esta ley establece la organización, el financiamiento, las funciones y los objetivos del organismo que simboliza la política vial estatal: la Dirección Nacional de Vialidad. Esta ley y este organismo serán los pilares sobre los que se apoyó el proyecto estatal de vialidad nacional, cuya obra durante la presidencia de Justo y bajo la dirección de Justiniano Allende Posse estaba llamada a impresionar a sus contemporáneos y a perdurar para las generaciones siguientes.

La sanción de la ley 11.658 representa un parteaguas en la historia del transporte en el país y en la formación del Estado nacional. Respecto del transporte esta ley representa, por una parte, el inicio tanto de la pérdida del monopolio de los ferrocarriles como de su progresiva decadencia, y el desarrollo de una infraestructura vial que tendrá una magnitud comparable a la del desarrollo ferroviario de fines de siglo XIX. Por otra parte, será la base para nuevas prácticas sociales y de desarrollo económico cuyos íconos serán: el turismo como forma de desarrollo de economías regionales y de integración nacional a través del descubrimiento del país, y el crecimiento del uso del automóvil ligado al crecimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante YPF) y de la industria nacional. Los estudios de la vialidad en relación con los ferrocarriles y con el crecimiento de YPF son fundamentales para comprender el contexto histórico en el que se desarrollaron los caminos del país. Sin embargo son temas demasiado vastos para ser abordados como corresponde en el presente trabajo. Sin perjuicio de las investigaciones que posteriormente puedan realizarse sobre estas dos cuestiones, algunos aspectos serán mencionados a lo largo del trabajo.

El nacimiento de una política vial significó que el Estado decidía hacer de los caminos una moderna infraestructura de transporte, para lo cual crearía una red de alcance nacional que permitiera la comunicación de todo el país, un objetivo que el ferrocarril no había alcanzado debido a su escasa presencia en Patagonia y a que, por las diferentes trochas de sus líneas, no constituía un sistema unificado. Para la concepción de la red vial nacional la DNV se basó en la facilidad con que podían conectarse los caminos entre sí y en el hecho de que los caminos de bajo costo posibilitaron que la inversión vial pudiera ser realizada incluso en provincias del interior.

Para la realización de la red vial, dos estrategias que fueron rectoras de la acción estatal y principalmente de la propaganda en torno a la política vial. La primera fue la de la

obra vial como solución a la desocupación producida por la crisis del treinta ya que esta era el problema social más importante del momento. La estrategia de la obra pública estaba reforzada por el prejuicio social, percibido positivamente, de que en el gobierno “roban pero hacen obra”¹. Esta estrategia implicó que el Estado asumió la construcción de los caminos (en vez de licitarlos, como había sucedido bajo el gobierno de José Félix Uriburu) como una acción por la cual satisfacía a la vez las necesidades de los desocupados, de los automovilistas, de los productores rurales y los intereses territoriales propios del Estado. La segunda estrategia supuso la creación de un imaginario social destinado a perdurar mucho más allá del contexto de crisis económica: el impulso del turismo. El turismo en automóvil no era una novedad, pero la construcción estatal de caminos a nivel nacional aportaría no sólo una escala desconocida hasta entonces, sino también seguridad y confort a los viajes, la promoción de economías regionales, la ocupación efectiva del territorio nacional en zonas poco pobladas y la posibilidad de reforzar el sentido de unidad nacional de una población aún muy localista. Muchas de las obras realizadas y su propaganda estaban orientadas por estas dos estrategias, pero debe destacarse que no fueron estas estrategias las que determinaron los intereses del Estado, sino que el Estado plasmó sus propios intereses en la obra vial. Y allí radica la importancia de la obra vial como *proyecto estatal*.

La vialidad se organiza desde la Dirección Nacional de Vialidad como un decisivo y perdurable proyecto de construcción del Estado nacional. No es una solución transitoria a la crisis, ni es un servicio a la promoción turística. Debe quedar claro que el interés por la política vial surgió por un interés propio del Estado. Al asumir el desarrollo de la vialidad como política pública en 1932, el Estado nacional se nutre de los debates y proyectos gestados en la sociedad civil durante las décadas del diez y del veinte respecto a cuestiones técnicas sobre tipos de caminos e incluso respecto a las formas de financiamiento. Sin embargo, al inscribir la vialidad bajo su órbita, el Estado nacional prioriza sus necesidades y objetivos por sobre los de la sociedad y los de las provincias. Esta es una premisa para esta tesis: el Estado nacional no crea la política vial para responder a las demandas sociales. Nada había hecho por satisfacerlas antes, y nada lo obligaba ahora a cambiar su postura. Por lo tanto, el surgimiento de la política vial es el producto de un cambio interno del Estado, y no el

¹ Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián. “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en Cattaruzza, Alejandro (Director). Nueva Historia Argentina. Tomo VII. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política 1930-1943. Buenos Aires: Sudamericana, 2001.p.155.

resultado de las demandas y presiones que éste podía recibir desde la sociedad o de actores políticos. Es por ello que el Estado nacional asume *la vialidad como política de Estado*, es decir que la circunscribe al marco de sus intereses, sus organismos y su aparato, y en función de éstos realiza su obra. Dicho de otra forma, en 1932 el Estado reclama soberanía sobre la vialidad: a través de la sanción de la Ley 11.658, el Estado nacional reclama para sí la intervención exclusiva en materia vial *como estrategia de ocupación y dominio del territorio nacional*.

El hecho de que la planificación y la ejecución de la obra vial se hacen desde el Estado nacional para servir a sus intereses afecta a tres actores: en primer lugar, a los ligados a los ferrocarriles que son los perdedores de esta política. El hecho de que el Estado asuma la política vial en función de sus propios intereses cambia sustancialmente la posición mediadora que hasta entonces tenía en la puja entre transporte automotor y ferrocarriles. En 1932 el Estado pasa a ser parte en la puja, y se inclina decididamente por el transporte automotor porque éste sirve mejor a los intereses estatales que los ferrocarriles. En segundo lugar, a las asociaciones relacionadas al transporte automotor, que mantenían un largo reclamo por la intervención vial estatal y que la reciben con beneplácito cuando ésta surge. Asimismo, estas asociaciones delegan en el Estado nacional algunas funciones en la construcción de caminos que realizaban anteriormente y deciden establecer relaciones cooperativas con éste mediante convenios y espacios de intercambio de información, resultando una cooperación beneficiosa para ambos. En tercer lugar, a las 14 provincias que, durante los debates en los Congresos Viales y en el Congreso Nacional no habían logrado un consenso acerca del financiamiento, de la distribución de recursos y del trazado de los caminos deseados, debieron aceptar el dominio y las decisiones del Estado nacional. Esto determinó la relación entre Estado nacional y provincias de tres formas: primeramente, la red vial nacional sería determinada por el Estado nacional según sus intereses, sin que mediase la opinión de las provincias; luego, la cuota de autonomía que el Estado nacional otorgaba a las provincias a través de las Direcciones Provinciales de Vialidad estaba doblemente limitada: por el requisito de aprobación de sus planes por la Dirección Nacional de Vialidad, y por la dispareja capacidad financiera entre provincias del litoral y provincias del interior para afrontar autónomamente las obras viales provinciales; y por último, el amplio consenso que generó la sanción de la Ley de Vialidad Nacional, y la concentración de la decisión vial nacional en un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, como lo era la Dirección

Nacional de Vialidad, eliminó toda posibilidad de un debate federal acerca de la política vial. Es por ello que, a diferencia de las históricas luchas en las que el Estado nacional y las provincias se enfrentaron por diversas prerrogativas políticas y económicas, la vialidad fue desde su inicio dominada por los intereses, el poder y la acción del Estado nacional. El resultado fue un trazado vial que da cuenta de la supremacía del Estado nacional sobre las provincias, y donde el desarrollo vial se corresponde con un patrón de “tres Argentinas” respecto a la importancia económica, poblacional y de poder político que, de mayor a menor son: primero la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires; las siguen las provincias intermedias: Santa Fe, Córdoba, y en menor medida Entre Ríos y Corrientes; y por último las provincias del interior: Santiago del Estero, Mendoza, Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan.

Por último, en 1932 el territorio nacional estaba compuesto en más de un tercio de su superficie por los Territorios Nacionales. Sobre ellos, la acción del Estado debía ser directa ante el doble problema de la escasez de población y de la proximidad con países limítrofes con aspiraciones latentes o potenciales hacia esos territorios. En los Territorios Nacionales el Estado debía no sólo comunicarlos con la Capital sino que debía establecer mecanismos para poblar estas regiones. No serán abordados en este trabajo las estrategias de poblamiento de los territorios nacionales, pero sí será destacado que respecto al proyecto de la construcción de una red troncal nacional, los Territorios Nacionales gozaron tanto de considerables kilómetros de rutas (determinado en parte por la extensión interna de los propios territorios) como de una proporción importante del presupuesto nacional destinado a la red troncal. Más importante aún, el conjunto de los territorios nacionales recibió una inversión apenas menor que el conjunto de las provincias del interior. Esto demuestra que el desarrollo vial encarado por el Estado nacional no contemplaba la construcción de una red federal, sino más bien la construcción de una red nacional centralizada hacia la Capital Federal. Es decir que no se buscaba la comunicación y la facilidad de transporte al interior del país sino que se buscaba asegurar la comunicación y el dominio del Estado nacional con todo su territorio.

En resumen, la hipótesis de este trabajo sostiene que en 1932 la vialidad se constituye en política pública como una estrategia para la consolidación del proceso de formación del Estado nacional. Los objetivos que se propone el Estado al sentar el marco legislativo (Ley 11.658) y fundamentalmente al planear la organización de la red troncal vial nacional (desde la DNV) responden a sus necesidades, a saber: a) desarrollar la estructura vial en la zona más

rica y con mayor cantidad de automotores con el fin de obtener mayores recursos impositivos para la construcción de la red vial nacional y para combatir el desempleo; b) asegurar la comunicación entre la Capital Federal y las capitales de provincia, para mejorar las funciones político-administrativas del Estado nacional; c) promover el transporte y la comunicación en los Territorios Nacionales, para lograr el poblamiento y la efectiva ocupación de los territorios conquistados militarmente a fines del siglo XIX y principios del XX; y d) asegurar la comunicación de la Capital Federal con los principales puntos fronterizos del país, para asegurar la defensa de las fronteras nacionales y la comunicación con países vecinos.

Para verificar esta hipótesis se estudiarán particularmente dos factores que pueden dar cuenta de la forma en que el Estado nacional asume la vialidad en función de sus intereses: la distribución de los recursos nacionales para la vialidad y, fundamentalmente, el mapa vial que la DNV proyecta en 1933, el cual determinará finalmente la forma definitiva de la red vial del país.

Esta hipótesis no se propone contradecir el hecho de que el reclamo social por caminos, el crecimiento del parque automotor y el interés por reducir los costos de transportes hayan precedido a la decisión del Estado de asumir una política vial. Tampoco niega el hecho de que la red vial que se proyectó desde la DNV también incluía caminos cuyo objetivo no era servir a la ocupación territorial estatal, sino que tenían funciones económicas o sociales y, en ese caso, el Estado sí respondía a una demanda social. No obstante, el aporte original de la hipótesis se encuentra en el hecho de destacar que la red troncal nacional se piensa y se realiza solamente en el momento en que el Estado encuentra en la vialidad una forma de superar sus limitaciones en términos administrativos y de ocupación territorial, y que el trazado de la red troncal responderá primordialmente a las necesidades de la formación del Estado nacional, y no a las necesidades económicas, sociales o provinciales. La vialidad es, entonces, una política *del Estado para el Estado*.

El trabajo se organizará en 3 capítulos. En el primero se presentarán el aumento del transporte automotor durante la década del veinte y cómo fue organizado el financiamiento de la política vial según la Ley 11.658. El sentido de este capítulo es presentar los antecedentes que servirían luego a la concepción de la vialidad como política pública. El segundo capítulo analiza los objetivos que económicos, administrativos y territoriales que motivaron al Estado a asumir una política vial, y las estrategias utilizadas para el desarrollo de ésta. El tercer capítulo analiza cómo el Estado nacional diseñó la red vial en función de sus distintas

necesidades. Éstas dieron lugar a que la red adquiriese distintas características según se proyectase sobre las provincias del litoral, las provincias del interior o sobre los territorios nacionales. Una conclusión final, en donde serán expuestos los resultados del desarrollo de la hipótesis, cierra el trabajo.

CAPÍTULO I

1.1 El crecimiento del transporte automotor en la Argentina.

El crecimiento sostenido del transporte automotor durante la década del veinte es un antecedente fundamental de la decisión del Estado nacional de asumir la construcción de una red vial a partir de 1932. Resulta ineludible presentar brevemente la situación del transporte automotor en la década del veinte; de otra forma resulta imposible entender por qué el Estado decidió asumir una obra de una magnitud comparable solamente al desarrollo de la infraestructura ferroviaria a fines del siglo XIX y principios del XX. Esta obra determinaría la forma del transporte y las comunicaciones del país hasta la actualidad.

El argumento que se sostiene aquí es el siguiente: el Estado pudo, en los albores de la década del treinta, asumir la construcción de una red vial que sirviera a sus intereses porque a) la inversión en vehículos automotores ya había sido desarrollada de forma privada durante la década del veinte, con lo que la inversión del Estado *sólo* debía ser en caminos y b) que el tamaño del parque automotor permitió que el Estado financiase la construcción de la red vial principalmente con fondos producidos por un impuesto directo al consumo de naftas, en un momento en donde el recurso al crédito internacional estaba vedado por la crisis del treinta. Es decir, el crecimiento del parque automotor que se describe a continuación permitió que la decisión del Estado de construir los caminos del país tuviese un muy bajo costo para el presupuesto estatal en relación con la magnitud de la obra, que fuese una inversión viable en un contexto de crisis y que esta decisión gozase de un amplio consenso político y social.

El crecimiento del parque automotor facilitó entonces la inversión vial del Estado. Pero debe recordarse que la hipótesis de este trabajo se concentra en torno a la cuestión de cuáles fueron los intereses que se contemplaron desde el Estado a la hora de pensar y realizar una red vial nacional. Debe quedar en claro que, si bien la ubicación del parque automotor, concentrada en la zona pampeana, definió la construcción de algunos caminos, fueron las necesidades territoriales y administrativas del Estado las que definieron la forma del conjunto de la red vial. Es por esta razón que los caminos construidos por el Estado tendrán un trazado que supera ampliamente las demandas viales de la sociedad y de la economía, sin perjuicio de que éstas fueran luego beneficiarias de ellos, y cuya función fuera en origen determinado por intereses estrictamente estatales.

Hasta la década de 1950, una fecha posterior al período cubierto por esta tesis, el crecimiento del parque automotor en la Argentina se nutrió exclusivamente de la importación. El país no contaba con una industria automotriz nacional por lo que dependía del comercio internacional para su abastecimiento de automotores. Aunque algunos eran de origen europeo (principalmente ingleses, franceses, alemanes e italianos), la mayoría eran estadounidenses, lo que no sorprende porque sus autos eran más baratos que los de sus competidores: por ende, los Estados Unidos lideraban tanto la producción como las ventas en el mercado automotriz internacional. La industria automotriz estadounidense se había constituido no sólo en una de las más modernas, más importantes para su economía y con novedosas técnicas de producción, sino que también había generado un profundo cambio en la sociedad. El automóvil impulsó nuevas prácticas de sociabilidad, nuevas formas de comercialización y financiamiento, y sus avances técnicos siempre se acompañaron de fuertes campañas publicitarias.² El crecimiento del automóvil en Estado Unidos fue creando una cultura automovilística que pronto fue exportándose junto con los vehículos mismos. La sociedad argentina incorporó las novedades importadas por esta cultura automovilística, lo que se tradujo en un aumento de la importación de vehículos. De esta forma, desde los Estados Unidos se importaba un producto industrial moderno y junto con él las nuevas prácticas sociales y culturales que tenían a los automotores como referentes.

Para el caso del transporte automotor, el país siguió prefiriendo importar vehículos con las divisas producidas por sus exportaciones agropecuarias, en vez de apostar por el desarrollo de una industria aún joven a nivel internacional. A pesar de no contar con una industria propia, el país contaba con plantas de armado de vehículos: Ford primero (1917) y General Motors luego (1925) decidieron instalar filiales en el país. El interés de éstas era reducir el impacto en sus ventas producido por las alzas de los aranceles que imponía la Argentina, o por el cierre temporario de las importaciones. A través de sus filiales, las empresas automotrices norteamericanas podía reducir la importación de automotores terminados cuando los aranceles fueran demasiado elevados, manteniendo su cuota en el abastecimiento del mercado argentino mediante la importación de partes, cuyos aranceles eran

² Cfr. Rae, John B. The American Automobile. A brief history. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

menores, para su posterior armado en las plantas que estas empresas poseían en el país.³ La decisión de estas empresas, que lideraban el mercado mundial de automotores, de instalar en Argentina sus segundas plantas en el exterior (las primeras se radicaron en Londres) había sido tomada tras haber realizado estudios de mercado que determinaron que la Argentina constituía un promisorio mercado para la venta de automotores. El volumen de las importaciones de automotores entre 1920 y 1929 demuestra que la decisión de estas empresas fue acertada.

CUADRO N° 1

Importación total de automotores (1920-1929)		
Año	Importaciones	Índice de importaciones (Base 100= 1920)
1920	14.510	100
1921	9.948	69
1922	16.228	112
1923	31.198	215
1924	38.139	263
1925	63.489	438
1926	55.684	384
1927	55.543	383
1928	72.073	497
1929	91.034	627

Elaboración propia en base a: Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Estadística de vehículos de tracción mecánica para transporte por carretera. Buenos Aires, Octubre de 1960 p 7.

En este cuadro se puede apreciar el crecimiento sostenido de las importaciones de automotores a lo largo de la década del veinte. Pero también se destacan los retrocesos de 1921 y 1926 respecto a sus años anteriores, los cuales coinciden con el comportamiento de las

³ Ver Ferrer, Aldo. La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004. p. 186.

importaciones totales del país en esos años⁴, y el estancamiento de 1926 a 1927 cuyas causas aún deben investigarse.

Este movimiento creciente de las importaciones no sólo responde a las nuevas técnicas de comercialización, financiamiento y publicidad importado por las empresas automotrices norteamericanas. También es fundamental tener en cuenta que este fenómeno es posible gracias a la generación de divisas por parte de las exportaciones agropecuarias. Probablemente estas cifras en importaciones de automotores no se hubieran alcanzado de no haber mediado una buena *performance* exportadora, favorecida por los altos rendimientos por hectárea cosechada y por la recuperación de los precios de los productos agropecuarios en 1924, como así también un aumento de los salarios reales que “en 1929 doblaban con holgura el nivel de 1918.”⁵ Además, debe destacarse que si bien “existía una considerable desigualdad en la distribución del ingreso por familias, es dudoso que fuese mucho mayor que en los Estados Unidos por aquellos mismos años.”⁶

Por su parte, la nueva sociabilidad en torno a la llegada de los automotores aún aguarda un trabajo historiográfico que lo describa en detalle. Sin embargo puede constatar que los automotores estaban consolidando un imaginario social en torno a ellos, un mundo que tenía en las asociaciones de automovilistas, en el deporte y en el turismo sus mayores promotores. Esto, sumado a la carga simbólica que tenía el automóvil como objeto moderno y novedoso, y por lo tanto impresionante para los contemporáneos, estimuló el deseo de las personas por adquirir un automotor. En este sentido el automotor tenía una doble ventaja: por un lado satisfacía el deseo personal de aquellos que buscaban ser propietarios de un medio de transporte propio que fuera además moderno; y por otra parte, era un medio de transporte que se iba haciendo cada vez más democrático a medida que más gente podía acceder a él. Por lo tanto, el impresionante crecimiento de las importaciones de automotores en la próspera década del veinte en la Argentina se explica no sólo por efecto de la publicidad, sino también una sincera demanda surgida por deseos o necesidades personales y por el desarrollo de un imaginario social en torno al automóvil.

⁴ Ver Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2005.p. 492.

⁵ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2005.p.80.

⁶ Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu, 1983. p.59.

El parque automotor sufrió pérdidas por amortización del parque: parte de los automotores iba quedando en desuso ya fuera por averías que requerían la importación de partes que no siempre se obtenían, o porque la forma de medición no disponía de censos permanentes y confiables y por lo tanto sus datos eran necesariamente estimaciones que contemplaban la salida de circulación de automotores al cabo de cierto tiempo. Desde la DNV se confiaba en que la cantidad de vehículos en circulación podía “obtenerse con bastante exactitud, sobre la base de los motores entrados al país y teniendo en cuenta que la vida de los mismos puede calcularse, término medio, en siete años y seis meses.”⁷ Más allá de que los resultados obtenidos por la DNV en 1933 siguiendo esta forma de calcular, y los presentados por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos en 1960 (cuyo método de medición desconocemos), difieren en sus números, ambos sostienen la evidencia de que el crecimiento del parque automotor fue un hecho indiscutible.

CUADRO N° 2

Parque automotor nacional (1920-1929)		
Año	Cantidad de automotores	Índice de automotores (Base 100= 1920)
1920	48.007	100
1921	54.100	113
1922	68.563	143
1923	94.199	196
1924	123.632	258
1925	179.852	375
1926	229.024	477
1927	272.639	568
1928	333.869	695
1929	411.404	857

Elaboración propia en base a: Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Estadística de vehículos de tracción mecánica para transporte por carretera. Buenos Aires, Octubre de 1960. p.7.

⁷ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria Año 1933. Tomo I. p. 135.

El parque automotor argentino creció a una tasa constante anual del 27% en la década del veinte. Esto demuestra la aceptación que tuvo este medio de transporte en la sociedad argentina dado que, incluso en aquellos años en los que la importación había retrocedido o se había estancado (1921, 1926 o 1927), el parque automotor creció sostenidamente. Las causas que expliquen porqué el parque automotor total creció en esos años en que cayeron las importaciones de vehículos aún se desconocen, pero constituye un interrogante digno de ser investigado porque pondría en cuestión el supuesto de que el parque automotor nacional sólo crecía por medio de la importación.

La magnitud de este fenómeno resalta si se compara la cantidad de automotores que circulaban al 1ro de enero de 1931 en algunas de las provincias más importantes del país, respecto de algunos países sudamericanos y europeos: la provincia de Buenos Aires contaba entonces con 120.979 vehículos. Exceptuando Brasil, una cifra similar sólo se registraba en Sudamérica si se sumaban los parques automotores de Chile, Uruguay, Venezuela, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Paraguay, los que totalizaban 130.959 unidades. Los automóviles y camiones que circulaban por esta provincia eran incluso más numerosos que los 118.735 que lo hacía por Holanda. Por otra parte, el parque automotor de Santa Fe, que constaba de 61.577 automotores, era más numeroso que el de los 41.260 de Polonia o el de los 40.400 de Austria. Finalmente, la cantidad de automotores en Entre Ríos (30.261) y Mendoza (23.478) estaban al nivel de Rusia, que contaba con 30.910, pero superaban claramente a los 19.332 automóviles que transitaban Hungría.⁸

A nivel interno, la relevancia de este crecimiento del parque automotor radicó en que fue lo suficientemente importante como para que se impusiera, a partir de 1931, un impuesto a las naftas que permitió la constitución del fondo vial nacional. Este fondo sería la principal fuente de recursos con los que contaría la Dirección Nacional de Vialidad para realizar las obras viales de la red troncal, por lo menos hasta que en 1947 el decreto N° 16.837/47 deteriorase su situación financiera. Es decir que, a diferencia de lo sucedido con la construcción de la red ferroviaria a fines del siglo XIX, que tuvo en las inversiones directas extranjeras su sostén financiero, el gravamen sobre un parque automotor considerable fue la condición de posibilidad para que la obra vial estatal pudiera financiarse sin la necesidad de

⁸ *Revista de Economía Argentina*, Año 14, N° 165, Marzo de 1932, Tomo XXVIII. p. 249 y 250.

contar con inversiones extranjeras, que por la crisis internacional cambiarían de orientación, abandonando la tradicional inversión en infraestructura y ferrocarriles.⁹

Un aspecto que sobresale al observar estos datos es que el crecimiento se da de forma sostenida. Ello muestra que durante la década del veinte los automotores fueron perdiendo su condición de producto de lujo, se fueron haciendo económicamente más accesibles a una mayor parte de la población; y que la sociedad argentina los adoptó como un medio de transporte que servía bien a sus necesidades. En este sentido el automóvil se convierte en un *bien democrático*, tanto por el abaratamiento de su precio como por las facilidades de financiamiento que otorgaban las concesionarias automotrices, y además tendía a ser un *bien deseable* porque las evidentes ventajas que derivaban de su uso incentivaban a aquellos que aún no lo poseían a buscar la forma de comprarlos. En este sentido, la oferta de automóviles baratos por parte de las compañías estadounidenses explica porque el automóvil se popularizó en los años veinte: más del 75% de sus ventas correspondían a vehículos cuyo costo era inferior a los mil dólares.¹⁰ La reducción de su costo y su deseabilidad llevaron a que cada vez más familias argentinas pudieran tener un automotor: suponiendo que la familia promedio estaba compuesta por cuatro personas, en 1920 había un automóvil cada 46 familias, en 1925 uno cada 14, y en 1929 uno cada 7. Es decir que la tasa de automotores por familia aumenta en 6,5 en el período 1920-1929.

La expansión del transporte automotor no sólo se debía a su democratización, sino que también estaba vinculada a las necesidades de la sociedad y la economía argentina: por una parte se encontraba el vertiginoso proceso de expansión y modernización de la ciudad de Buenos Aires, cuya infraestructura de trenes y tranvías no era suficiente para cubrir las necesidades de movimiento de una población que crecía en cantidad, que ocupar de forma más densa los barrios, y que adoptaba un ajetreado ritmo de vida que requería de transportes que no estuvieran “aprisionados por las paralelas de acero.”¹¹ El éxito del transporte automotor en el transporte de personas en Buenos Aires fue tan rápido que surgieron los

⁹ Ver Ferrer, Aldo. La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004. p.185.

¹⁰ Ver Rocchi, Fernando. “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino 1920-1945”, en: Barbero, María y Regalsky, Andrés (Editores) Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003. p. 148.

¹¹ Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958. p.20.

problemas de tráfico derivados de la falta de infraestructura vial urbana. La prensa de la época daba cuenta de los embotellamientos, de los accidentes de tránsito e incluso de los problemas causados por el servicio de ómnibus de la Capital.¹²

Por otra parte, el uso del transporte automotor aumentaba entre los productores agrícolas, quienes habían comenzado a buscar con insistencia un medio de transporte más dúctil y menos oneroso que el ferrocarril, dado que enfrentaban una sostenida tendencia bajista en las cotizaciones de sus productos en el mercado internacional. En este caso, las deficiencias en la infraestructura vial se manifestaban tanto en la falta de nuevos caminos como en el primitivo estado de la mayoría de los caminos rurales existentes.

La búsqueda del abaratamiento de los costos en el transporte explica no sólo el aumento cuantitativo del parque automotor agregado, sino también la diversificación del tipo de automotores importados, lo que se traduce en la importación de ómnibus, camiones y coches de carga a partir de 1920, y con creciente importancia a partir de 1925. Con la importación de éstos, el transporte automotor se consolidó como una alternativa al transporte ferroviario, y daría lugar a partir de la década del veinte a una compleja competencia entre ambos.¹³

Al observar los datos del cuadro N°3 se percibe una disminución considerable en la importación de automotores en los años 1928 y 1929. Este fenómeno se explica por cuestiones metodológicas: la disminución que se muestra es para los camiones y coche de reparto carrozados. Pero según los datos que presenta esta fuente, a partir del año 1928 comienza la importación de chasis. Por lo tanto, al número de camiones carrozados debe agregársele el de la importación de chasis para camiones. El problema que se presenta entonces es que, desde 1928 y hasta 1934, los datos de importación de chasis no se presentaran discriminados según el tipo de vehículos al que sirven (automóvil, ómnibus o camiones y coches de reparto), sino que sólo se presenta un número agregado. En el año 1928 la importación total de chasis es de 11.003 unidades, y en 1929 es de 14.044. Para poder tener una idea aproximada de cuantos de éstos chasis corresponden a los camiones se han contrastado éstos datos con los que provee la Memoria de 1933 de la DNV.

¹² Una caricatura del ómnibus de la Capital Federal, publicada en Caras y Caretas en su número 1473 del 29 de enero de 1927, versa en su nota al pie: “El ómnibus hunde el pavimento, hace temblar los rascacielos, interrumpe el tránsito, arrolla peatones, es el terror de chicos y grandes, y no hay “varita” que lo detenga.”

¹³ Cfr. García Heras, Raúl. Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías 1876-1981. Buenos Aires: Sudamericana, 1994.

CUADRO N° 3

Importación de vehículos carrozados (1920-1929)				
Año	Pasajeros		Carga	Total
	Automóviles	Motocicletas	Camiones y coches de reparto	
1920	13.499	572	439	14.510
1921	9.319	205	424	9.948
1922	15.463	249	516	16.228
1923	30.311	355	532	31.198
1924	37.262	226	651	38.139
1925	56.913	259	6.317	63.489
1926	49.986	412	5.286	55.684
1927	42.710	311	12.522	55.543
1928	51.677	341	9.052	61.070
1929	67.080	429	9.481	76.990

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Estadística de vehículos de tracción mecánica para transporte por carretera. Buenos Aires, Octubre de 1960. p 27.

En este documento, los números que refieren a la importación de automóviles no distan considerablemente de los presentados en el cuadro anterior. Lo mismo sucede con la importación de camiones hasta los años 1928 y 1929 para los cuales determina el ingreso al país de 20.008 y 21.537 unidades respectivamente. La diferencia entre el número de camiones que presentan ambos documentos permite establecer que el número aproximado de chasis para camiones que se importaron en 1928 fue de 10.956 y en 1929 fue de 12.056, lo que implica que, en materia de importación de chasis, los camiones tuvieron un porcentaje predominante en esos años.

El rol de la importación de chasis debe destacarse en función de remarcar que si bien el país no contaba con una industria automotriz, poseía una industria carrocera que le otorgaba un nivel de autonomía en la adaptación de los vehículos a las necesidades locales. Un informe de 1929 de la Cámara de Comercio Norteamericana en la Argentina afirmaba que:

“Argentina ha desarrollado una industria carrocera que satisface totalmente la demanda local para camiones y ómnibus. Todas las carrocerías para camiones, desde los utilizados para cargas livianas hasta los camiones tanques y volcadores, se construyen aquí. Se construyen carrocerías de buena calidad a un costo moderado. La calidad de los camiones se mejora constantemente y varios fabricantes ya han adoptado diseños standard.”¹⁴

Tanto el aumento de la importación de camiones carrozados, como la importancia que adquiere la industria carrocera argentina explican porqué, a fines de la década del veinte, los reclamos para que el Estado asumiera la construcción de caminos se fortalecieron: el camión comenzaba a ser un factor destacado en el comercio con Estados Unidos, en la industrialización del país y, principalmente, porque su utilización en el transporte de la producción agrícola permitía una reducción sustancial de los costos de transporte. Pero para que el camión pudiera representar un abaratamiento de estos costos debía contar con caminos apropiados. El mal estado de los caminos limitaba el potencial económico del transporte automotor de cargas, ya fuera porque reducían la velocidad a la que estos podían desplazarse o porque con las lluvias los caminos de tierra se anegaban e impedían la circulación de vehículos.

¹⁴ Comments on Argentine Trade, octubre 1929, p.28. Citado en García Heras, Raúl. Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina. 1918-1939. Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica, 1985. p.125. (Apéndice documental)

IMAGEN N° 1



Fuente: Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995.

Fascículo 4. p. 50-51 y 58.

Como se ve en el cuadro N° 3, la importación de camiones se consolida a partir de 1927. Este hecho constituye un cambio fundamental respecto al uso del transporte automotor. Si los automóviles y las motocicletas se tenían un uso privado ya fuera para el transporte de pasajeros o para actividades deportivas (el automovilismo deportivo tuvo un temprano desarrollo en el país)¹⁵, la importación de camiones inicia el uso de vehículos automotores con fines comerciales y de transporte de mercadería. Además, la llegada de éstos a empresas y comercios inicia su uso como medio publicitario a partir de que se adosen o se pinten carteles en sus lados. Así, la ductilidad de movimiento que el camión ofrecía respecto del transporte ferroviario no sólo permitía transportar productos a lugares de más difícil acceso sino que además con sólo transitar por las calles cumplía una función publicitaria.

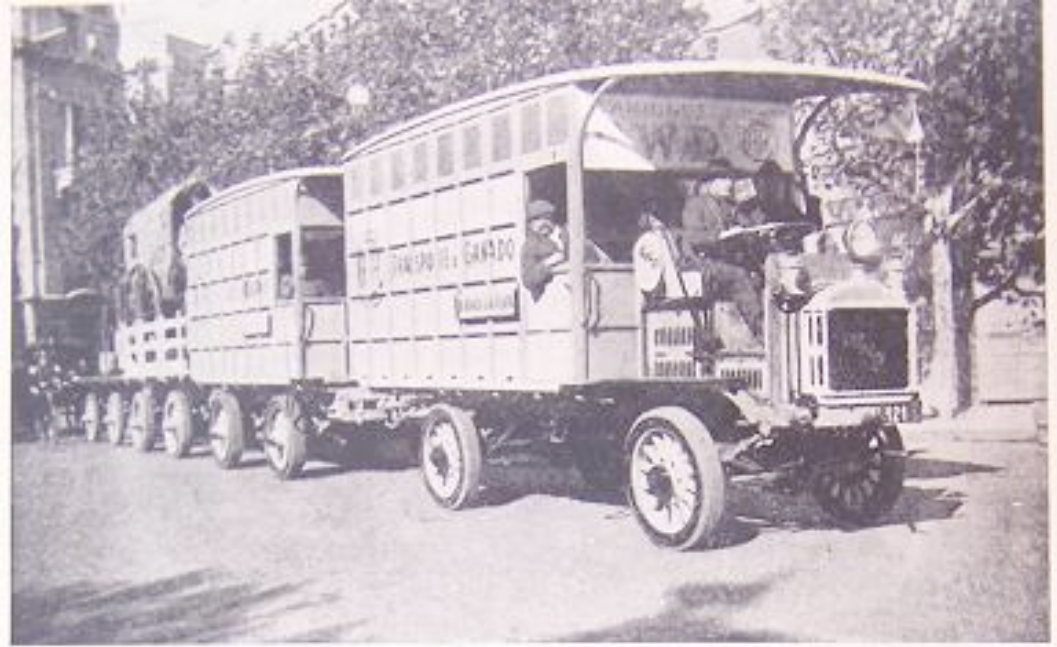
Aquí se muestran tres camiones desfilando por las calles de Buenos Aires en 1923. El primero de ellos sirve al transporte de ganado. El segundo, al transporte de maderas. El tercero es un camión comercial en pleno ejercicio de su función publicitaria en el concurrido desfile.

Obsérvese detenidamente la primera imagen. Ella representa un momento de quiebre en la historia del transporte: por un lado, este camión carga a sus “espaldas” una carreta, símbolo del viejo transporte caminero que ha quedado en desuso frente los modernos automotores. Un sentimiento de recambio generacional se emana de esta imagen. Por otra parte, el editor de esta publicación decidió titular esta imagen “tren sin rieles”. Con este gesto esta anunciando que aquellos dejarían de ser los tiempos del ferrocarril ya que “la locomotora, aprisionada por las paralelas de acero, carecía de la agilidad de este siglo frente a los automotores veloces que devoran las distancias.”¹⁶

¹⁵ En Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995, se muestra la importancia que los grandes premios tuvieron como eventos sociales, y como rápidamente se instala en el país la cultura del automovilismo deportivo.

¹⁶ Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958. p.20.

IMAGEN N° 2



Tren sin rieles

IMAGEN N° 3



IMAGEN N° 4



Fuente: Touring Club Argentino. Memoria General del Primer Congreso Nacional de Vialidad. Buenos Aires: Talleres gráficos argentinos, 1923. p. 391 y 393.

El Estado dio alguna muestra de interés en este reclamo al ampliar las partidas destinadas a la inversión en puentes y caminos, las que a partir de 1927 superaron el 2% de los gastos públicos federales (ver anexo, doc.2). Sin embargo, muchos de éstos no estaban en buenas condiciones para el transporte automotor sino que eran caminos antiguos utilizados por el transporte de tracción animal. En este sentido debe destacarse el hecho de que aún con una infraestructura vial tan precaria, los camiones se importaban en cantidades considerables, lo que ofrece una idea acerca de la seriedad del problema de los costos de transporte para los productores agrícolas.

Además de ser el año en que aumenta la importación de camiones, el reclamo por caminos se hace más fuerte, y que el Estado nacional aumenta sus partidas para este fin, 1927 es también el año en el cual algunos expertos en vialidad, como los ingenieros Justiniano Allende Posse y Juan Agustín Valle, comenzaron una campaña con el propósito de que el Estado asumiera una política vial teniendo en cuenta las ventajas que el transporte automotor podía aportar al sistema de transporte en la Argentina si contaba con una infraestructura vial acorde tanto al parque automotor como a las necesidades de los productores. Esta campaña se vería coronada cinco años más tarde con la creación de la DNV y con la designación de Allende Posse como su Director.

Sin embargo, durante toda la década del veinte, y a pesar del notable crecimiento del parque automotor, el Estado decidió no asumir una política pública planificada ni organizada

destinada a la construcción de caminos. Esta situación encuentra una explicación plausible en el esquema de vinculación comercial que la Argentina tenía con Inglaterra, de la que obtenía sus importaciones en materia de transporte. El Estado Argentino tenía una relación de medio siglo con los ferrocarriles y el carbón inglés. De hecho, la construcción de la Argentina moderna está íntimamente ligada a la llegada de los ferrocarriles y a su aporte tanto en la expansión de la frontera agrícola y de poblamiento como a la exitosa inserción del país en la economía mundial. Esta relación, sumada a la importancia del mercado inglés para la exportación de productos agropecuarios, hacía que el Estado argentino tuviese una fuerte inclinación por mantener buenas relaciones con los intereses ferroviarios ingleses. A pesar de que la construcción de nuevas líneas férreas no fuera en esta década tan impresionante como en las antecedentes¹⁷, la importación de material rodante y de carbón inglés seguía representando una cuota importante en el comercio bilateral. Por otra parte se encontraba el predominio automotor de los Estados Unidos, que durante la década del veinte se constituyó en el proveedor de automotores más importante de la Argentina, controlando un porcentaje del mercado nacional superior al 90%. Esta situación fue posible gracias a: a) la importancia que tuvo la radicación de filiales de empresas automotrices norteamericanas en el país, para el propio interés comercial de las empresas y también respecto a su contribución a la industrialización del país; b) las técnicas de venta y financiamiento destinadas principalmente a los automóviles de precio bajo e intermedio, que representaban la mayor parte de las ventas en el país; y c) la vinculación entre el mercado automotor y el mercado del petróleo, del cual participaban algunas empresas petroleras norteamericanas a través de la importación o bien directamente de la explotación de petróleo en tierras argentinas.

El hecho que debe destacarse en este esquema comercial es que si para los ferrocarriles la mediación de una política estatal destinada a la construcción de la infraestructura ferroviaria representó una condición de posibilidad para su existencia y desarrollo, para el caso del transporte automotor la inexistencia de una infraestructura vial no condicionó el crecimiento del parque automotor. Es decir que la creación y la circulación de los ferrocarriles ingleses dependían del apoyo del Estado argentino, mientras que los

¹⁷ El crecimiento de la longitud de las vías férreas en el país pasó de 31.104 km. en el período 1910-1914 a 38.435 km. en el de 1925-1929. Ver Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu, 1983. p.18.

automotores norteamericanos podían prescindir del apoyo estatal siempre y cuando la sociedad argentina siguiese demandando e importando automotores.

El corolario de esta situación fue que las empresas ferroviarias inglesas adoptaron una actitud hostilmente defensiva a la llegada del transporte automotor, y en pos de la defensa de sus intereses presionaron al Estado argentino para mantener sus ganancias e intentar mantener intacto su monopolio en el sistema de transportes argentino. Por su parte, las empresas automotrices norteamericanas sólo buscaban que el Estado argentino permitiese la importación de sus automotores, y libraban a los usuarios argentinos del transporte automotor el reclamo al Estado por la construcción de la infraestructura vial.

A efectos de este trabajo, la conclusión respecto de la relación triangular entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos en materia de transporte es que el reclamo de los usuarios del transporte automotor por la construcción de caminos podía no ser asumida como política pública por el Estado argentino en tanto: a) sus relaciones comerciales con Gran Bretaña mantuvieran un saldo económico-comercial favorable para país en el doble contexto de la economía agroexportadora y el sistema de libre comercio multilateral; b) el parque automotor prosiguiera con su expansión más allá de la inexistencia de una política vial estatal; y c) el Estado no tuviera necesidades o intereses propios que lo motivaran a asumir una política que no sólo implicaba un alto costo financiero, sino que también produciría tensiones en su relación con su principal socio comercial.

El argumento que defiende esta tesis es, entonces, que el Estado sólo asumiría una política vial cuando sus propios intereses justificasen la inversión en caminos, y cuando esta acción generase al país un beneficio mayor al costo que esta decisión implicaría en las relaciones con Gran Bretaña. Es decir, cuando el interés nacional y la racionalidad económica dictasen la conveniencia de romper con el equilibrio que desde hacía medio siglo garantizaba el predominio de los ferrocarriles en el transporte argentino.

Pueden distinguirse tres momentos en el camino que lleva al Estado a la creación de una política vial: primero 1927, cuando el Estado aumenta sus partidas destinadas a caminos, impulsado principalmente por el reclamo de productores para reducir los costos de transporte de los productos agrícolas; el segundo entre 1930 y 1931, cuando el Estado encuentra en la crisis los límites de su dependencia comercial con Gran Bretaña, y establece un impuesto a las naftas que permite la formación de un fondo destinado a la construcción de caminos, lo que implica el reconocimiento de que el Estado toma distancia de los intereses ferroviarios

británicos; el tercero, y eje central de este trabajo, es 1932, cuando el Estado encuentra en la creación de la política vial una forma de satisfacer sus necesidades, tanto las inmediatas producto de la crisis económica, como las mediatas en relación con la consolidación de su dominio administrativo y territorial.

Cuando en 1932 el Estado entiende que asumir una política vial puede servir a sus propios intereses, el país ya cuenta con un parque automotor desarrollado por iniciativa e inversión privada. Sobre este parque automotor aplicó un impuesto que sirvió para financiar una obra vial proyectada desde el Estado, estrategia que posibilitó que el trazado de la red vial no estuviera condicionado por las demandas socio-económicas o por la rentabilidad que tendría el tendido de cada camino, como había sucedido con los ferrocarriles. Por esta razón, el Estado pudo permitirse el trazado y la construcción de caminos que servían para su mejor capacidad administrativa y para la efectiva ocupación del territorio nacional, aún cuando la inversión vial no fuera rentable en términos económicos. Y esta ineficiencia económica en términos de inversión vial, pero fundamental para la construcción político-territorial del Estado, se hizo realidad gracias a que el impuesto a las naftas, por ser de carácter nacional, permitió la transferencia de recursos viales desde las zonas de mayor concentración del parque automotor (la región pampeana) hacia todas aquellas zonas en las cuales el Estado considerase, por motivos de administración, de poblamiento, o de defensa, que debían construirse caminos. Esta transferencia de recursos estuvo determinada por la forma que dispuso la ley 11.658 para la distribución de los recursos viales.

1.2 Financiamiento de la política vial

La Ley 11.658 determinó la forma en que sería afrontado el financiamiento de la política vial. El financiamiento fue una cuestión clave tanto para la viabilidad del proyecto de la DNV de crear una red troncal de caminos que vinculase todo el país con la Capital Federal, como así también para comprender la forma en que fueron distribuidos los recursos del fondo nacional de vialidad entre las provincias y territorios nacionales; distribución que sería determinante en la forma que adquiriría la red troncal y que se traduciría tempranamente en los mapas de los proyectos y luego en el de las obras realizadas. No obstante, antes de que los proyectos sobre caminos fueran estudiados y realizados, antes de que el Estado asumiera una planificación orgánica de la construcción de caminos y crease una oficina específica para este fin, se discutieron y se establecieron distintas formas de financiar la construcción de caminos.

En el siglo XX, el financiamiento vial tuvo tres vertientes previa a la sanción de la Ley 11.658: en primer lugar, la Ley 5.315, conocida como Ley Mitre, estableció el financiamiento de la construcción de caminos de acceso a las estaciones de ferrocarril, disponiendo que 3% de las entradas netas de las empresas ferroviarias sería utilizado para este fin, como contrapartida por ser exentas de impuestos¹⁸; en segundo lugar, las partidas que desde el Gobierno Nacional se desembolsaron para la construcción, pero sobre todo para el mejoramiento de los caminos de tierra, durante la década del veinte y con mayor importancia desde 1927; por último, el establecimiento de un sobreprecio a la nafta de 0,02 centavos por litro vendido que el gobierno de Uriburu acordó con las empresas del sector petrolero, y que significó el primero fondo permanente de recursos destinados a la construcción de caminos.

Si bien estas tres fuentes de financiamiento, tomadas por separado y sin un plan orgánico planificado, dirigido y fiscalizado desde el Estado, fueron insuficientes para suplir las necesidades viales del país, fueron incorporadas a la ley 11.658 como pilares del financiamiento vial que desde entonces sería permanente. El desarrollo de las inversiones viales puede constatarse si se observan las distintas medidas que se tomaron a lo largo de las primeras décadas del siglo.

La Ley 5.315, sancionada el 30 de septiembre de 1907, establecía como norma que las empresas ferroviarias destinasen el 3% de sus entradas netas para la construcción de caminos

¹⁸ Ver Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo. "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX." *Desarrollo Económico*, N°49, vol. 13, abril-junio de 1973. p. 15.

de acceso a las estaciones. La intención de la ley era que estos caminos sirvieran para vincular los campos con las estaciones de ferrocarril. Complementar el trazado ferroviario con estos caminos permitía extender los beneficios de este transporte a una mayor cantidad de productores rurales cuyos campos no se encontraban a la vera de las líneas férreas y quienes eran los principales demandantes de soluciones para sus costos de transporte. Sin embargo, el espíritu de esta ley no eran defender los intereses de los productores rurales sino el monopolio del transporte en manos de los ferrocarriles: por una parte, porque les eximía del pago de impuestos; por otra, porque la construcción de caminos de acceso a las estaciones no sólo no estaba planificada desde el Estado, sino que además carecía de un ente fiscalizador de las obras, por lo que puede suponerse la deficiente aplicación de la ley.

Los caminos a los que se refiere esta ley no estaban orientados a servir al transporte automotor. La sanción de la ley tuvo lugar en el año 1907 mientras que los primeros camiones fueron importados al país en 1920. Esto implicó que los caminos de acceso a las estaciones ferroviarias se habían construido en base a un transporte carretero de tracción animal que no podía competir contra el ferrocarril. Pero con la llegada de los camiones los caminos no se mejoraron de manera de no facilitar la competencia que podían establecer con los ferrocarriles. Ello implicó que, durante todo el período en el que la construcción de estos caminos dependió de las empresas ferroviarias (1907-1933), su trazado estuvo determinado por los intereses ferroviarios y no por las necesidades del tráfico automotor.

Por lo tanto, la importancia de la Ley Mitre fue que estableció un mecanismo de financiamiento permanente y distinto del presupuesto nacional para la construcción de caminos. Sin embargo sus límites estuvieron dados por el hecho de que no se planificó ni se creó un organismo para la fiscalización de las obras, y principalmente porque los caminos previstos por esta ley servían para el acceso a las estaciones ferroviarias, lo que restringía el potencial del transporte automotor a aquellos caminos determinados por los intereses ferroviarios, como lo sostiene Michel Bonavia al afirmar que

“la norma de construir las carreteras adaptándolas al tráfico existente se convertía en un círculo vicioso; pues el tráfico era una función de las facilidades que ofrecieran las carreteras, de los gravámenes impuestos por el Estado sobre los vehículos automóviles

y de las condiciones (que también dictaba en gran parte el estado) de competencia en las cuales se permitía funcionar a los elementos competidores como el ferrocarril.»¹⁹

La segunda fuente de financiamiento de caminos provino de las partidas anuales que el Gobierno Nacional designaba para este fin. Como el proceso de formación del Estado nacional desde el tercer cuarto del siglo XIX se apoyó en los ferrocarriles, los caminos existentes habían sido desatendidos al tiempo que, hasta el crecimiento del parque automotor en la década del veinte, no existía una demanda considerable que reclamase la construcción de nuevos. Por esta razón los recursos que el Estado destinó a la construcción puentes y caminos entre 1858 y 1926 recién superaron el 1% del presupuesto nacional en 1907, aunque entre 1917 y 1923 se produjo una nueva disminución, para finalmente superar el 2% a partir de 1927 (ver anexo, doc. 2). El bajo porcentaje de recursos y la irregularidad en su asignación demuestran que la vialidad no era una prioridad para el Estado nacional. Asimismo, la escasez de fondos impedía la concepción de un proyecto vial a nivel nacional, por lo que las funciones de la Dirección General de Vialidad se reducían a cuestiones administrativas y a obras puntuales y dispersas.

A pesar de que a partir de 1927 las partidas presupuestarias destinadas a puentes y caminos aumentaron, este hecho era una medida paliativa que buscaba responder a las voces cada vez más fuertes que reclamaban una intervención más decidida del Estado, las que consideraban que sólo éste disponía de la capacidad financiera y organizativa para afrontar la construcción de una red vial. Pero el otorgamiento de mayores recursos no aportaba soluciones de fondo dado que se carecía tanto de un proyecto orgánico como de la previsibilidad de que estos recursos serían permanentes. Además el hecho de que la norma de construcción de carreteras fuera la de dar respuesta al tráfico existente se convertía en un círculo vicioso dado que uno de los factores que condicionaban el crecimiento del parque automotor era el estado de los caminos. Por lo tanto, si el Estado hubiese querido apoyar el crecimiento del transporte automotor debería haber establecido una fuente de financiamiento permanente y hecho una inversión en infraestructura vial basada en la proyección de crecimiento del tráfico automotor. Sin embargo, como hasta 1931 esto no sucedió, los intereses ferroviarios lograron mantener su monopolio en el sistema de transporte.

¹⁹ Bonavia, Michael. Economía de los transportes. México: Fondo de Cultura Económica, 1956. p. 42.

En conclusión, las sumas invertidas por el Gobierno Nacional en obras de puentes y caminos fueron históricamente escasas respecto de los gastos públicos de la administración federal. Sin embargo, el Estado demuestra un mayor interés por las necesidades viales a partir de 1907 y fundamentalmente de 1927, lo que se traduce en un aumento porcentual de los fondos destinados a vialidad. Esta decisión coincide con los años en los cuales el reclamo por caminos se hace más fuerte en la sociedad: en el primer momento a través de las voces de las asociaciones automovilísticas (concretamente el Automóvil Club Argentino y el Touring Club Argentino), y en el segundo por el reclamo de los productores rurales por reducir los costos de transporte. No obstante el aumento de las sumas invertidas, la forma en que se ejecuta la inversión vial esta determinada por la ausencia de un proyecto vial y de recursos permanentes para este, lo que pone de manifiesto la inclinación del Estado por mantener las condiciones que aseguraban que el transporte ferroviario fuera monopólico en el sistema de transportes del país.

La tercera fuente se dio a través de un impuesto a la nafta que significó el establecimiento como norma de financiamiento vial ya no la consideración del tráfico existente (demanda presente) sino que al ligar la construcción de caminos al consumo de las naftas generó un círculo virtuoso en donde el mayor consumo de combustibles se convertía en mayores recursos para la inversión vial, la que a su vez estimulaban el tráfico automotor y el consumo de naftas. Es decir que esta fuente de financiamiento consideraba tanto la demanda presente como la proyección de crecimiento de la demanda de combustibles, de automotores y de caminos. Sobre este impuesto había un amplio consenso entre los especialistas y actores políticos cercanos al tema, y era un sistema que daba muestras de funcionar bien en los Estados Unidos, país referente en materia automovilística y vial. Por ello Allende Posse tenía la convicción de que

“los caminos no pueden ser construidos sino por el Estado, y sus obras pueden pagarse por un impuesto directo aplicado a los combustibles, porque este impuesto es de incidencia pequeña y retribuye directamente el servicio que dichos caminos prestan a los usuarios.”²⁰

²⁰ Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958. p.41.

Más allá de que la idea de que el financiamiento vial se basara en un impuesto al consumo de naftas había sido debatida durante los tres congresos viales que se realizaron durante la década del veinte, la aplicación del mismo fue producto de las gestiones que se realizaron bajo el gobierno de Uriburu. Desde octubre de 1930 el Gobierno Provisional entabla conversaciones con las empresas petroleras para determinar la forma en que se percibiría este impuesto. El acuerdo al que se llega fue que las empresas expendedoras de naftas percibirían el sobreprecio de 0,02 centavos por litro, y que la recaudación sería luego acumulada en un fondo nacional caminero destinado a la construcción de los caminos que por entonces el gobierno comenzaba a licitar. Debe destacarse que el consumo de naftas no sólo era efectuado por el transporte automotor dado que los motores de las industrias y los trenes diesel también consumían combustibles derivados del petróleo. Si bien esta situación fue puesta en evidencia cuando se debatía acerca de la justicia de que un impuesto al consumo de naftas de varios sectores sirviera exclusivamente a la obra vial, el gobierno entendió que los otros sectores tenían otras fuentes de financiamiento mientras que la obra vial requería de una propia. Por lo tanto, se mantuvo la decisión de que la totalidad de los fondos producido por el impuesto a las naftas se destinase a la construcción de caminos, y con ello la discusión fue cerrada.

Las consecuencias del impuesto a las naftas para el desarrollo vial fueron determinantes: por una parte, significaba el establecimiento de una fuente de recursos permanentes que permitía cierta proyección en las obras que se podían realizar. Dicho de otra forma, brindaba una previsibilidad hasta entonces desconocida de cuanto dinero podía destinarse en el mediano plazo a la construcción de caminos. Bastaba con establecer la proyección del consumo de naftas para conocer aproximadamente la suma de recursos disponibles. Por otra parte, el establecimiento de un fondo nacional caminero implicó la autonomización de los recursos viales, tanto de las ganancias de las empresas ferroviarias como de los gastos públicos federales. Esto permitía que la construcción de caminos fuera determinada por los intereses del Estado nacional y de los usuarios del transporte automotor, y no por los intereses ferroviarios. Por último, el impuesto era pagado con satisfacción por los consumidores dado que el importe del impuesto no era abusivo, y porque redundaba en mejores condiciones viales que incidían en un menor desgaste de los automotores y en una circulación más fácil y comfortable.

Estas tres formas de financiamiento se incorporarían a la Ley 11.658, la cual establece el marco legal que rigió la creación de la Dirección Nacional de Vialidad, que era el órgano ejecutivo mediante el cual el Estado nacional decide asumir la vialidad como política pública. Uno de los puntos clave de esta ley es aquel que se refiere al financiamiento. En primer lugar debe señalarse que la ley buscó asegurar un mecanismo de financiamiento que se correspondiera con la autonomía de decisión de la que había sido dotada la DNV. Para ello debía mantenerse el principio de que los fondos viales no dependieran de las cuentas públicas o de las ganancias ferroviarias. Por lo cual se decidió que el impuesto a las naftas constituyese la principal fuente de recursos, y que su aporte aumentase de 0,02 a 0,05 centavos por litro de nafta, “por ofrecimiento espontáneo de los vendedores del producto.”²¹ Esta decisión permitió un aumento de los fondos disponibles, lo que permitió que los gastos de conservación de los caminos existentes no representaran un impedimento a la puesta en marcha de la inversión en las nuevas rutas establecidas según el proyecto de la red troncal diseñada por la DNV. A medida que las obras se fueron terminando en la segunda mitad de la década, el porcentaje de fondos destinados a conservación de caminos fue aumentando proporcionalmente disminuían los recursos utilizados para la construcción de nuevas rutas. No obstante, lo que debe destacarse de la ley 11.658 es que la autonomía política de la DNV fue acompañada de una autarquía financiera que permitiría la construcción de infraestructura vial a escala nacional de forma eficiente y decidida.

Los recursos producidos por el impuesto a las naftas tuvieron en teoría y en la práctica un carácter evolutivo, constatándose la premisa de que a más consumo de nafta, mayor construcción de camino y con él mayor consumo de naftas. Sin embargo, al observar los datos de las sumas producidas por el impuesto a las naftas debe recordarse que durante el período estudiado (1932-1938), el parque automotor existente sufrió una brusca caída como consecuencia de la crisis mundial, y que si bien hay una tendencia hacia la recuperación a partir de 1933, los valores absolutos del parque automotor existente en 1930 no volverían a ser alcanzados en toda la década del treinta, lo que limitó la capacidad de mayor expansión del consumo de combustibles y con ellos de los recursos viales. A pesar de ello su evolución fue impresionante y constituyó el pilar de la política vial.

²¹ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p.12.

CUADRO N°4

Estimación del producido de los impuestos nacionales a la nafta			
Año	Consumo (litros)	Impuesto (\$/litro)	Producido (m\$n)
1931	768.700.000	0,02	15.374.000
	66.000.000	0,02	1.320.000
1932	801.600.000	0,05	40.080.000
1933	819.100.000	0,05	40.955.000
1934	852.600.000	0,05	42.630.000
1935	956.800.000	0,05	47.840.000
1936	1.019.000.000	0,05	50.950.000
1937	1.070.000.000	0,05	53.500.000
Total	6.353.800.000		292.649.000

Observación: Esta estimación se hace en septiembre de 1937, cuando aún no han sido publicadas cifras relativas a los consumos de 1936 y 1937.

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938. Vol. IV. p. s/n.

El segundo aspecto que debe señalarse respecto del financiamiento vial que estableció la ley 11.658 es la incorporación de viejas y nuevas formas de obtener recursos. Entre las viejas ya se ha mostrado cómo la ley hizo del impuesto a las naftas el pilar financiero de la DNV. A este debe agregarse la incorporación de los recursos producidos según la ley 5.315, destacando el hecho de que al crear un organismo estatal encargado de planificar y ejecutar la obra vial nacional, el 3% de las ganancias de las empresas ferroviarias que se destinaba a la construcción de caminos de acceso a las estaciones dejaba de ser percibido y asignado por las mismas empresas y pasaba a estar bajo la administración de la DNV. Por último, la ley fijó en 10.000.000 de pesos por año el monto de las Rentas Generales que serían destinadas al fondo nacional vial. De esta forma, otorga previsibilidad a los recursos que el Estado aportaría a la vialidad, aunque decide fijar una suma en pesos en lugar de fijar un porcentaje sobre el total de los gastos públicos. Entre las nuevas formas de financiamiento de la DNV se cuentan: el impuesto del 15% en el precio de venta de los aceites lubricantes; los fondos producidos por las multas o por incumplimiento de los contratos de licitaciones viales; la contribución por mejoras en los Territorios Nacionales; y las donaciones, legados o aportes de carácter público o privado. Además, evidenciando la autonomía política de la que se dotó a la DNV, se le autorizaba a emitir títulos por un valor de hasta 200.000.000 pesos. Más allá de que estas fueran las fuentes de financiamiento determinadas por ley, debe señalarse que en la realidad el

impuesto a los lubricantes fue difícil de percibir, y que durante la gestión de Justiniano Allende Posse como Director, la DNV se abstuvo de utilizar la facultad de emitir deuda pública.

Para dar cuenta de cómo la letra de la ley se expresó en el primer presupuesto de la DNV, se presenta a continuación el detalle del mismo.

CUADRO N° 5

Recursos de la Dirección Nacional de Vialidad, Año 1933	
<i>Del Ejercicio de 1933:</i>	
Producido impuesto 0,05 \$ por litro sobre 740.000.000.000 litros de nafta	37.000.000
Producido impuesto a lubricantes	0
Multas, arriendo de máquinas, venta de materiales, planos.	1.000
Ley N° 5.315 - Contribución del 3% del producido líquido de las Empresas ferroviarias	3.000.000
Aportes Rentas Generales 10.000.000 en títulos del Crédito Argentino Interno	10.000.00
Total	50.001.000
<i>Recursos transferidos Del Ejercicio de 1932:</i>	
Sobreprecio de la nafta	4.000.000
Ley 5.315	5.500.000
Total	9.500.000
Total general	59.501.000

Fuente: Dirección Nacional de Vialidad, Memoria 1933. Tomo I. pp. 32-33

Como se observa en el cuadro anterior, casi el 70 % de los recursos con los que cuenta la DNV para su funcionamiento provenían de lo producido por el impuesto a las naftas. Este impuesto fue por lo tanto el que otorgó no solamente los recursos necesarios para la construcción de caminos, sino que también acrecentó la autonomía de la DNV en tanto sus principales recursos no se limitaban a lo producido por las empresas ferroviarias ni dependían de las partidas que el Estado le destinase según sus disponibilidades presupuestarias. El impuesto a las naftas representó tanto el autofinanciamiento del sector automotor como la garantía de la autonomía financiera y política de la DNV para poder llevar adelante un plan

vial que, si bien gozaba de amplio consenso social, tenía intereses opuestos que buscaban obstaculizar su realización.

El tercer aspecto que destacaremos acerca del financiamiento vial, y que concierne más directamente a la hipótesis de este trabajo, es la forma en que estaba prevista la distribución de los recursos viales a nivel nacional. Se deben observar dos cuestiones: la primera es que el hecho de que la ley fije un esquema para la distribución de recursos viales limita la discrecionalidad de la DNV para la administración de los mismos. La segunda es que este esquema es relevante en tanto define la distribución de recursos viales que recibiría cada una de las provincias y territorios nacionales, y como tal es producto de un acuerdo parlamentario que se produce a la hora de sancionarse la ley, que no sería modificado hasta 1947.

El esquema para la distribución de los recursos viales es el siguiente:

CUADRO N°6

Distribución de recursos viales según Ley N° 11.658			
Concepto	Porcentaje		
Distribución Red Nacional	60% F	20% Superficie 40% Población 40% Nafta	1/3 Presupuesto vial provincial 1/3 Población 1/3 Nafta
Distribución Coparticipación Federal	40% F	5% partes iguales 35%	

Fondo Prorratable: $F = R1 - (A + ST + C)$

$R1 = R + L$; R = Total recursos; L = Recursos ley 5.315;

A = Gastos de Administración; S.T. = Servicio de Títulos; C = Gastos de Conservación

Fuente: CONADE. Los caminos de la República Argentina. Buenos Aires: CONADE, 1966. p. 23.

Como se observa el esquema estaba dividido entre la Red Nacional y la Coparticipación Federal. Además de la diferencia en los porcentajes otorgados a ambos conceptos (60 vs. 40), lo que debe señalarse es que los Territorios Nacionales participaban de la distribución en el primer caso pero no lo hacían en el segundo. En principio, esta división favorecía a las provincias. Sin embargo, un análisis más profundo demuestra que en la realidad sólo beneficiaba a las provincias de mayor población y consumo de naftas.

Si desagregamos los porcentajes del cuadro anterior según los criterios de distribución, la repartición total sería la siguiente:

CUADRO N°7

Concepto	Porcentaje del total por Red Nacional	Porcentaje del total por Coparticipación Federal	Porcentaje total
Superficie	12	0	12
Población	24	12,66	36,66
Consumo de naftas	24	12,66	36,66
Partes iguales	0	2	2
Presupuesto vial provincial	0	12,66	12,66
Total	60	40	100

Elaboración propia en base a: CONADE. Los caminos de la República Argentina. Buenos Aires:

CONADE, 1966. p.23.

Lo que este cuadro permite observar claramente es que este esquema favorecía a las provincias de mayor población y de mayor consumo de naftas, que no por casualidad se corresponden con las que en este trabajo se denominan “provincias del litoral” (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Corrientes), y que en 1933 representaban el 58% de la población total del país y concentraban el 57% del consumo total de naftas. Además, estas provincias concentraban el 67% de los presupuestos viales provinciales y el 28% de la superficie nacional. De estos porcentajes se desprende que la acumulación de recursos viales en las provincias del litoral anticipa el hecho de que la red troncal nacional diseñada desde la DNV concentraría su mayor parte en ellas.²²

Por otra parte, la situación del resto de las provincias (aquí denominadas “provincias del interior”) es poco auspiciosa: sus poblaciones sumadas representan el 19% del país, pero su consumo de naftas apenas llega al 7% del total. Esto último se explica tanto por el tamaño de su parque automotor (representaba el 15% del total en 1928) como por su situación respecto del estipendio de naftas debido a que poseían menos surtidores que en las provincias del litoral y que el precio de venta de las naftas era, en algunos casos, mucho más elevado que

²² Los porcentajes referentes a la distribución de recursos de la Red Nacional y por Coparticipación son presentados en el anexo, documentos 3, y 4 y 5 respectivamente.

en la Capital Federal, lo que se supone como un desincentivo al consumo de la misma (ver anexo, doc. 6). El único rubro en el que estas provincias podían aumentar los recursos distribuidos era mediante el presupuesto vial provincial. Éste podía conformarse por partidas del presupuesto provincial, pero también podía incluir un impuesto provincial a la nafta (lo que implicaba un mayor precio de venta de nafta en esas provincias). Las únicas de estas provincias cuyos presupuestos viales resultan relevantes fueron Mendoza, San Juan y, en menor medida, Salta, que agregadas sumaban un 26% del total. A pesar de que éstos fueran relativamente importantes, en el total de los recursos distribuidos su peso es reducido. Por último, la superficie de estas provincias representaba el 29% del territorio nacional.

Por último, los Territorios Nacionales, que no participaban de la distribución de fondos en concepto de Coparticipación Federal, obtuvieron la mayoría de sus recursos gracias a que representaban el 43% de la superficie nacional. Sin duda, la inclusión de este criterio de distribución para los fondos de la Red Nacional tenía como fin beneficiarlos. Dos explicaciones permiten sostener esta afirmación: por un lado el hecho de que, agregadas, las provincias del litoral y las pobres representaban un porcentaje equivalente del territorio nacional (28% vs. 29%). Por el otro, que si no se incorporaba este concepto al esquema de distribución de recursos, los Territorios Nacionales obtendrían muy pocos recursos para su obra vial, debido a su escasa población (5%) y consumo de naftas (5%), lo que implicaría que el Estado Nacional tendría que proveer de otra forma los recursos necesarios para la realización de la red troncal en ellos.

En conclusión, previamente a la sanción de la Ley 11.658 del 5 de octubre de 1932 el financiamiento las dispersas obras viales estuvo determinado por un sistema de transportes monopolizado por los ferrocarriles. Por ello las obras viales que se realizaron hasta entonces fueron los caminos de acceso a las estaciones ferroviarias (según Ley 5.315), o los puentes y caminos para los que el Estado nacional o las provincias asignaran fondos de sus presupuestos ordinarios. La creación de un impuesto nacional a las naftas a partir de 1931 constituye el inicio del financiamiento vial autónomo, pero no se enmarca en un proyecto vial. Recién con la sanción de la Ley 11.658 y con la creación de la Dirección Nacional de Vialidad el Estado nacional generará una fuente de recursos permanentes y el proyecto de una red vial troncal que determinará las obras a las cuales se asignará la ejecución de esos recursos.

Esta ley dispuso varias fuentes de financiamiento para la constitución de un fondo nacional de vialidad, entre las que se cuentan, además de la incorporación de los recursos

aportados por la Ley 5.315, las partidas presupuestarias de los gastos públicos federales y el impuesto nacional a las naftas, el impuesto a los lubricantes, lo producido por multas y sanciones por incumplimiento de contratos, las donaciones, y la autorización para emitir títulos.

Pero el aspecto del financiamiento vial que más importa a este trabajo es la forma en que se organizó el esquema de distribución de los recursos viales para las distintas provincias y territorios nacionales. La hipótesis que aquí se presenta es que la forma de este esquema responde a los intereses que el Estado nacional quiso satisfacer a través de la planificación y construcción de una red vial troncal que cubriera todo el país, pero que adoptase la forma que más conviniera para servir a sus objetivos en las distintas regiones. Estos objetivos forman parte del proceso de formación del Estado moderno argentino, e incluyen aspectos económicos, político-administrativos, territoriales y estratégicos, los cuales derivan de los diagnósticos acerca de la situación del Estado nacional y de la infraestructura vial del país en 1932, y que se analizan en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

2.1 Alternativas de transporte frente a la crisis del treinta

"Los caminos son el índice más firme de las alternativas de la política de transporte"²³

Con la crisis del treinta, el Estado nacional se encuentra ante la posibilidad de definir un nuevo modelo político-económico del país, y con él el sistema de transportes sobre el cual se determinarán las comunicaciones en el país. La crisis ha alterado de forma sustancial el funcionamiento de la economía agroexportadora, y el Estado comienza a pensar alternativas para solucionar primero sus problemas más urgentes -la obtención de divisas, el reestablecimiento del comercio exterior, el pago de la deuda, el desempleo-. En esta búsqueda de soluciones a la crisis, uno de los factores que el Estado analiza es el del sistema de transportes. Como se ha mostrado en este trabajo, desde 1927 las demandas por la construcción de caminos se habían intensificados, puesto que el reclamo ya no provenía solamente de los usuarios de automóviles de pasajeros sino que también llegaban desde los productores rurales, quienes utilizaban los camiones como vehículo de carga. La combinación del elevado costo de las tarifas de los ferrocarriles y de la depresión de los precios agrícolas internacionales determinaba una situación crítica para los productores agropecuarios. Por ello, su reclamo por el abaratamiento de los costos de transporte llevó al Estado a buscar maneras de mejorar su rentabilidad, dado que los principales ingresos fiscales dependían del comercio internacional de estos productos,²⁴ que en el período 1925-1929 representaban el 96% de las exportaciones totales del país.

En este marco, la demanda social y económica por la construcción de caminos comenzó a ser percibida por algunos actores como una herramienta política que podía servir a los intereses del Estado. Sin embargo, la crisis de los precios agrícolas y la necesidad de abaratamiento del transporte de cargas no fueron suficientes para determinar al Estado a asumir la vialidad como política pública. Para que esto sucediera debió mediar una crisis general en la economía, principalmente determinada por la caída del comercio internacional

²³ Boatti, Ernesto. En Revista Mensual de Economía. N° 25-26, 1938. p. 7.

²⁴ O'Connell, Arturo. "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en Thorp, Rosemary (Compiladora). América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.p. 219.

que restringió el ingreso de recursos fiscales, y el aumento del desempleo hasta niveles desconocidos para un país cuya economía se expandía desde hacía décadas. Sólo entonces, cuando la crisis requirió soluciones de fondo y cuando la apertura económica del país mostró su faceta más peligrosa, el Estado decidió pensar una alternativa al sistema de transportes existente.

Como el sistema de transportes estaba dominado por los ferrocarriles, pensar una mejora en el sistema de transportes existente en 1932 significaba elegir entre dos opciones: el Estado podía negociar una rebaja en las tarifas ferroviarias y mejorar la construcción de caminos de acceso a las estaciones ferroviarias, o bien podía crear una red vial prácticamente desde cero.

La primera opción significaba mantener la economía agroexportadora, de orientación externa, donde el sistema de transportes seguía subordinado a las necesidades estrictamente exportadoras, lo que implicaba mantener la posición predominante del ferrocarril y subsidiaria del transporte automotor. Sin embargo esta opción se tornaba difícil por el contexto mismo en que se encontraban las relaciones entre el Estado y las empresas de ferrocarriles dominadas por el capital inglés. Durante la década del veinte estas empresas habían influido en el fracaso de las iniciativas parlamentarias que buscaban el desarrollo del transporte automotor y de la vialidad. Además, estas empresas venían reclamando un aumento en las tarifas, argumentando la baja de su rentabilidad. Estos reclamos se dieron en un contexto de buenas relaciones bilaterales, y con un intercambio comercial que beneficiaba a ambos a pesar de que el saldo fuese generalmente positivo para la Argentina. Pero con el estallido de la crisis, el contexto cambió y con él las relaciones entre el Estado argentino y las empresas ferroviarias inglesas. Como consecuencia de las restricciones que el gobierno argentino impuso a la salida de divisas del país, las empresas inglesas sumaron al reclamo por las tarifas una política que garantizara el envío de sus utilidades hacia Gran Bretaña. Sin embargo, la diplomacia británica priorizó otras cuestiones comerciales en su negociación con la Argentina, y fue escaso el apoyo que tuvieron las empresas de ferrocarriles.²⁵

²⁵ La relación entre las empresas ferroviarias inglesas que operaban en la Argentina y la diplomacia inglesa durante las negociaciones comerciales entre Argentina e Gran Bretaña a principios de los treinta puede consultarse en: García Heras, Raúl. Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías 1876-1981. Buenos Aires: Sudamericana, 1994. Capítulo V.; y en Drosdoff, Daniel. El gobierno de las vacas (1933-1956). Buenos Aires: La Bastilla, 1972.

IMAGEN N° 5



Fuente: Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995.

Fascículo 8. p. 113.

El cierre del comercio mundial y las ásperas negociaciones comerciales con Gran Bretaña para intentar mantener cierta cuota de comercio que le permitiera al país salir de la crisis, permitieron que desde el Estado se visualizara la necesidad de buscar una alternativa al modelo anterior basado en la ecuación: comercio multilateral + exportación de productos agropecuarios + ferrocarriles. Ante el cierre del comercio mundial, situación agravada por la depresión de los precios internacionales de los productos agrícolas, la vinculación con Gran Bretaña dejó al país en una situación de vulnerabilidad nunca antes experimentada. Y más allá de la creencia –luego superada- en la transitoriedad de la crisis, el impacto sobre la economía nacional producido por el cierre del mercado inglés fue lo suficientemente traumático como para que se empezaran a buscar alternativas. Sin duda, los primeros años de la década del treinta fueron muy fructíferos en experimentos de política económica, los que “no se debía al

surgimiento de nuevas ideas teóricas, sino a la presión de las circunstancias.”²⁶ Y es en ese contexto de búsqueda de alternativas que redujesen la vulnerabilidad externa que el Estado tomó en consideración la vialidad. La ventaja que presentaba la construcción de caminos era la posibilidad de desarrollar el mercado interno sin perjuicio de la posibilidad de mejorar la infraestructura existente, la cual estaba pensada para servir al transporte de productos hacia el mercado externo.

La orientación hacia el mercado interno fue una de los cambios más importantes que produjo el Estado tras la crisis del treinta. Si bien se podrá argumentar que este cambio de orientación estuvo determinado por el contexto económico internacional o por cierta capacidad industrial instalada en el país en los años previos a la crisis, no es menos cierto que el Estado decide adoptar una postura aún más proteccionista de su economía, y que se involucra directamente en el desarrollo del mercado interno. Esto último representa una novedad.

Para la realización de la búsqueda de la recuperación económica y la reducción de la vulnerabilidad externa del país, los ferrocarriles no se presentaban como la mejor opción. Por una parte, porque varias de las principales líneas estaban en manos de compañías privadas extranjeras, cuyo interés en el desarrollo del mercado interno era estrictamente comercial. Por otra parte, porque el país no contaba con la capacidad de fabricar trenes dado el material rodante y el carbón habían sido tradicionalmente importantes en la canasta de bienes que la Argentina importaba desde Gran Bretaña, y por lo tanto nunca se había desarrollado una industria ferroviaria en el país.

Por lo tanto, si el Estado hubiera decidido que la clave para el desarrollo del mercado interno a través de los ferrocarriles era la reducción de sus tarifas, tenía tres alternativas igualmente inconvenientes: la primera sería expropiar los ferrocarriles de las compañías inglesas y tras su nacionalización, mejorar y expandir la red ferroviaria a todo el país. Sin embargo, esto seguramente repercutiría en las relaciones comerciales y diplomáticas con Gran Bretaña en un momento en el que las negociaciones bilaterales con este tradicional socio comercial eran fundamentales para la superación de la crisis. La segunda opción era que el Estado decidiese desarrollar su propia industria ferroviaria y realizar nuevas líneas que complementasen y/o compitiesen con las que estaban en manos de las compañías inglesas.

²⁶ Díaz Alejandro, Carlos. “América Latina en los años treinta”, en Thorp, Rosemary. (Compiladora). América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 37.

Pero esta alternativa era demasiado costosa para ser realizada en poco tiempo, como lo demandaba la necesidad de superar la crisis, y con los recursos del Estado, que disminuían por efectos de la crisis. Una tercera opción sería encontrar alguna potencia extranjera dispuesta a invertir en ferrocarriles en el país, o en proveer ya fueran créditos, ya materiales para la construcción de líneas férreas. Pero esta opción no podía siquiera ser considerada dado que, en el contexto mundial de la época, hasta las grandes potencias habían adoptado medidas proteccionistas y se concentraban en sus mercados internos.

Por lo tanto, la alternativa de desarrollar el mercado interno basado en una infraestructura de transporte ferroviaria se tornaba prácticamente imposible. Los límites del trazado ferroviario en el país, el cual había respondido a las necesidades de la economía exportadora, destacaban la insuficiencia de estas líneas para llegar a todo el país. Es entonces que la construcción de una red vial se presenta como la infraestructura que mejor podía servir al interés del Estado de desarrollar el mercado interno.

La red vial presentaba varias ventajas respecto de los ferrocarriles: por un lado, existían distintos tipos de caminos, algunos de los cuales (por ejemplo los de tierra mejorada) eran lo suficientemente baratos para que el Estado los financiase en grandes extensiones, y que permitían el empleo de una cantidad considerable de mano de obra desocupada dado que requerían muy poca tecnología para su construcción. Por otra parte, el país contaba con un importante parque automotor, e incluso con cierto grado de desarrollo industrial en materia automotriz, lo que garantizaba que contaría con los automóviles que darían sentido a la inversión vial. Por último, el país no sólo carecía de una red vial previa, sino que el estado de los caminos existentes era en general deplorable, y había muy pocos caminos que habían sido construidos para la circulación del transporte automotor.

En conclusión, el desarrollo de una red vial se presentaba como la mejor alternativa de la que disponía el Estado para solucionar los problemas generados por la crisis del treinta, y también para facilitar el desarrollo del mercado interno. El subdesarrollo vial representaba una ventaja respecto a la extensa red ferroviaria debido a que, en un momento de crisis donde los problemas urgentes requerían decisiones rápidas, no existían intereses viales que presionaran u obstaculizaran las decisiones del Estado. Dicho de otra forma, a diferencia de los ferrocarriles, donde ya existían intereses creados que estaban dispuestos a presionar al Estado de cualquier forma que pudieran con tal de defender sus condiciones, la construcción de caminos se haría prácticamente desde cero. Esto respecta tanto a la infraestructura como al

hecho de que no existían grupos empresariales cuyos intereses pudieran ser afectados negativamente por las decisiones del Estado.

Las asociaciones automovilísticas existentes, el Automóvil Club Argentino (en adelante ACA) y el Touring Club Argentino (en adelante TCA), que representaban los intereses ligados al transporte automotor, mantuvieron durante toda la década del veinte su reclamo para que el Estado asumiera una política vial, e incluso buscaron, a través de los Congresos Nacionales de Vialidad, lograr un consenso entre expertos y actores políticos que resultara en un proyecto que organizara la vialidad en el país. Pero es importante destacar que como estas asociaciones no tenían intereses económicos establecidos que corrieran el riesgo de ser perjudicados por la política de transporte que se adoptase frente a la crisis.

Como se afirmó en otras partes de este trabajo, el transporte automotor se había desarrollado a pesar de la precaria infraestructura vial; y el Estado podía decidir su política de transporte sin recibir una fuerte presión desde el sector automotor.

Por lo tanto, la debilidad política de los intereses empresariales ligados a los automotores, representados principalmente por la Asociación Argentina de Importadores de Automotores y Anexos, permitió que el Estado a) decidiera el momento en que se haría cargo de la construcción de caminos; b) que diseñara la red vial acorde a sus objetivos políticos y económicos; y c) facilitó la colaboración entre la DNV, el ACA y el TCA en los estudios y la planificación de la red troncal y, años más tarde, cuando el Estado promoviese el turismo a través de los caminos construidos, entre el ACA e YPF.

2.2 Las distancias dentro del Estado

“Fue Braudel uno de los que defendieron más enfáticamente que la distancia no es una realidad física sino una dimensión temporal: el tiempo que se toma en atravesarla.”²⁷

El tiempo de viaje en transporte automotor está determinado por dos factores igualmente importantes: el desarrollo tecnológico del vehículo, y la calidad y las condiciones del medio por el que éste se desplaza. La creación del automóvil, a partir de motor de combustión interna, produjo un gran avance en el transporte carretero: este producto de la Revolución Industrial venía a reemplazar a los vehículos dependientes de la tracción animal. A pesar de que en sus comienzos debió transitar por los mismos caminos que aquellos utilizaban, el mejoramiento de los automóviles y su creciente uso generaron la conciencia social de que para aprovechar sus ventajas éste debía ser acompañado por una mejora de los caminos. Sin embargo, como también se creía que la construcción vial debía ser obra del Estado, fue el convencimiento de éste, y no el de la sociedad, el que determinaba la brecha entre la condición de los caminos frente al desarrollo tecnológico de los automóviles.

El progreso tecnológico en materia automotriz fue muy considerable durante la década del veinte y la del treinta, casi siempre impulsada por la industria estadounidense. En el caso del transporte automotor en la Argentina debe tenerse en cuenta que, al no poseer una industria automotriz propia, los avances tecnológicos de los vehículos venían importados desde el exterior, ya fuera porque los automotores eran importados armados, ya porque las filiales de empresas automotrices norteamericanas realizaban el armado de los vehículos pero sin invertir en desarrollo tecnológico. Es decir que el factor “desarrollo tecnológico del vehículo” era una variable que escapaba al mercado o al Estado argentino.

Si el hecho de que el desarrollo del vehículo automotor escapase a la esfera nacional no representaba un problema, no sucedía lo mismo con su medio, los caminos. Como éstos se construyen sobre la tierra, para transformarla en pos del desarrollo vial debe mediar la voluntad de los actores locales, fueran ellos o no quienes realizaran las modificaciones. Es decir que si bien la Argentina podía importar los vehículos automotores terminados, no podía

²⁷ Devoto, Fernando. Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires: Sudamericana, 2004. p.88.

hacerlo respecto de la infraestructura vial, la cual debía ser construida localmente. Para esta empresa podían importarse obreros, ingenieros, conocimientos técnicos, materiales o maquinaria, pero jamás podría importarse caminos terminados. Por lo que la inversión vial recaía en manos del Estado en virtud de su autoridad política para decidir sobre el territorio y de su capacidad financiera para afrontar los costos de la construcción de la infraestructura de transportes del país.

Para comprender por qué la importación de automóviles comienza a fines del siglo XIX y el desarrollo planificado de la infraestructura vial recién comienza en la década de 1930 es necesario hacer una breve reflexión acerca de la relación entre los caminos y la formación del Estado. El principio de territorialidad sobre el cual el Estado moderno pretende ejercer su soberanía supone que éste deberá abarcar todo su territorio como precondition para ejercerla. De esta forma, las fronteras estatales determinan un espacio interno dentro del cual el Estado ejerce su dominio y donde los habitantes se reconocen como súbditos de un Estado y como miembros de una Nación. Esta situación permite la creación de un símbolo estatal, la representación pictórica de la territorialidad estatal a través del “mapa-logotipo, al instante reconocido y visible por doquier, que penetró profundamente en la imaginación popular.”²⁸

La noción del Estado-Nación supone que éste, en tanto ente de dominación socio-política, dispone de dos mecanismos para lograr una soberanía efectiva sobre el territorio que reclama como propio: el primero es su llegada física y directa, su dominación territorial, para lo cual debe contar con los medios para llegar a todos los puntos de su territorio; el segundo es la penetración simbólica en la identidad de las personas, es decir, que los habitantes del territorio se perciban a sí mismos como súbditos del Estado y como parte de una nación íntimamente ligada a éste.

El proceso de formación del Estado moderno argentino fue un fenómeno iniciado en la segunda mitad del siglo XIX. La penetración del Estado nacional en su propio territorio era, en ese entonces, muy deficiente. Para superar esta situación, los dos medios principales que empleó para abarcar el territorio pretendido fueron los más avanzados en su época, y además eran acordes con su proceso formativo: por una parte, los ferrocarriles, que se tendieron en aquellas regiones que servían al desarrollo económico, a la inserción internacional del país y para conectar algunas de las principales capitales de provincia que constituían los centros más

²⁸ Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p.245.

fuertes de poder en el interior del país; por otra parte, el Ejército Nacional complementó la penetración territorial en aquellas zonas de frontera o bajo dominio del indio en donde el Estado no controlaba el territorio sobre el que pretendía ser soberano.

Anteriormente se remarcó el hecho de que el atraso tecnológico de los vehículos de transporte por caminos previos a los automotores respecto del ferrocarril hizo que no valiera la pena la inversión en caminos. Además, mientras la mayor parte de la riqueza del país se generase a partir de las exportaciones de productos agropecuarios, las ventajas para las comunicaciones y el desarrollo del mercado interno derivadas del transporte por caminos no serían prioritarias. Esto explica que durante el tiempo en que predominó la agroexportación, las inversiones estatales en infraestructura de transporte se concentraron en la construcción de ferrocarriles y del puerto de Buenos Aires, y en materia vial el interés fue puesto exclusivamente en los caminos de acceso a las estaciones ferroviarias.

Ante la elección estatal de ligar su proceso de formación con el desarrollo de la infraestructura de transporte requerida por la agroexportación, la suerte de los caminos ya establecidos quedaría sujeta a la modificación de la tierra que surgiera de la explotación agrícola propia del modelo. El efecto nocivo sobre los caminos producido por este modelo económico fue sintéticamente descrito como un proceso por el cual

“el riel provocó que los caminos, al ser menos utilizados, perdieron parte de su eficacia y al levantar alambrados, los propietarios de extensas porciones de campo cerraron muchos de esos caminos que desaparecieron para siempre. Quizá no haya sido tan considerable el perjuicio ocasionado por la apropiación de las tierras, como por la desaparición de los mejores caminos que abrió la necesidad y la inteligencia de los hombres, en muchos años de circulación constante.”²⁹

Esta situación negativa para el desarrollo de los caminos en la Argentina perduró mientras el ferrocarril gozó del favor del Estado por ser un pilar de la próspera economía agroexportadora, y mientras los servicios de transporte y comunicaciones demandados por el mercado interno fueron suplidos por los trenes. Sin embargo, la crisis del treinta implicó un desafío mayor, tanto para el modelo económico como para la supervivencia de un Estado nacional íntimamente ligado a él. Para 1930 el Estado nacional continuaba su proceso

²⁹ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p.9.

formativo, sobre todo desde la óptica de su dominio territorial. Dicho de otra forma, las distancias dentro del Estado, producto de la falta de caminos que comunicasen todo el país permitiendo de esta forma que el brazo del Estado pudiera llegar a todos los rincones de su pretendido territorio, ponían en evidencia que el Estado aún no podía garantizar su dominio sobre todo el país. Y en gran parte esta deficiencia se debía a los límites del mismo Estado para afrontar las necesidades propias y las de la población, producto de una concepción reducida acerca de cual debía ser el rol del Estado en la vida del país.

Es decir que en 1930 se volvía a la situación que Oszlak describiera para los intentos de organización estatal tras la Independencia, en los cuales el fracaso por construir un Estado nacional y moderno “no pocas veces, se debió a la escasa integración territorial, derivada de la precariedad de los mercados y agravada por la interrupción de los vínculos con la vieja metrópoli.”³⁰ ¿Es legítimo vincular la situación de la primera mitad del siglo XIX con la de 1930 para explicar las distancias dentro del Estado? Argumentaremos que existe una relación íntima entre la forma en que se fue construyendo el Estado, su contexto económico y la forma en que estableció su penetración y su comunicación dentro de su territorio. De forma muy breve resumimos aquí un largo y complejo proceso que debería ser descrito más críticamente.

Tras la Independencia se van superponiendo y enfrentando distintos proyectos de organización de un Estado nacional. Las luchas en las que combaten estos proyectos dan lugar a un período de guerras civiles, en las cuales las comunicaciones y el transporte dentro del territorio se siguen haciendo a través de los caminos y senderos que existían desde los tiempos coloniales. Durante la primera mitad del siglo XIX los caminos sólo preocuparon a las autoridades respecto del transporte de productos agrícolas en zonas comerciales de la pampa, y respecto del paso de ejércitos. Pero no se manifestó una preocupación por hacer de los caminos una vía material para la integración del país. Más aún, buena parte de los caminos no sólo eran de difícil tránsito sino que además eran inseguros, particularmente en las zonas cercanas a las fronteras con los indios.

Más tarde, bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, las consignas de orden y progreso vinculan la necesidad de construir un Estado moderno y un crecimiento económico. Para 1880, esa construcción se inscribe en la idea compartida por la elite gobernante para la cual “Paz y Administración” implicaban la imposición del Estado nacional por sobre las

³⁰ Oszlak, Oscar. La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Ariel, 2006. p.23.

provincias y la gestión nacional de los recursos con el fin de lograr el desarrollo económico del país. Para ello, el ferrocarril sería un factor esencial: a la construcción del Estado le aportaba la capacidad de movilizar ejércitos a grandes distancias en poco tiempo; al desarrollo económico, el abaratamiento sustancial de los costos de transporte. Sin embargo, las líneas de ferrocarril no fueron tendidas en todo el país, con lo que permanecieron zonas del país a las que el Estado no llegaba fácilmente. Además, estas zonas no fueron “acercadas” a través de caminos a las líneas férreas o a los centros de administración estatal, lo que implicó que éstas zonas quedaran doblemente alejadas: del Estado y del mercado. Valga remarcar que las zonas a las que nos referimos no eran solamente las tierras conquistadas en campañas militares y que conformaban los territorios nacionales. También incluían algunas provincias del interior del país cuyos medios de transporte consistían en ferrocarriles que llegaban a la capital provincial pero que no se extendían por el resto de la provincia, y en sus antiguos caminos recorridos principalmente por vehículos a tracción animal.

En 1930, cuando la economía agroexportadora que había sido exitosa durante el librecomercio comienza a ser insostenible ante el cambio del contexto mundial, el Estado debe buscar nuevas formas de desarrollo económico y pocas alternativas le quedan más que mirar hacia adentro, dado que el mundo se cerraba. Y en ese gesto de mirar hacia su propio territorio, el Estado nacional redescubre sus distancias, medida como el tiempo que toma en llegar desde la Capital Federal a los distintos rincones de su territorio. El Estado se da cuenta entonces que los ferrocarriles habían acercado la producción agrícola a su mercado consumidor europeo, pero que su servicio para el desarrollo del mercado interno estaba limitado por la organización de sus líneas y porque no comunicaba la Patagonia con el resto del país. La distancia se hace tiempo cuando constata la velocidad con la que se realizaba en tren el trayecto de Buenos Aires a Tucumán, y la travesía que implicaba ir por camino hasta San Juan.

Entonces se puede sostener que la escasa integración territorial dentro del espacio estatal estaba dada por dos factores: a) por que el mercado nacional se formó en torno a la centralidad de Buenos Aires, en lugar de desarrollarse de forma federal conectando a las distintas economías regionales entre sí; y b) la forma que adquirió el sistema de transporte en función de la metrópolis con la que se relacionaba el país: a comienzos del siglo XIX se produjo la ruptura de los vínculos con la metrópolis imperial española, la cual había requerido de caminos internos para la comunicación dentro de sus dominios; su reemplazo por la

metrópolis comercial inglesa fomentó el desarrollo de la infraestructura ferroviaria y portuaria, que eran funcionales al desarrollo exportador del país, pero que no contribuían a la integración territorial interna que no fuera con Buenos Aires.

No obstante, el brusco debilitamiento del vínculo comercial con Gran Bretaña producto de la crisis mundial a comienzos de la década del treinta fue la causa que llevó al Estado nacional a mirar hacia su propio territorio, a su propio mercado interno y a percibir la falta de integración en su propio territorio.

Cuando el Estado adoptó una nueva relación con su propio territorio, el mercado interno y el modelo de desarrollo económico, descubrió una realidad que le mostraba que las distancias dentro del Estado no solamente eran desde la Capital hacia el interior, sino que zonas cercanas geográficamente entre sí se encontraban en verdad muy distanciadas en términos temporales. Es así como

“en la civilizada Argentina del año 1932, desde San Juan se llegaba a esta Capital, descansando 24 horas en un buen coche dormitorio, mientras que La Rioja, tan vecina, estaba a tres días de camino, después de un inmenso rodeo por el lejano litoral. Para viajar de San Rafael y los magníficos valles cordilleranos hasta el vecino Neuquén, la travesía, por cualquier ruta, seguía tan difícil como hacia un siglo atrás.”³¹

Esta distancia es la que viene a ser salvada con la creación de la Dirección Nacional de Vialidad. Y es a través de la obra de este organismo que el Estado buscará una integración territorial que nunca había alcanzado de hecho. Esta integración estaría basada en la construcción de caminos por parte del Estado nacional. Al mismo tiempo, el Estado planificó una red vial a través de la cual pudieran ser alcanzados rincones del país aún desconocidos, y también buscó comunicar a las capitales de provincia que por su distancia respecto de la Capital Federal se encontraban prácticamente aisladas. El éxito en esta empresa permitiría no sólo un mayor desarrollo de las economías regionales y del mercado interno, sino que redundaría en un ejercicio más efectivo de la soberanía del Estado sobre su territorio y población.

³¹ Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958. p 20.

La decisión y la celeridad con la que se constituyó la DNV, y la efectividad con la que ésta emprendió su obra permitió que los efectos de la construcción de camino redujeran las distancias dentro del territorio nacional, ayudados por el progreso, en número y en tecnología, del parque automotor nacional durante la década del veinte. De esta manera se constata que la obra de la DNV constituyó un hito en el proceso de formación del Estado, y sobre todo, en la relación entre éste y el ejercicio de su dominio sobre todo el territorio nacional. Asimismo, esta obra debe ser inscripta en un momento de quiebre histórico en la condición del Estado: por primera vez en la historia, podrá crear una política de desarrollo interno que no estará signada por los intereses de una metrópolis o del mercado internacional, sino que buscará el desarrollo del mercado interno; mercado que había alcanzado un tamaño importante tras décadas de inmigración aluvial y que, por lo tanto, demandaba, permitía y justificaba una inversión vial que integrase el territorio y la población, posibilitando la consolidación de un verdadero sentido de unión nacional tanto físico como simbólico. Construir caminos sería entonces una forma de asegurar el dominio territorial del Estado, de homogeneizar el mercado interno y de reforzar el sentimiento de unión nacional. En otras palabras, construir caminos es hacer Patria.

2.3 Las necesidades de la Administración

“Para que exista un Estado, aunque sea de tipo feudal, es preciso un mínimo de comunicaciones interiores.

La administración de justicia, la defensa, la recaudación de los impuestos y la transmisión de noticias es casi imposible si no se dispone de un sistema de caminos.”³²

Según la visión contractualista, el Estado establece un pacto con sus súbditos. Este pacto establece que los ciudadanos delegan en el Estado cierta cuota de sus libertades y pagan impuestos a cambio de que el Estado provea de seguridad, justicia, defensa, entre otras funciones. Sin embargo, para que esta teoría pueda ser aplicada en la realidad es fundamental que Estado y sus ciudadanos estén comunicados. Si el Estado no se ocupa por extender su brazo hacia todo su territorio donde hubiera habitantes, quedarán espacios y poblaciones al margen del Estado. Estos espacios no son por definición anárquicos, como sostendría Hobbes, sino que sus situaciones pueden variar considerablemente. Pueden ser poblaciones aisladas y pacíficas, pueden ser zonas disputadas por otros pueblos, naciones o Estados, pueden ser zonas de vacíos poblacionales, pueden ser zonas autónomas o separatistas. Cualquiera sea el caso, si en estas zonas no hay caminos que las integren al territorio nacional, el Estado nacional difícilmente podrá ejercer su soberanía sobre ellas.

La falta de caminos internos implicaba que el Estado no disponía del medio para garantizar el ejercicio de sus funciones en buena parte del territorio. El aparato del Estado necesita estar presente en aquellos lugares sobre los que pretende tener soberanía. Y si las personas que se desempeñan como funcionarios estatales no pueden llegar a la totalidad del territorio nacional, por extensión el Estado tampoco podrá hacerlo.³³ Es por ello que solamente con la existencia de caminos internos que cubran la totalidad del territorio podrá el Estado afirmar su soberanía.

Además de las limitaciones que implica la falta de caminos internos para el ejercicio de la dominación estatal, también esta carestía es un problema respecto del sentido de nación.

³² Bonavia, Michael. Economía de los transportes. México: Fondo de Cultura Económica, 1956. p.41.

³³ Para un análisis más profundo acerca de la relación entre los funcionarios estatales y la idea del viaje a través del territorio estatal véase: Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. pp. 86-94.

Una nación es una comunidad imaginada que necesita no solamente símbolos que la identifiquen, sino también medios que la conecten para poder estar unida. Si no existen caminos interiores que lleguen a toda la Nación, se formarán zonas grises o marginales donde la falta de esta pertenencia, sumada a la incapacidad del Estado por imponer su poder, hará que estas zonas y poblaciones como entes autónomos se identifiquen con otras naciones, tal vez con otro Estado, tal vez con ellas mismas. Por lo general esas zonas grises tienden a encontrarse cerca de las fronteras del territorio estatal, aunque no exclusivamente allí. No obstante, su marginalidad territorial y simbólica sumada al hecho de que no se encuentren unidas al resto del país, supone la posibilidad de que allí se originen problemas que permanezcan fuera del control del Estado, y que puedan con el tiempo llegar a afectarlo profundamente.

El problema de la insuficiencia de caminos afecta tanto a los espacios vacíos o zonas grises (por ejemplo los Territorios Nacionales), como también a aquellas regiones internas del país que se encontraban lejanas en la distancia o en el tiempo respecto Estado central, como era el caso de las provincias más alejadas de la Capital o más atrasadas económicamente. Allende Posse, director de la DNV durante la presidencia de Justo, daría cuenta de la conciencia que se tenía de esta situación en los treinta cuando, en 1957, afirmó que con la obra vial

“nuestro amado país se dedicó con empeñoso afán a abrir las grandes arterias requeridas con urgencia para restablecer la unidad nacional. Destaco el concepto: restablecer la unidad, no con sentido técnico, sino con la preocupación de quien ve peligrar la estructura política y social de la Nación.”³⁴

La unidad nacional fue una preocupación política muy relevante en los años treinta: en estos años, la búsqueda por definir “el ser nacional”, las revisiones del pasado histórico y un nacionalismo impulsado tanto por intelectuales como por algunos grupos políticos generó disputas por definir “lo nacional”, aquello que representara el sustento de la unión nacional. Más concretamente, en lo que respecta a la infraestructura de transportes y comunicaciones, la unidad de la nación era limitada, restringida e incompleta. Limitada, porque en materia de

³⁴ Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958. p 19-20.

comunicaciones, la unidad de la nación estaba determinada por el trazado del ferrocarril; restringida, porque la unidad nacional estaba definida por la vinculación con la Capital Federal, y no por una infraestructura federal que conectase a las provincias entre sí; incompleta, porque el tendido del ferrocarril no llegaba a todo el país. De esta forma, para 1930, la red ferroviaria establecía un mapa del país con centro en la Capital Federal y con un abanico de líneas que se extendían hacia el interior del país, pero sin llegar a abarcarlo completamente (es decir que no llegaba a todas sus fronteras), y con una abismal diferencia en la densidad de líneas férreas entre la región pampeana y el resto del país. En este trazado ferroviario radial se encontraban las limitaciones para la llegada del brazo del Estado nacional a todo su territorio, la profundización de la brecha económica entre regiones del país y la permanencia de un sistema de transportes y comunicaciones que agotaba su llegada a medida que se alejaba de la Capital.

Para cuando el Estado asume la vialidad como política pública, el trazado de los ferrocarriles determinaba las líneas de la unión interna de la nación, y los límites del Estado. Por lo tanto, la creación de caminos internos era una necesidad fundamental tanto para el ejercicio de las funciones estatales en toda la extensión del territorio nacional como para afianzar la unión nacional en su aspecto material primero, y luego, a través de él, de otros mecanismos materiales y simbólicos sobre los que se cimenta la idea de la pertenencia a una nación. Además, el desarrollo de caminos internos representaba una condición de posibilidad para un mayor desarrollo del mercado interno, el cual era un objetivo primordial en la orientación económica del país tras la crisis del treinta. Es decir que por los caminos no solamente transitan los vehículos sino que, en los territorios por los que ellos pasan, permiten la llegada del Estado, la materialización de la unidad de la Nación y el desarrollo del mercado interno.

Con la crisis de 1930, el Estado se vio en la necesidad de profundizar el desarrollo del mercado interno para asegurarse los recursos que necesitaba y que, tras el rápido cierre del comercio internacional, obtenía en menor medida de los impuestos a la importación. Esta necesidad fiscal estuvo en el origen de la adopción de algunas políticas tendientes a desarrollar la economía nacional en base al mercado interno, lo que al principio era percibido como solución transitoria a una crisis pasajera y que, con la persistencia de la crisis y el agotamiento de las medidas destinadas a paliarla, se fue consolidando como inicio de una nueva etapa en la vida del país. Desarrollar el mercado interno implicaba que “era hora de

construir la “nueva Argentina”, sostenida sobre una infraestructura nueva que sustituyera a la vieja Argentina de los ferrocarriles –sean ingleses o estatales – y de esencia rural. El recambio necesario tendría como protagonista a la obra vial.”³⁵

Esta “nueva” Argentina, basada en el mercado interno, en el crecimiento de las ciudades y en los caminos, implicaba un cambio fuerte en la orientación económica del país, pero también en la forma del Estado. Si la “vieja” Argentina estaba ligada al ferrocarril y a los intereses privados de la oligarquía terrateniente, y el Estado ejercía su poder como subsidiario de éstos intereses y sin intervenir en la economía, la “nueva” Argentina que nace con la crisis de 1930, marca un punto de inflexión respecto al poder de iniciativa del Estado, los intereses que guían su acción y su relación con los grupos más poderosos. Murmis y Portantiero aseguran que

“este crecimiento del poder de iniciativa del Estado (que en la realidad económica asume formas intervencionistas no practicadas hasta entonces en la Argentina) le permite estructurar un área de actividad aparentemente autónoma, marcándose un “decalage” entre intereses económicos privados y políticas de gobierno, cuyo origen está en el hecho de que el Poder Público, como instrumentador de una política de largo plazo en salvaguarda del sistema, iba “más allá” de las orientaciones particularistas de cada sector de las clases propietarias.”³⁶

Para el caso del transporte terrestre la idea de que el Estado desarrolla una poder de iniciativa y con él aumenta sus funciones y capacidades se refleja en la iniciativa de asumir una política vial bajo la dirección de un organismo estatal autónomo, la DNV, el cual proyecta una política de largo plazo que sirve a los intereses dictados por el mismo Estado, aún cuando esto le implica enfrentarse con intereses privados establecidos, como el de los ferrocarriles.

Es decir que, tras la crisis del treinta, el Estado experimenta un doble cambio en su interior: por una parte, las necesidades producidas por la crisis, que requieren respuestas

³⁵ Coll Cárdenas, Marcelo. “La obra vial en Buenos Aires bajo la gobernación de Fresco (1936/1940).” Ponencia presentada en el Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999. p.2.

³⁶ Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos. Estudios sobre los orígenes del peronismo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006. p.98.

urgentes (costos de transporte, depresión de los precios de los productos de exportación, el pago de la deuda, el desempleo, entre otros) generarán un crecimiento de las funciones y del aparato del Estado. Una especie de crecimiento cuantitativo de sus funciones, dictado por la idea de que la economía y la sociedad requerían de una mayor intervención del Estado para la solución de sus problemas.

Por otra parte, de este proceso expansivo surgirá la posibilidad de que el Estado asuma y desarrolle intereses y poderes autónomos siguiendo la lógica de la “razón de Estado”, la que se aplicará tanto en la creación de organismos estatales autónomos para la gestión de áreas específicas, como en que éstos organismos pensarán y desarrollarán objetivos y proyectos propios que estaban por encima de los intereses particulares, grupales o sectoriales.

Es decir que el crecimiento de los poderes y la intervención del Estado, a partir de 1930, es tanto un cambio de escala de la acción estatal como también el surgimiento de una actitud proactiva mediante la cual el Estado comienza a crear organismos públicos cuya función será servir a los proyectos que desarrolle el Estado en función de las necesidades que éste determine, las cuales pueden originarse en la economía o en la sociedad pero que, a partir de entonces, también serán producto de necesidades o proyectos surgidos en el seno del Estado.

El surgimiento de la vialidad como política pública orgánica nace en la encrucijada donde se encuentran los límites del Estado, y la cuestión de la unidad nacional en el contexto de un mapa nacional dibujado con líneas férreas, las necesidades socio-económicas producto de la crisis y el desarrollo de proyectos autónomos hechos por y para el Estado.

2.4 La red troncal nacional como estrategia de formación del Estado nacional

C- Una aproximación comparativa con Italia, Estados Unidos y Alemania.

La construcción de una red vial nacional como estrategia de formación del Estado nacional fue una experiencia que el gobierno de Justo vivió contemporáneamente a los países más avanzados en materia vial de la época que eran Italia, Estados Unidos y Alemania. Si bien no puede sostenerse que el caso argentino siguiera o imitase a alguno de estos países, existieron similitudes que merecen señalarse en perspectiva comparativa. Ateniéndose a los argumentos de esta tesis, se presentan tres aspectos en los que pueden observarse que el desarrollo vial argentino tiene en su momento fundacional objetivos y necesidades que lo acercan a los países centrales.

El primero era el de la construcción de caminos pavimentados como exponente de modernidad. El país pionero en relacionar la modernidad del automóvil con una correspondiente modernidad vial fue Italia bajo el régimen fascista, lo que motivó a otros países a pensar en el desarrollo y modernización sus redes viales.

Desde su llegada al poder, Benito Mussolini había impulsado la construcción de una red vial nacional, de la que resultaron las *autostrade* que serían la expresión de la modernidad vial y un modelo de camino admirado en todo el mundo. La primera de ellas fue inaugurada en 1925, y motivó a otros países a desarrollar caminos de similar o mejor calidad técnica. Además, su construcción estableció como parámetro vial la preocupación respecto de que los caminos atravesaran lugares que mostraran la belleza natural del país, generando un sentimiento de orgullo y pertenencia a la nación. Este objetivo tuvo más relevancia para los países europeos, y en especial para Alemania, dados la variedad de paisajes y las distancias que recorrían los caminos. Distintos eran los casos de Estados Unidos y la Argentina en donde las distancias eran más grandes y los cambios de paisajes menos frecuentes.

Por otra parte, el proyecto vial italiano tenía especial cuidado en arbolar los caminos de modo que su trazado fuera menos disruptivo con la naturaleza circundante. Esto dio como resultado caminos que combinaban el confort y la seguridad provistos por la modernidad con una sincera preocupación estética por el impacto visual que los automovilistas experimentarían en sus viajes. El viaje por las *autostrade* estaba pensado no sólo como la

comunicación entre dos puntos sino también como un agradable paseo en automóvil a través de la belleza del país.³⁷

Si bien la DNV siguió la opinión del ingeniero Juan Agustín Valle respecto a que “en el aspecto financiero como en todos los otros aspectos del problema moderno de la vialidad carretera, nuestra fuente científica hemos de encontrarla en Estados Unidos”³⁸, la construcción de caminos pavimentados se inscribía en una búsqueda que compartían ingenieros italianos y argentinos para poder combinar “la causa nacional”, en algunos inspirado por un sentimiento militarista, con la dimensión de modernidad inspirado por su formación técnica, de modo tal que el desarrollo económico y el progreso técnico fueran uno con el proyecto de construcción del Estado y la Nación.

Por su parte, la influencia de la experiencia italiana no fue menor en términos estéticos, sobre todo respecto al arbolado de los caminos. Si bien existía una preocupación por la belleza que pudiera imprimírsele a los caminos, para la geografía argentina la cuestión revestía de mayor importancia a debido a que

“la característica principal de los caminos argentinos es la desolación. Se recorren centenares de kilómetros sin que se encuentre un solo amparo, un grupo de árboles y, lo que es más, en ocasiones los ensanches para el aprovechamiento parcial de un camino motivaron el desbosque total, con lo que se perdió una nota de belleza y un sitio de descanso propicio.”³⁹

Ante esta situación la DNV estableció una comisión especial de ingenieros agrónomos que se encargarían del estudio del arbolado de los caminos. Éstos siguieron notablemente el ejemplo que les ofrecía la experiencia italiana en la materia, incorporando incluso la idea de que los árboles no fueran plantados a la vera de los caminos para permitir futuros ensanchamientos, como se observa en la siguiente fotografía:

³⁷ Ministerio de Obras Públicas de Italia. Les travaux publics executés pendant les dix premières années du régime fasciste 1922-1932. Roma: Instituto Geográfico de Agostini-Novara, 1934.

³⁸ Valle, Juan Agustín. Carreteras. Su financiación. Buenos Aires: Rosso, 1928. p.15.

³⁹ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 193.

IMAGEN N° 6



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 193.

El segundo aspecto en el que el gobierno de Justo se pareció al de los países centrales era la utilización de la obra pública vial como recurso para combatir el desempleo producto de la crisis económica. En este aspecto, fueron paradigmáticos los gobiernos de Roosevelt en los Estados Unidos y de Hitler en Alemania, tanto por los altos índices de desocupación alcanzados⁴⁰ como por la magnitud de la obra pública desarrollada. Sin embargo, éstos tuvieron una gran diferencia en cómo englobaron las obras viales: el New Deal no contempló la creación de un organismo vial autónomo que planificara una red de nacional de caminos. Allí la necesidad de emplear mano de obra desocupada prevaleció por sobre el interés de estructurar una red vial nacional tal cómo había sido pensada en la segunda mitad de la década del veinte, o bien como sería el Sistema Nacional de Autopistas Interestatales y de Defensa desarrollado por Eisenhower en 1956. Es decir que Roosevelt vio en los caminos una solución a los problemas laborales y económicos del momento, pero no tuvo una política deliberada de planificación de una red vial con fines políticos o defensivos.

Por su parte, Hitler inscribió el desarrollo de las *autobahnen* en un vasto proyecto de construcciones que servían a la formación del Reich. Para ello designó al ingeniero Fritz Todt

⁴⁰ La desocupación producida por la Gran Depresión afectó en Estados Unidos al 16% de la población en 1931, al 25% en 1933 y al 13% en 1937. En Alemania fueron 5 millones de personas en 1932 y 6 millones a la llegada de Hitler al poder.

como Inspector General de Carreteras. Si bien las primeras que se construyeron servían para conectar en sentido norte-sur las ciudades alemanas económicamente más importantes, en la segunda mitad de la década comenzaron a construirse las de orientación este-oeste que servirían para el desplazamiento de tropas durante la Segunda Guerra Mundial. Más allá del objetivo al que servían, el crecimiento de la red fue realmente impresionante: pasó de tener 107 km. en 1935 a 3046 km. en 1938. Al mismo tiempo que se desarrollaba la red vial, Hitler encargó a Ferdinand Porsche el proyecto de construir la fábrica automotriz más grande de Europa (Hitler buscaba demostrar en este gesto la superioridad de Alemania por sobre las industrias automotrices de Francia e Inglaterra), y de desarrollar un auto de bajo costo que popularizara el transporte automotor en Alemania y permitiera su expansión en el mercado internacional. Por lo tanto, para el régimen nazi el desarrollo vial era un aspecto del proyecto nacional de construcción del Reich, del cual se desprendía el beneficio de contribuir a paliar el desempleo, pero sin ser este su fin último.

En cuanto al gobierno de Justo, la obra pública fue una de las herramientas predilectas para hacer frente a la desocupación, que “algunos estimaron que llegó a ser del 28% de la fuerza laboral.”⁴¹ La decisión del gobierno de impulsar la obra pública lo fue alejando de la ortodoxia económica de la pre-crisis. Esto estuvo en consonancia con las medidas tomadas tanto en Estados Unidos como en Alemania. A través de la obra pública, el país no sólo paliaba el desempleo sino que iba creando una infraestructura que serviría de base para el desarrollo del mercado interno, cuyo crecimiento fue una respuesta al proteccionismo adoptado por las economías centrales.

El gasto en obra pública se expandió a lo largo de la década: según Díaz Alejandro, éste pasó del 5% de los gastos totales del Estado en 1932, al 20% en 1938.⁴² Para el caso del desarrollo vial argentino, el modelo en el que se canalizó la obra pública respondió más al modelo planificado alemán que al modelo de uso extensivo de mano de obra desocupada de Estado Unidos. En este sentido, la DNV canalizó el empleo de mano de obra vial en función del proyecto de red troncal planificado para servir a los intereses del Estado con lo que, en su área, respondía a satisfacer la “necesidad de un plan nacional de trabajos públicos”, que según

⁴¹ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2005. p. 120.

⁴² Díaz Alejandro, Carlos. “América Latina en los años treinta”, en Thorp, Rosemary. (Compiladora). América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. p.50.

Prebisch era la única forma de evitar “la dispersión actual de las obras públicas que no favorece el empleo más provechoso de los recursos disponibles en vista de los propósitos perseguidos.”⁴³ En este sentido debe destacarse que, para el Directorio de la DNV, la prioridad de su acción estaba puesta en la realización de una obra definitiva y duradera, y no en la urgencia por ocupar mano de obra desocupada, cuyo empleo surgiría por añadidura al proyecto vial por el hecho de que la obra vial que se proyectaba construir tenía dimensiones nacionales y se realizaba prácticamente desde cero.

El tercer aspecto era la inscripción del proyecto vial como estrategia de formación del Estado y de la Nación. En este sentido, las similitudes con los casos italianos y alemanes son destacables. A diferencia de lo que sucedía en los Estados Unidos, tanto en la Argentina como en estos dos países europeos el proceso de formación de un Estado nacional moderno era reciente, en los tres casos no anteriores a mediados del siglo XIX. La cuestión de la creación de una Nación no era menos importante: en los casos europeos por la persistencia del sentido de pertenencia regional, mientras que en el caso argentino se combinaban las disputas teóricas de la elite por determinar donde radicaba la esencia de la argentinidad con la realidad práctica de que el 23% de la población era extranjera, y provenía de distintos países y regiones.⁴⁴ Ante esta doble problemática, el hecho de crear un proyecto vial de carácter nacional permitía al Estado central abarcar mejor su territorio y, al mismo tiempo, crear un sentido de nacionalidad en el hecho de que los regionalismos quedaban superados por la comunicación nacional y que el tránsito de las personas a lo largo de las rutas les permitía descubrir otras partes del país, identificándose con ellas a través del sentimiento de unión nacional.

Este último aspecto es central en la argumentación de esta tesis: más allá de la necesidad de ocupar mano de obra o de responder a las necesidades del sistema de transportes, el Estado nacional argentino ve en el proyecto vial la posibilidad de mejorar su dominio político-administrativo en todo el país, y de contribuir a la consolidación de la identidad nacional mediante el hecho de que la circulación de personas a través de los caminos del país permitiría un *conocimiento real* -es decir en persona y ya no a través de mapas, relatos o libros- del territorio nacional y de los compatriotas.

⁴³ Prebisch, Raúl. Obras 1919-1948. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch, .p. 156.

⁴⁴ Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu, 1983. p. 38.

El objetivo de consolidar el dominio del Estado nacional sobre su territorio se cumplirá mediante la construcción de los caminos que conectan la Capital Federal con las capitales provinciales.

Los caminos pensados para fomentar el sentido de identidad y pertenencia nacional serán aquellos que conduzcan a los destinos turísticos donde se mezclaran personas venidas de todas partes del país. El caso paradigmático, después de la Capital Federal, fue Mar del Plata, pero que también incluía de forma potencial a Bariloche, Iguazú, algunos destinos en Córdoba, y otros que con la excusa de sus atractivos paisajes se irían desarrollando con el paso del tiempo.

Otra estrategia que desarrolló el Estado para generar el sentido de unidad nacional se dio a través de los Grandes Premios. El Gran Premio Internacional “Virginio Greco” de 1936, contó con el auspicio de YPF, del ACA y de la DNV, y sirvió como instrumento que atendía dos objetivos que compartían las tres instituciones: “la integración nacional y la vanguardia tecnológica.”⁴⁵ Además, este evento contó con un gran apoyo oficial en el gesto del Presidente Justo de donar una copa para el ganador, gesto que tendría igualmente el embajador de Chile en la Argentina, señor Luis Alberto Cariola, en virtud de que la competencia se corría en ambos países.⁴⁶ (Ver imagen N° 7)

Los Grandes Premios de 1937 y de 1938, tuvieron su importancia en el hecho de que, combinados, completaron un recorrido que abarcaba la totalidad del país. El primero de ellos se realizaba por las provincias del litoral y el interior del país, y debe remarcar el hecho de que la competencia comenzaba y finalizaba con el tránsito por los caminos más modernos del país: el camino Buenos Aires- Córdoba y Mar del Plata- Buenos Aires, respectivamente. Con estas competencias se coronaban los trabajos viales realizados bajo la Presidencia de Justo.

El Gran Premio de 1940, que unía Buenos Aires con Caracas, tuvo por objeto la promoción para fomentar la construcción de la carretera panamericana. Éste tuvo mayor impacto en la sociedad que los anteriores porque “fue íntegramente transmitida por Radio Excelsior, inaugurando así una experiencia de gran resonancia colectiva.”⁴⁷

⁴⁵ Gadano, Nicolás. Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón. Buenos Aires: Edhasa, 2006. p.423.

⁴⁶ Una descripción pormenorizada del evento puede encontrarse en Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995. p. 209-219.

⁴⁷ Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos. Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Los años peronistas (1943-1955). Buenos Aires: Sudamericana, 2003. p.271.

IMAGEN N° 7



MAPA N° 1



MAPA N° 2



Fuente: *Caras y Caretas*. Años 1937 y 1938.

B- La estrategia hacia adentro.

Los comienzos de la década del treinta son años de crisis, de cambios y de incertidumbre. También son años en donde se van gestando nuevas ideas, donde se abren oportunidades a mejoras antes restringidas, donde los experimentos estarán a la orden del día ante el fracaso de las viejas recetas para solucionar los problemas del momento; y, como en prácticamente todo momento de crisis, algunos proyectos que previamente eran difíciles de aplicar obtienen súbitamente un amplio consenso. Estos años fueron aquellos tiempos difíciles en los que, según Gourevitch,

“exponen fuerzas y flaquezas al escrutinio de todos permitiendo a los observadores ver una realidad que a menudo eran confusas en los períodos de prosperidad, cuando los buenos tiempos casi anulan la propensión a refutar y a desafiar. Los años de las vacas flacas son tiempos en que se desploman las antiguas relaciones y hay que construir otras nuevas. Es entonces cuando se forman instituciones y pautas que persistirán hasta bien entrado el siguiente ciclo.”⁴⁸

En este contexto de crisis y cambios se iniciaría el camino de la política vial en el país. Primero será con el impulso que le dio el gobierno de Uriburu al imponer un impuesto a las naftas. Pero la obra sustantiva, orgánica y definitiva de la vialidad nacería por iniciativa del gobierno de Agustín Pedro Justo, a partir del año 1932 con la sanción de la Ley 11.658, y sobre todo de 1933 cuando la Dirección Nacional de Vialidad comienza a ejercer sus funciones.

La DNV nace como organismo autónomo tanto en su financiamiento como en sus decisiones políticas y ejecutivas. Esta autonomía le permitió pensar y desarrollar un proyecto para la red troncal vial nacional que estaría determinado por su criterio profesional en función de los intereses y las necesidades del Estado nacional. Esta red troncal era un proyecto fundamental tanto para la formación del Estado nacional como para el desarrollo económico y social del país, pues el sistema de caminos del país era muy anticuado para las necesidades de los modernos transportes automotores.

⁴⁸ Gourevitch, Peter. Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.9.

Los caminos que conformarían la red troncal nacional estaban llamados a ser la nueva columna vertebral en materia de transportes y comunicaciones en el país, y vendrían a suplir, complementar o reemplazar a los ferrocarriles, cuyo trazado demostraba sus límites respecto del desarrollo económico de una parte del país y para la efectiva llegada del Estado nacional a todos los rincones de su territorio. El trazado de los caminos de la red troncal dibujaría nuevamente el mapa interno del país: su forma pondría en evidencia los objetivos políticos y económicos con los que se construyó la red. También mostraría que la red troncal fue una obra del Estado nacional, pensada y realizada para servirlo, y no a las provincias, las que podrían haber sido más o menos beneficiadas por el proyecto nacional, pero que en ningún momento pudieron contestar al Estado nacional su autoridad para imponer un trazado de caminos según sus intereses. Esto significa que, para 1932, el proceso de formación del Estado nacional estaba menos ligado a imponerse por sobre las provincias, que a garantizar los frutos que había conquistado en sus luchas políticas y militares desde mediados del siglo XIX a la fecha.

En este sentido, la posibilidad de una red troncal pensada bajo los principios del federalismo fue rápidamente eliminada al convertir a la DNV en un organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, sin control del Congreso, desde el cual las provincias podían influir en la concepción del proyecto de la red troncal, y al fijar por ley los criterios distributivos de los fondos viales.

El Estado nacional es el producto de un proceso histórico de formación y consolidación que se encontraba hacia 1930 sólidamente constituido. Sin embargo, no ocupaba su vasto territorio nacional. Grandes extensiones de tierras se encontraban despobladas, o pobladas pero con una insuficiente presencia estatal. Este era el caso de los diez Territorios Nacionales, los cuales constituían una proporción considerable de la superficie total del país.

La relevancia que tienen los Territorios Nacionales para el Estado nacional en 1932 debe ser remarcada a fin de entender por qué la red troncal vial destinó considerables recursos al desarrollo vial en estos territorios. Estos recursos y su traducción cartográfica en la red troncal nacional muestran dos aspectos interesantes: el primero es que los territorios nacionales eran competidores de las provincias respecto de la distribución de los recursos del fondo nacional de vialidad. Esto muestra no sólo que los tiempos en los que las provincias podían disputarle poder y autoridad al Estado nacional habían finalizado, sino también que la

consolidación del poder del Estado nacional sobre las provincias era tal que éste podía ubicarlas en pie de igualdad con los territorios nacionales, los cuales no solamente eran territorios menos poblados, sino que en tanto entidades políticas habían nacido como producto de las campañas militares del Estado nacional, con la excepción del Territorio Nacional de Los Andes que fue incorporado tras el laudo Buchanan de 1899, y en consecuencia sus gobernadores eran elegidos directamente por el Poder Ejecutivo Nacional, sin acuerdo del Congreso.

El segundo aspecto es la voluntad del Estado nacional de hacer madurar a los territorios nacionales mediante la dotación de una infraestructura vial que los integrase al país mediante su comunicación con la Capital Federal y que les permitiese un desarrollo económico y poblacional en vista a que éstas pudieran ir constituyéndose como entidades políticas autónomas para poder convertirse en provincias. Esta voluntad de contribuir a la madurez de los territorios nacionales es una prioridad en la política de Justo: tras las conquistas militares, los territorios nacionales en su conjunto no fueron dotados de una infraestructura de comunicación (principalmente ferrocarriles o puertos) que les permitiese estar plenamente integrados al país. Entonces en ellos la presencia del Ejército nacional era fundamental para garantizar la soberanía del Estado sobre ellos. El mantenimiento de este aparato militar era efectivo para la defensa, pero no para el desarrollo social, económico y político de los territorios. Es por ello que 1933 representa un quiebre fundamental en la relación que el Estado nacional establece con sus territorios nacionales. En ese año se proyecta el trazado definitivo de la red troncal nacional, y en él los territorios nacionales obtendrían una sobrerrepresentación respecto de su peso poblacional, económico y político, pero que era considerado desde el Estado como la mejor forma de contribuir su desarrollo.

En este sentido, 1933 es el momento en el que el Estado nacional toma una decisión respecto a esta herencia territorial que le había legado las campañas militares de finales del XIX, y que hasta entonces permanecían como un híbrido político. Con el gobierno de Justo, el Estado inicia el camino por el que los territorios nacionales se constituirían en provincias, aunque esta condición fuera definitivamente alcanzada bajo gobiernos posteriores.

Por lo tanto, es fundamental comprender la relevancia del proyecto vial como estrategia estatal para el proceso de formación del Estado. Tres aspectos son claves: el primero es que, el Estado busca afianzar la idea de unidad nacional mediante una efectiva comunicación de todas las provincias con el centro del poder nacional.

El segundo es que el Estado decide utilizar la red vial como forma de integración de los territorios nacionales al conjunto del país, principalmente a través de la comunicación de éstos con la Capital Federal. En este sentido el Estado decide encarar un desarrollo de los territorios nacionales que sería doblemente beneficioso: para los mismos territorios, porque les permitiría su poblamiento y desarrollo económico en el camino hacia su madurez política como provincias; y para el Estado nacional, porque el desarrollo de los territorios nacionales y su posterior provincialización garantizaría una mayor soberanía nacional sobre los territorios (principalmente aquellos cercanos a las fronteras) y además lo liberaría de los costos de mantenerlos bajo su tutela.

En tercer lugar, y tal vez éste sea el aspecto más importante de todos, el proyecto vial se piensa como un proyecto definitivo. Esto quiere decir que 1933 representa un momento fundacional de una nueva Argentina basada en los caminos por los que transitarán los modernos vehículos automotores. Así lo afirmaba la Memoria de 1933 de la Dirección Nacional de Vialidad: “Está determinada ya la Red Nacional de caminos. Y porque esta determinación debe tener carácter definitivo, su estudio fue cuidadoso y lento.”⁴⁹ Es este carácter lo que hace del proyecto de la DNV una estrategia para la formación del Estado nacional, para el desarrollo del mercado interno, y para el afianzamiento de la idea de unidad nacional.

El análisis del proyecto de la red troncal nacional pensado desde la DNV bajo la dirección del ingeniero Justiniano Allende Posse es relevante por tres razones: primero, porque da cuenta de que el Estado asume la vialidad como una política pública cuando puede a través de ella alcanzar objetivos propios; luego, porque el proyecto se concibe como definitivo; y por último, porque el proyecto cumple su objetivo de ser definitivo al construirse la red troncal en función de éste, el cual regiría la obra vial en el país hasta la actualidad. Por lo tanto, el mapa que dibujan los técnicos de la DNV en los treinta constituirá perdurablemente tanto el mapa de la infraestructura vial como también el mapa simbólico que representa la unidad de la nación.

Estudiar cómo y por qué se concibe en 1933 el proyecto para la construcción de una red troncal vial de carácter nacional es una forma de comprender las respuestas que el Estado nacional da a los problemas de largo plazo derivados de su propio proceso de formación como Estado moderno.

⁴⁹ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 13.

2.5 Una red troncal centralista

Cuando el Estado nacional decidió impulsar la construcción de caminos dentro de su proyecto más general de obras públicas como solución a los efectos de la crisis del treinta, en 1932, la forma bajo la cual se organizaría la infraestructura vial aún no estaba determinada. La decisión sobre la forma de la futura red troncal nacional de caminos debía ser determinada por el Directorio de la Dirección Nacional de Vialidad. Este poseía un criterio técnico en tanto sus miembros eran especialistas en cuestiones de transporte o de automotores. Pero el criterio técnico no tornaba objetivos los intereses de los distintos actores que serían afectados, para bien o para mal, por la forma que adquiriese la red troncal. Como en todo momento donde se definen cuestiones que se pretenden definitivas, las pujas entre actores interesados por influir en la forma que tendría la red troncal fue intensa. El proyecto de pensar y construir una red troncal definiría el nuevo mapa del transporte y las comunicaciones en el país, por lo tanto era percibido como un momento crucial para marcar tendencias y para determinar qué intereses saldrían ganadores y cuales perdedores en la puja por lograr que los nuevos caminos los beneficiase.

Cuatro eran los actores que estaban particularmente interesados en la forma que adquiriría la red vial:

1) el Estado nacional, que buscaba crear una red troncal que sirviese al desarrollo de su mercado interno, que contribuyese a la superación de la crisis económica mediante el uso de materiales y mano de obra nacional, y cuyo trazado favoreciera el ejercicio de sus funciones administrativas y de ocupación del territorio nacional.

2) las provincias, que eran a su vez un conjunto de intereses enfrentados: la Provincia de Buenos Aires defendía una traza que fuera correlativa con la riqueza y la cantidad de automotores, de la que resultaría una extrema concentración de caminos en esta provincia; por su parte, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, abogaban por un sistema federal de la red troncal, que se basara en la idea de unir al país a través de varios nudos viales situados en las principales ciudades del interior del país; las otras diez provincias preferían un trazado federal, pero su objetivo era que el trazado troncal incluyera al menos a sus capitales, dado que su importancia en materia vial era muy débil.

3) las empresas ferroviarias que pretendían mantener su dominio sobre el sistema de transportes y por lo tanto defendían la idea de que la red troncal vial debía complementar el

trazado ferroviario pero rechazaban la posibilidad de que los caminos se construyeran paralelamente a las líneas férreas, argumentando que esto era anti económico y que fomentaría una competencia ruinosa en el sector.

4) las asociaciones de automovilistas, que abogaban por una red vial extensa que permitiese el desarrollo del turismo en automóvil uniendo las zonas de mayor concentración de automóviles con distintos rincones pintorescos del país, además de los caminos que facilitarían el tránsito automotor entre ciudades y al interior de las mismas.

La red troncal vial que en 1933 determina la DNV fija conceptualmente el nuevo mapa del transporte en el país. Y aunque la construcción de los caminos planificados supera el período presidencial de Justo, el trazado de 1933 quedó fijado perdurablemente como el esqueleto de la red vial nacional hasta nuestros días. Se puede afirmar, por lo tanto, que ese proyecto representa una obra pensada como política de Estado, en el sentido de que es una obra que contribuye sustancialmente a los intereses del Estado y de la Nación de forma perdurable, y que no es solamente una obra de gobierno destinada a hacer frente a los problemas del momento. En otras palabras, los aspectos que esta obra proponía establecer de forma permanente superaron las consideraciones coyunturales.

La relevancia del trazado del proyecto de 1933 de la red troncal radica en dos aspectos temporales: el primero es que el plan vial fue pensado conscientemente como un proyecto que se proponía definitivo, y por lo tanto fue realizado contemplando los estudios acumulados por los años de experiencia viales que tenían tanto las provincias como el Automóvil Club Argentino y el Touring Club Argentino, y también en base a los estudios y consultas realizados por la DNV desde el año de su creación. El segundo aspecto es la perdurabilidad del proyecto: esto significa que aquello que fue pensado no sólo fue el plan que guió las obras de la década del treinta, fue también el plan que estructuró la red vial del país hasta la actualidad. El mérito del proyecto es no sólo el hecho de haber sido el primer estudio y plan vial sistemático generado desde el Estado, sino que además se propuso ser un plan definitivo, y logró su cometido.

La importancia de destacar que la obra vial de los años treinta fue pensada y realizada como política de Estado radica en el principio bajo el cual el Estado definió el trazado de la red troncal. El argumento que defiende esta tesis es que el Estado nacional eligió construir la red troncal bajo un principio centralista en el cual la Capital Federal, sitio por definición del poder estatal, sería el eje estructurante de la red. La adopción de una forma radial, que

reproduce mayoritariamente el trazado de las líneas férreas, permitía al Estado central determinar un flujo de transportes y comunicaciones que se inscribía bajo su control. La red vial tendría su origen y su centro en la Capital Federal. Y si bien se proyectaron caminos longitudinales que no pasaban por ella, sí lo estaban de forma directa todas las capitales de provincia. En algunos casos, la llegada de un camino que las vinculase directamente con la Capital era la llave de acceso a la integración nacional, a la posibilidad de intercambiar productos con ella y a través de ella con el resto del país o con el exterior. Esto no quiere decir que haya habido un crecimiento explosivo de las economías provinciales, o que súbitamente se hubiera alcanzado la formación de un mercado interno homogéneo y unificado. Si bien el desarrollo del mercado interno era un objetivo del plan vial, la observación del mapa evidencia que para el caso de las “provincias del interior”, el objeto de la construcción de caminos era más la comunicación con el Estado nacional que el desarrollo de las economías locales.

Es decir que el desarrollo de la red estaba pensado para que los caminos confluyeran en la Capital Federal, y a través de esa elección se dejaba de lado las propuestas de algunas provincias de construir una red de forma federalista donde las principales ciudades del interior fueran nudos viales, permitiendo así una mayor interconexión entre las provincias. La idea de una red federal había sido defendida decididamente por la provincia de Santa Fe en los Congresos Viales⁵⁰ de la década del veinte y también estaba ligada a una idea de país tradicionalmente defendida por las provincias del litoral. Sin embargo, en la realidad el proyecto federal era inviable por dos motivos: el principal era la adscripción del Estado nacional a un modelo centralista desde mediados del siglo XIX. Es decir que el surgimiento de la vialidad en el país se inscribió en el pensamiento tradicional que habían mantenido los dirigentes del Estado nacional respecto al modelo de país y su organización político-territorial.

En segundo lugar, el clásico problema práctico de pretender un federalismo en un país irremediablemente desbalanceado por el peso de una provincia de Buenos Aires demasiado fuerte, y un interior demasiado débil como para asumir las premisas de igualdad que implica

⁵⁰ Ver, entre otras fuentes, la intervención del representante de la provincia de Santa Fe, ingeniero Ramón Araya en el Primer Congreso Nacional de Vialidad. En Touring Club Argentino. Memoria General del Primer Congreso Nacional de Vialidad. Buenos Aires: Talleres gráficos argentinos, 1923. p. 58 y 69.

la idea de un federalismo pluricéntrico. Tanto más difícil cuando, por la forma en que estaban distribuidos los fondos viales, las provincias de mayor población y de mayor consumo de naftas recibían mayor cantidad de recursos, algo que sin duda no favorecía a las provincias del interior. Por estas razones, el Estado nacional optó por un trazado vial donde hubiera un solo centro y donde la vinculación entre provincias se diera por su intermedio.

Esta elección por una red de forma centralista reforzaba la idea de que la unidad nacional estaba definida como la conexión de las diferentes provincias con la Capital Federal, y no entre todas las provincias entre sí. En este sentido, el problema de la unidad nacional debe traducirse como el problema del Estado central por abarcar, contener y controlar a la totalidad de la población, de las provincias y del territorio nacional. La unidad nacional es una cuestión asumida paternalmente por el Estado ante la abrumadora diferencia de tamaño y de poder entre las provincias hermanas, y entre las provincias y el Estado mismo.

La elección de una red vial centralista contribuía a un modelo de país cuya característica más evidente era la brecha entre la suma de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires por un lado, y el resto del país por el otro. Las primeras sumadas concentraban casi la mitad de la población del país, además del casi 60% en cantidad de automotores y en consumo de naftas. Entre ellas la proporción era relativamente pareja: 19 vs. 27 % respecto de la población total y 31 vs. 30 % respecto del consumo nacional de naftas. Una vez más, el Estado nacional debía tomar sus decisiones a nivel nacional sin perder de vista la importancia de la provincia de Buenos Aires. Es decir que la elección de un sistema federal se presentaba como inconveniente para la nación, puesto que se corría el riesgo de que la provincia de Buenos Aires rápidamente contrarrestase la importancia pretendida por otros núcleos importantes en el interior del país, tornando un sistema federal en otro dominado por la provincia más importante del país. Por lo tanto, la decisión del Estado nacional de adoptar un trazado vial centralista no solamente estaba ligado a sus necesidades de administración, de ocupación del territorio o de desarrollo del mercado interno, sino que también era una manera de asegurarse un trazado en donde la idea de unidad nacional respecto al Estado nacional primase por sobre la rentabilidad o la necesidad económica, criterios que, de ser adoptados, establecerían una red vial demasiado concentrada en torno a la provincia de Buenos Aires.

El Estado nacional elige por lo tanto una solución que sirve bien a sus intereses, que además le asegura no tener que financiar la construcción de caminos en las provincias del

interior y deficitarias en un sistema federal, y puede imponer las necesidades del conjunto del país por sobre la atracción que inevitablemente genera la provincia de Buenos Aires.

Por lo tanto, al mirar el mapa del país y reparar en el hecho de que el trazado de los transportes es parte de la definición del modelo político-económico del país, la cantidad o la densidad de líneas de transporte que posea una provincia podrá ser más o menos importante en términos económicos, pero en términos políticos no es la cantidad sino la forma del conjunto del trazado la que da cuenta del modelo político del país.

CAPÍTULO III

3.1. Las tres Argentinas viales

La construcción de la red vial fue determinante para la forma en que se establecerían las comunicaciones en el país, sobre todo para aquellas zonas que no contaban con líneas férreas. Se ha argumentado aquí que el Estado decidió asumir la construcción de los caminos de la República en función de sus propios intereses inmediatos y mediatos. En este sentido la construcción de caminos se inscribió en una política que utilizaba la obra pública como remedio a la desocupación y para estimular la economía; pero también el Estado vio en ella la oportunidad de afianzar algunos aspectos de su propio proceso de formación como estado moderno. Se ha dicho también que el *trazado* de la red vial fue políticamente más importante que la *cantidad* de caminos, ya que en él había una idea de país y la voluntad de un Estado que expandía su intervención socio-económica por realizarla. Esa idea de país fue la que rigió la forma en que se distribuirán los fondos nacionales viales, y la forma en que se trazaría la red vial.

El estudio de la distribución de estos recursos y la forma en que fue diseñada desde la DNV la red troncal permite argumentar que el Estado nacional dividió el país en tres regiones, de acuerdo con sus propios intereses. Estas tres regiones fueron las que aquí se definen y nominan como:

1) *las provincias del litoral*: compuesta por las de la zona pampeana y litoral, las más pobladas y ricas, y aquellas cuya integración con el Estado nacional ha sido más intensa dadas la cercanía a la Capital Federal, y la principal región agrícola y ganadera, sobre la que se habían apoyado la economía agroexportadora y la mayor parte de la infraestructura ferroviaria. Las provincias del litoral son: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Corrientes. Se deba aclarar que esta última provincia se incluye en la región para facilitar el análisis cartográfico de la red vial, puesto que si fuera por su importancia económica, poblacional y de recursos, la provincia de Corrientes debería ocupar un lugar entre las provincias del interior.

2) *las provincias del interior*: compuesta por las 9 provincias restantes para 1932: Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis. Éstas se ubican en las regiones geográficas del Noroeste y Cuyo, y no sólo son más distantes de la Capital Federal, sino que también sus economías y poblaciones eran

notablemente menos importantes respecto de las provincias del litoral, con excepción de Mendoza, San Juan y Tucumán. La modesta gravitación económica de estas provincias se traducían en un poder político igualmente reducido, lo que les impedía a la vez competir contra las provincias del litoral o combatir al Estado central en la determinación de la red vial.

3) *los territorios nacionales*: representaban más del 40% de la superficie del país, y se concentraban principalmente en las regiones Patagónica y del Chaco. Los Territorios Nacionales eran gobernaciones sin autonomía política, en su mayoría escasamente poblados y dependientes directamente del Estado central. Estos eran: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chaco, Formosa, Misiones y Los Andes.

La hipótesis que se intentará demostrar a continuación es que el trazado de la red vial tuvo distintas características en las tres regiones, las cuales se determinaban en función de los intereses que el Estado nacional esperaba realizar a través de ellos. Estos fines eran de tres tipos: a) económico; b) político-administrativo; c) territorial.

El interés económico comprende varios aspectos. El primero es laboral, y se manifiesta a través del empleo de mano de obra desocupada en la construcción de caminos. El segundo es productivo, y responde a la necesidad de caminos por parte de las actividades económicas ya existentes (producción agropecuaria) como así también el desarrollo de nuevas actividades (turismo). El tercero es fiscal porque mediante la construcción de caminos se contribuiría a la mejora de la situación económica, y con ella de la capacidad impositiva del Estado.

El interés político-administrativo está dado por la voluntad del Estado nacional de utilizar los caminos como medio de comunicación entre el centro del poder estatal, la Capital Federal, con las capitales provinciales y de los territorios nacionales, para contribuir a una mejor administración nacional.

El interés territorial consiste en la utilización de los caminos como medio de ocupación efectiva de todo el territorio nacional en un momento del desarrollo del Estado nacional en donde aún había territorios que el Estado aún no había ocupado efectivamente, otros en los cuales había población pero estas estaban aisladas, y otros territorios ubicados en zonas fronterizas que debían dotarse de mejores comunicaciones para asegurar la facilidad de su defensa.

No existe una correlatividad exclusiva entre las tres regiones y los tres tipos de interés estatal. Es decir que ellos se expresan en mayor o menor medida en todas las regiones. Sin

embargo, las necesidades de cada región y los intereses del Estado nacional en ellos hacen que alguno predomine sobre los otros en cada región. El argumento que se sostiene este trabajo es que el tipo de interés que predomina en las provincias del litoral son el económico, en las provincias del interior el político-administrativo, y en los territorios nacionales el territorial.

Previamente al estudio por separado de la forma que adquirió la red troncal vial en cada una de estas zonas deben realizarse tres aclaraciones: la primera es que la división en tres regiones y sus denominaciones tal como aquí se presentan no figuraban de este modo en los planes de la DNV, en los cuales el país era visto de forma conjunta, o por provincias. No hubo voluntad en el proyecto de la red troncal de la DNV de discriminar entre regiones según su importancia económica o su status político. Esta división deriva estrictamente del análisis original que esta tesis realizó sobre el proyecto de red troncal.

La segunda aclaración se hace para que el lector comprenda el análisis que se presentara en los tres mapas que esta tesis presenta destacando los trazados viales en cada una de las tres regiones. En los tres casos se ha trabajado sobre el proyecto del trazado de la red troncal presentado por la DNV en 1933. En él se muestran todos los caminos que compondrían la red nacional aunque, a efectos de los argumentos que sostiene este trabajo, sólo se han destacado las rutas que por su interés político-administrativo, económico, defensivo o de comunicación internacional tienen relevancia en el proceso de formación del Estado nacional. Es decir que, deliberadamente, el análisis aquí presentado no se realiza sobre todos los caminos de la red nacional. Se observará que la mayoría de los caminos que no se han destacado son caminos que conectan ciudades menores entre sí, o que sirven exclusivamente a una actividad económica pero que no tienen relevancia política o poblacional.

La última aclaración corresponde al lugar que en este trabajo ocupará la Capital Federal. Se ha decidido dejar de lado el estudio pormenorizado de la vialidad en este distrito, y hay varias razones para ello. La primera es que las fundamentales obras viales realizadas en la Capital (Avenidas General Paz, 9 de Julio, Alem, Virrey Vértiz, ensanchamiento de Corrientes, entre muchas otras) fueron desarrolladas como obras de intendencia y no como obras propias de la red troncal nacional.⁵¹ La segunda es que el interés de este trabajo es

⁵¹ Ver Gorelik, Adrián. La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

estudiar la forma en que el Estado nacional proyectó la red vial hacia el país: es decir que se pretende observar el proyecto vial como proyecto nacional, y la municipalización del estudio no aporta sustancialmente a este propósito. La tercera razón, es que se ha argumentado aquí que la red vial fue proyectada de forma centralista y que el centro del trazado se ubicaba en la Capital Federal. Este hecho, que fue simbolizado mediante la erección de un monolito frente al Congreso Nacional que representa el kilómetro 0 de todas las rutas nacionales, la transforma en el punto de referencia sobre el cual se piensa la proyección de los caminos hacia el interior del país. Por lo tanto, para los objetivos de este trabajo, basta con asumir que la Capital como un todo representaba el punto central y organizador de la red vial nacional para estudiar cómo ésta se extendió a nivel nacional. Realizadas estas aclaraciones, se presenta a continuación el estudio de la red vial troncal en cada una de las tres regiones que se han determinado.

3.2. La red troncal en las provincias del litoral

Debe tenerse en cuenta que si bien este trabajo trabaja sobre las cinco provincias como conjunto, las provincias del litoral no eran un conjunto homogéneo, sino que había tres categorías respecto del tamaño de la población, de la economía, del parque automotor, del consumo de naftas, de las ciudades, y de la desocupación entre ellas. En primer lugar se encontraba la provincia de Buenos Aires; luego estaban Santa Fe y Córdoba; y en tercer lugar Entre Ríos y Corrientes. Estas diferencias se notaban también en la cantidad de recursos viales que cada una de estas provincias recibían en concepto de la ley 11.658. Lo que se destaca aquí es que estas diferencias fueron un factor relevante para la planificación de la red troncal en esta región, y que la extensión de los caminos en cada provincia variaría de acuerdo a su importancia.

Esta tesis destaca tres aspectos respecto de la planificación de la Red Nacional en las provincias del litoral. El primero relacionado con los objetivos que el Estado nacional proyectó sobre los caminos de esta región; el segundo muestra los caminos como obra pública; y el tercero tiene que ver con el tipo de caminos que se construyeron en estas provincias.

Respecto de los objetivos del Estado nacional que fueron contemplados en la planificación de la red troncal en las provincias del litoral este trabajo argumenta que, teniendo en cuenta que: a) esta región representaba la región cuya población y producción económica eran las más importantes del país, lo que se traducía asimismo en que era la región que mayor cantidad de recursos fiscales aportaba al Estado central– fuera a través de los impuestos al comercio internacional, o a través de los impuestos al consumo interno-; y b) que el interés económico de esta región determinaba en buena medida el interés económico del Estado nacional; entonces éste priorizó las obras viales que sirvieran a la economía de las provincias del litoral por sobre cualquier otro tipo de interés propio concebible, en un contexto de crisis económica que afectaba a todo el país.

De esta forma se hace evidente que el proceso de formación del Estado nacional podía tener cierto grado de desarrollo político-administrativo, pero en cuestiones económicas y fiscales se mantenía una relación de interdependencia compleja, principalmente entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Un rasgo característico de esta situación se manifestaba en la estrecha colaboración que existía entre la Dirección Nacional de Vialidad y

la Dirección Provincial de Vialidad de la provincia de Buenos Aires, cuya expresión más relevante fue la construcción del camino Buenos Aires- Mar del Plata, pero que también se tradujo en la determinación de la red vial provincial, ya que si bien la DNV tenía el poder para aprobar o rechazar proyectos viales provinciales, el caso de Buenos Aires era más complejo en tanto ésta tenía la capacidad de emitir títulos públicos para el financiamiento de sus obras viales. En otras palabras, el interés vial del Estado nacional estaba ligado a que la economía de las provincias del litoral funcionase bien, puesto que los ingresos fiscales nacionales dependían en parte de que aquellas prosperasen.

Por ello se observará que la forma en que el Estado nacional planificó la red troncal aquí estuvo siempre vinculada a intereses económicos y comerciales. Los caminos de las provincias del litoral se diseñaron en función de cuatro objetivos: a) la comunicación de la Capital Federal con las capitales de las provincias. Contándose éstas entre las ciudades más pobladas e importantes económicamente, estos caminos servían de igual modo a las necesidades políticas-administrativas del Estado nacional como a conectar núcleos urbanos importantes para el desarrollo y la homogeneización del mercado interno; b) los caminos de tipo económico que sirvieran a comunicar ciudades importantes para el desarrollo del mercado interno que además sirviera para mejorar el transporte de cargas, principalmente conectando ciudades portuarias entre sí (Buenos Aires- Bahía Blanca; Rosario-Bahía Blanca) o zonas productoras con ciudades portuarias (Pehuajó-Mar del Plata; Río Cuarto- Buenos Aires), ofreciendo una alternativa al transporte ferroviario; c) los caminos de tipo económico destinados al desarrollo del turismo (Buenos Aires- Mar del Plata); y d) los caminos internacionales que tuvieran por función contribuir al comercio con los países vecinos (Delta del Paraná-Paso de los Libres. Ver mapa N° 5)

El trazado de caminos que conectaban la Capital Federal con las capitales de las provincias de esta región no fueron obras exclusivas del gobierno de Justo. El camino que unía la Capital Federal con la ciudad de La Plata había sido construido por el Touring Club durante la década del veinte. La construcción del camino pavimentado que conectaba Buenos Aires con Córdoba pasando por Rosario había sido licitada durante el gobierno de Uriburu y más allá de haber sido inaugurado por Justo, éste no le restaba méritos a su predecesor por haber impulsado esta obra. La comunicación de Buenos Aires con Santa Fe contaba con un camino que se encontraba transitable hacia mediados de la década del veinte, y sobre el cual se hicieron mejoras. Para el caso de Paraná y Corrientes, la situación era más compleja debido

a la dificultad que implicaba el cruce del Río Paraná a través de balsas ante la carencia de puentes. En este caso, la obra de la DNV debió combinarse con la de otros organismos públicos. Así el Boletín de Obras Públicas de 1935 informaba que “las direcciones de Navegación y Puertos, y Vialidad de la Nación, están cumpliendo activamente el plan de unión de los caminos de la región mesopotámica con los de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, por medio de balsas automóviles y sus atracaderos.”⁵² El hecho de que no hubiera puentes que conectaran las capitales mesopotámicas con la orilla occidental del Paraná daba cuenta del atraso que existía en materia de infraestructura vial, sobre todo si se tiene en cuenta que en los mismos lugares existían puentes que servían al cruce del ferrocarril.

Es importante destacar que los caminos que conectaban las capitales de provincia en esta región además de servir a las funciones administrativas del Estado, permitían comunicar ciudades que, por su población y por su riqueza, eran importantes en términos de consumo interno, en un momento en donde el desarrollo del mercado interno representaba una de las estrategias en las que se basaba el gobierno para superar la crisis económica.

Los caminos de tipo económico, que comunicaban ciudades importantes entre sí con fines comerciales y de transporte de cargas, son la evidencia de que los intereses del Estado nacional estaban ligados al desarrollo económico de las provincias del litoral, fundamentalmente Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Para el análisis de estos caminos se toman dos aspectos: el primero consiste en destacar la importancia que tenía en esta región que la red troncal no se tuviera una forma estrictamente centralista, sino que permitiese el desarrollo de caminos que no comprendieran a la Capital Federal. Esta decisión se manifiesta en la proyección de los caminos Rosario-Bahía Blanca y Pehuajó-Mar del Plata. Estos caminos representan una excepción en el trazado general de la red troncal ya que son caminos que sirven a la economía pero que deliberadamente evitan pasar por el puerto de Buenos Aires, descentralizando así el tráfico comercial de productos exportables.

Además se busca vincular a través de ellos a ciudades importantes que pueden constituirse en núcleos regionales para el desarrollo del mercado interno. Como la mayor cantidad de población y de poder adquisitivo se encontraba en las provincias del litoral, entonces la red vial sobre la que se basaría este mercado debería integrar a los centros urbanos más importantes de estas provincias entre sí, para facilitar el flujo y reducir el costo de los intercambios internos. El argumento es que no tenía sentido la idea de desarrollar un mercado

⁵² *Boletín del Ministerio de Obras Públicas*. N° 17, 1935. p.705.

interno de forma estrictamente centralizada, sino que debería proveerse a la comunicación entre centros secundarios que contribuyeran a darle más densidad. Pero para poder construir caminos entre centros secundarios éstos deberían contar con una población y un poder adquisitivo que asegurase la rentabilidad de la obra vial. Por eso es que la densidad vial y los caminos que conectan importantes ciudades sin conectarlas necesariamente con la Capital Federal será una característica propia de la forma en que el Estado nacional planificará los caminos de esta región. Si se observa el mapa N° 5 que muestra el proyecto de 1933 de la red troncal podrá percibirse que los caminos planificados para las provincias del litoral tienen sentido longitudinal y transversal, lo que demuestra la voluntad de que el mercado nacional se apoye sobre una red de caminos y no sólo conectando las ciudades secundarias con la Capital Federal a través de líneas unidireccionales.

El segundo aspecto tiene que ver con el sistema de transporte. La decisión estatal de construir caminos atendía la necesidad de reducir los costos de transporte en lo que implicaba el comienzo de una abierta competencia entre el transporte automotor y el ferrocarril. Hasta entonces la red ferroviaria tenía el monopolio del transporte de cargas, pero sus tarifas representaban un alto costo para algunos productores agropecuarios para quienes, en algunos casos, el transporte por camiones de forma coordinada o no con el ferrocarril suplía más baratamente sus necesidades. El Estado nacional decidió que el trazado de la red troncal, sumada luego a las redes provinciales, no se viera restringido por la existencia de líneas férreas. De esta forma, desde el proyecto inicial de vialidad se sentaron las bases para la competencia entre trenes y camiones por el sistema de transporte, que tendría distintos resultados según las distancias de transporte y si éste era de carga o de pasajeros. Lo que interesa destacar a efectos de este trabajo no es la evolución de esta competencia sino el hecho de que cuando el Estado se sentó a planificar la red vial no fue garante de los intereses ferroviarios, sino que allí donde la necesidad social y económica se impuso, el Estado se inclinó por el interés común antes que por los intereses sectoriales y extranjeros. Un claro ejemplo de esta política lo representa el camino Rosario – Bahía Blanca debido a que su trazado establecía una competencia directa con la línea de ferrocarril que hacía el mismo trayecto. Pero, como desde la Dirección Nacional de Vialidad se tenía por principio buscar “evitar, en lo posible, los caminos paralelos a las vías, pero cuando la vida de los pueblos

exigió esa traza, debimos mantenernos en nuestro criterio,”⁵³ el trazado y la construcción de este camino sería llevado a cabo. Éste no fue el único caso: había además 14 de las 16 rutas nacionales que atravesaban la provincia de Buenos Aires que tenían un trazado paralelo al de las vías del ferrocarril.⁵⁴

El tercer tipo de camino que se construyó siguiendo los objetivos del Estado nacional fue la ruta 2, que unía Buenos Aires con Mar del Plata. Esta ruta fue una apuesta al desarrollo del turismo, del cual se esperaba que estimulase la actividad económica local y que se estableciera como un destino de referencia para todo el país a partir de la idea de que una mayor parte de la población podría acceder al tiempo de ocio que favorece al turismo. Para ello, no sólo se requería de legislación laboral que otorgase el tiempo libre sino también de un salario cuyo poder adquisitivo permitiera el lujo de pagarse las vacaciones. La creación de la ruta 2 apuntaba a atraer al tradicional balneario aristocrático a la clase media, en especial a aquellos que tenían automóvil. Por lo tanto tuvo un fuerte peso en el imaginario simbólico ya que si su construcción era una muestra de la modernidad vial del país, su uso representaba una mejora en la calidad de vida del sector de la población que la transitaba.

La inversión que el Estado hizo por el turismo marplatense no se agotó en la ruta 2 sino que se vio complementada por la obra edilicia construida bajo la dirección de Alejandro Bustillo, entre la que se destacan el balneario de Playa Grande y el Casino y el Hotel Provincial. La nueva infraestructura vial y urbana produjo que el arribo de turistas a la ciudad pasara de 65.000 a 380.000 personas entre 1930 y 1940,⁵⁵ y seguramente tuvo una participación destacada en el hecho de que el empleo en el sector hotelero nacional hubiera aumentado como se muestra a continuación:

⁵³ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 50.

⁵⁴ Ver Coll Cárdenas, Marcelo. “La obra vial en Buenos Aires bajo la gobernación de Fresco (1936/1940).” Ponencia presentada en el Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999. pp.3, 4 y 5.

⁵⁵ Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián. “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis.” En Cattaruzza, Alejandro. (Director). Nueva Historia Argentina. Tomo VII. Buenos Aires: Sudamericana, 2001. p.166.

CUADRO N° 8

Año	1929	1932	1937	1939
Empleo en Hotelería	100	174	244	256

Fuente: Vázquez-Preledo, Vicente. Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras. Buenos Aires, Eudeba, 1978. p.202.

Debe destacarse que la construcción de esta ruta fue una tarea conjunta de la DNV con la DPV de la provincia de Buenos Aires. La primera tuvo a su cargo la construcción del tramo Buenos Aires- Dolores, mientras que la segunda complementaba el tramo Dolores- Mar del Plata. El hecho de que la obra fuese conjunta no sólo repartía la carga sobre el costo de una ruta que, por sus características técnicas –construida enteramente en hormigón armado-⁵⁶, resultaba costosa, sino que además implicó que mediante las inauguraciones diferidas de los dos tramos, tanto el Gobierno Nacional como el Provincial tuvieron sus respectivos actos en los cuales pudieron destacar los logros de sus gestiones.

El cuarto tipo de camino construido en las provincias es aquel que sirve al comercio con Uruguay y con Brasil. La vinculación física con ambos estaba separada, a la altura de Entre Ríos y de Corrientes, por el río Uruguay, cuyos pasos fronterizos eran escasos y no contaban con una buena infraestructura. Bordeando el río se había construido una línea férrea que unía Concepción del Uruguay con Posadas, pero que no tenía conexión con los países vecinos, entre otros motivos, por el evidente peligro que implica para la seguridad estatal el dotar a un país con el que tradicionalmente el país había disputado el liderazgo regional del acceso a una línea férrea que desembocaba directamente en la Capital Federal.

Cuando la DNV proyecta, en 1933, un camino que bordease el río Uruguay y que estableciera las comunicaciones con el Brasil, su trazado se dio de forma paralela al ferrocarril existente. Pero ésta consideraba que el problema de esta situación derivaba de la imposibilidad de previsión de los ferrocarriles, dado que la DNV argumentaba que “nuestra intención de coordinación se vió dificultada por la circunstancia de que los ferrocarriles, que no pudieron prever el desarrollo vial y el del transporte automotor, no construyeron líneas teniendo en cuenta las defensas adecuadas.”⁵⁷ De esta forma, se establecería aquí también una

⁵⁶ Coll Cárdenas, Marcelo. “La obra vial en Buenos Aires bajo la gobernación de Fresco (1936/1940).” Ponencia presentada en el Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999. p. 19.

⁵⁷ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 50.

abierta competencia entre ambos medios de transporte, aunque el potencial comercial en juego en este caso era mayor dado que conectaba con el mercado brasileño.

Por otra parte, las buenas relaciones diplomáticas y personales que establecieron Agustín Justo y Getulio Vargas a lo largo de sus encuentros como presidentes tuvieron como resultado la planificación, construcción e inauguración del puente vial que unía Paso de los Libres en la provincia de Corrientes con la ciudad brasileña de Uruguayana. Debe tenerse en cuenta que los intereses estratégicos condicionaban pero no impedían el establecimiento de puntos de comunicación entre Estados. De hecho, en tiempos de paz la superación de las fronteras naturales era celebrada con fervor por los pueblos vecinos.

IMAGEN N° 8



Fuente: Revista Caras y Caretas.ca. 1937.

El segundo aspecto que caracteriza a la construcción de la red troncal en las provincias del litoral es aquel que tiene que ver con la vialidad como obra pública. El gobierno de Justo tuvo dos motivaciones para llevar adelante esta política: la primera era el combate contra el desempleo; la segunda era el desarrollo vial y automotor. Puesto en otros términos, la vialidad como obra pública era tanto una estrategia de respuesta a una situación dada por el contexto, como la búsqueda autónoma por generar las condiciones que llevasen al desarrollo de los factores ligados al transporte automotor, en el que además de los caminos y los automotores, se encontraban la expansión petrolera, el aumento del consumo de naftas, e incluso el aumento de la demanda de surtidores, entre otros.

La obra vial como paliativo del desempleo combinaba varios aspectos. Por una parte, cómo fue dicho más adelante en este trabajo, la DNV tuvo un modelo de desarrollo de la obra vial más parecido al de Alemania que al de los Estados Unidos, dado que poseía una planificación vial autónoma a la cual estaba subordinado el empleo de mano de obra. La DNV tenía como objetivo primordial consagrar la mayor cantidad de recursos posibles a las obras, y no tenía vocación de emplear personal por el mero hecho de brindar trabajo sino que se regía por “la sabia imposición de la Ley de reducir al 8% el porcentaje de gastos burocráticos deberá ser cumplida inexorablemente y ello hará necesario la ayuda y sacrificio de nuestros colaboradores.”⁵⁸ De esta forma, si el gobierno hubiese querido canalizar a través de la obra pública el empleo público, se hubiera topado con una restricción legal a la que el Directorio de la DNV suscribió con beneplácito.

Por otra parte, la situación laboral era a principios de la década del treinta doblemente grave: por la magnitud que había alcanzado, y por la novedad que implicaba alcanzar esos niveles. Las provincias del litoral no sólo concentraban la mayor población del país (57%), sino que para agosto de 1932 presentaba los mayores índices de desocupación a nivel nacional:

⁵⁸ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p.22.

CUADRO N° 9

Provincia	Buenos Aires	Santa Fe	Córdoba	Entre Ríos	Corrientes
Agricultura y Ganadería	13%	9%	6%	4%	1%
Industria y Transportes	10%	4%	2%	2%	0,5%

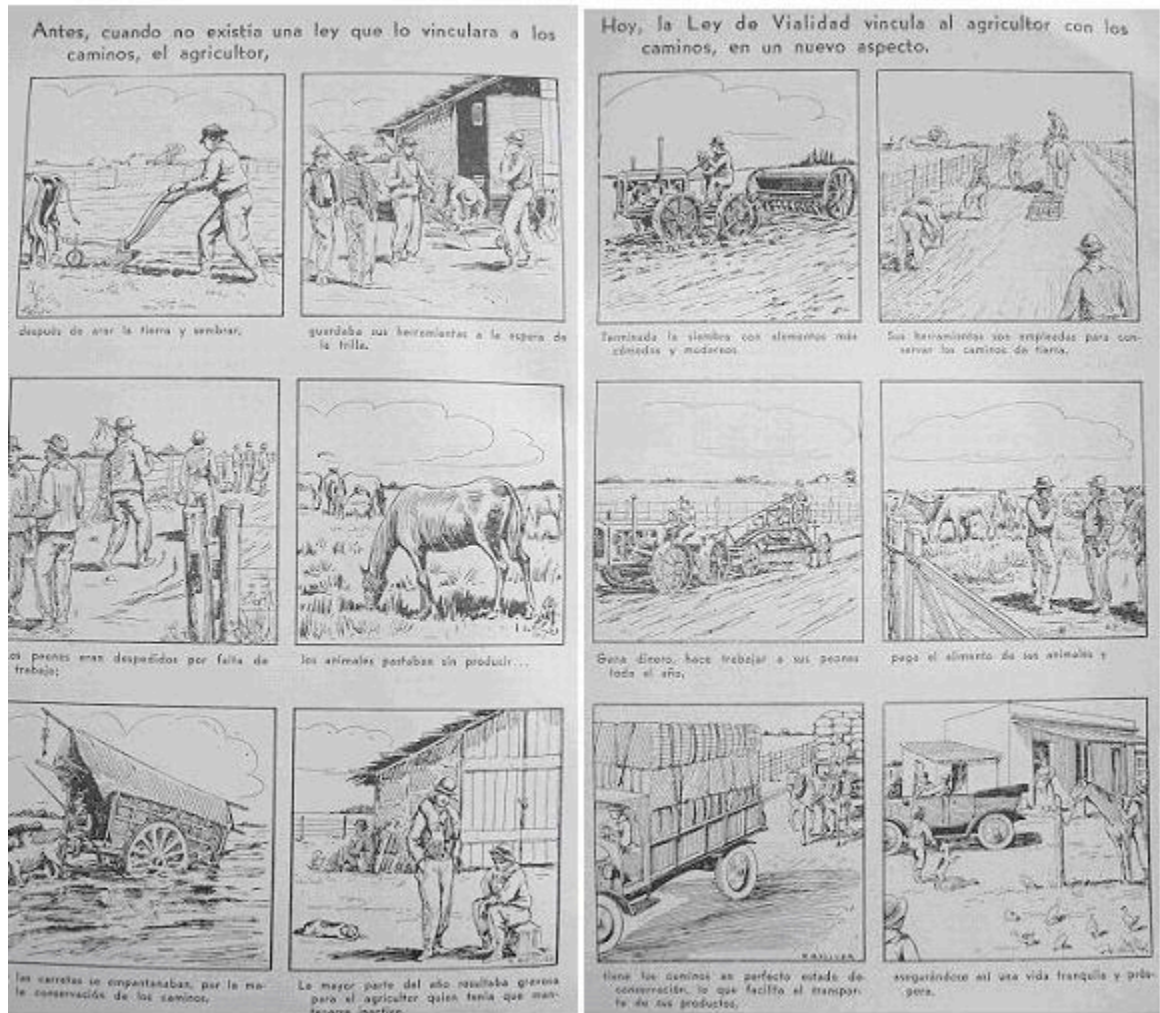
Fuente: Departamento Nacional del Trabajo, División Estadística. Censo Nacional de desocupados. Agosto 1932.

De modo que la crisis mundial golpeaba en varios puntos: en la depresión de los precios internacionales, en el cierre del mercado internacional y en el aumento de la desocupación. En este contexto, el Estado nacional decidió emprender la construcción de caminos como una herramienta para permitir la recuperación económica de las provincias del litoral y a través de ella sentar las bases para el crecimiento futuro. Pero debe recordarse que la suerte misma del Estado nacional dependía de la prosperidad de esta región, ya que las provincias del litoral seguían constituyendo el núcleo central sobre el cual se apoyaba la capacidad impositiva del Estado, porque eran la principal región productora de bienes exportables, y porque concentraban la mayor proporción del mercado interno.

Teniendo en cuenta la magnitud del problema del desempleo en las provincias del litoral, y el límite del 8% del presupuesto vial que, por ley pero también por voluntad de los directivos, se fijaba para el pago de salarios del personal, el objetivo que se propuso la DNV no fue tanto la de la creación directa de empleos, es decir el aumento de la planta de personal de la dependencia, como la de creación de cadenas de valor cuya expresión más genuina fue la utilización en las obras viales de materiales, mano de obra y, en la medida de lo posible, maquinarias nacionales. La DNV se propuso mantenerse fiel a su proyecto vial y a su rechazo a la burocratización inútil del organismo y generar a partir de la construcción de caminos, la posibilidad de que la actividad privada asumiera el rol que les correspondía como empleadora de mano de obra. En este sentido la creación de empleo podía surgir tanto desde el productor rural que a través de más caminos podría mejorar la productividad de sus peones y reducir los tiempos y costos de transporte, como así también podía servir a la creación de nuevas

actividades económicas tales como el turismo, o al desarrollo de las industrias vinculadas al transporte automotor, como por ejemplo la de los neumáticos o la de los surtidores de naftas.

IMAGEN N° 9



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 220-221.

De este modo, la DNV podía generar empleo a través de su obra, pero manteniendo dos de sus principios fundamentales: el apego a su proyecto vial y su espíritu técnico. Ambos factores combinados llevaban a que su personal tendiera a conformarse de personas con algún conocimiento técnico en la materia. Por lo tanto, este organismo se distinguió de otras dependencias del Ministerio de Obras Públicas precisamente por el profesionalismo que la caracterizaba, y que la convirtió en un ejemplo de la gestión honesta y eficiente.

La segunda estrategia de la DNV para contribuir a la solución del desempleo consistía en la creación de nuevos círculos virtuosos derivados de la expansión vial. Tomemos por ejemplo el caso del consumo de naftas. La idea que estaba detrás del financiamiento vial era que si se construían más caminos esto generaría un estímulo al mayor consumo de naftas (lo que podía implicar, aunque no necesariamente, un crecimiento del parque automotor). El aumento de este consumo generaría mayores recursos para el fondo nacional de vialidad, y mediante éste, se podrían construir más caminos.

Del mismo círculo puede desprenderse que el mayor consumo de naftas implicará más cantidades de estaciones de servicio y de surtidores. Y éstos a su vez llevaran a un aumento de la demanda de petróleo que estaría llamada a satisfacer la demanda de naftas. Estos aumentos, en cada eslabón de la cadena, generarían un crecimiento de la actividad económica en general, y del empleo y la industria en particular. Por lo que la expansión vial podía estar en el origen de las mayores ventas de automotores y sus accesorios, de mayores consumos de naftas, del crecimiento de la industria petrolera y de sus derivados.

El funcionamiento de este círculo virtuoso se puede demostrar con los datos del aumento de surtidores y estaciones de servicio de YPF durante los treinta.

CUADRO N° 10

Surtidores y Estaciones de servicio de Y.P.F.		
Año	Surtidores	Estaciones de servicio
1932	3860	s/d
1933	4306	s/d
1934	4961	s/d
1935	4982	34
1936	5386	138
1937 (*)	5450	184

(*) cifras para 1937, estimadas en el mes de septiembre

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938. Volumen IV. "Petróleo Fiscal."

En el caso de los surtidores es sin duda inevitable la referencia a la empresa SIAM. Tras haber hecho fortuna, entre 1923 y 1927, a través del armado en el país de surtidores de naftas, gracias a un acuerdo firmado con la U.S. Wayne Pump Company, Torcuato Di Tella

firmó un acuerdo con YPF en 1927 que lo transformaría prácticamente en el proveedor exclusivo de surtidores del país. Hacia 1929, SIAM proveía el 60% de los surtidores y el 50% de los equipos para las estaciones de servicio vendidos en el país.⁵⁹ También durante la década del treinta se beneficiaría de la expansión de los surtidores y estaciones de servicio de Y.P.F. que se muestra en el cuadro N° 10, y que se transformaría en un ícono de la industria argentina de la época, como lo señalaba Pedro Fiore en su columna de automovilismo en *Caras y Caretas*.

IMAGEN N° 10



La Siam Di Tella, de Buenos Aires, es un fiel exponente de nuestra industria argentina en materia de maquinarias y accesorios.

Fuente: *Caras y Caretas*. ca. 1931.

En el caso de las estaciones de servicio, que eran “*el talón de Aquiles de la petrolera estatal*”, fue fundamental el convenio firmado en 1936 entre ésta y el Automóvil Club Argentino. En el contexto de la fuerte expansión vial desarrollada por la DNV, el acuerdo establecía que

⁵⁹ Ver Rocchi, Fernando. *Chimneys in the Desert. Industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930*. Stanford: Stanford University Press, 2006. p. 122.

“YPF obtenía la exclusividad para vender sus combustibles a los socios del ACA, y como contrapartida se otorgaban comisiones especiales por las ventas, y se financiaba la compra de terrenos y construcción de estaciones del ACA, como parte de un plan de desarrollo de la red discutido y decidido por ambas organizaciones. (...)Las estaciones localizadas en las mejores ubicaciones generaban importantes ganancias, que compensaban a las que producían pérdidas.”⁶⁰

Este convenio, que resultó muy beneficioso para ambas instituciones, le permitió al ACA tener una presencia en las principales rutas del país y poder erigir su moderno edificio sobre la Avenida Alvear (hoy Del Libertador) y Tagle, un edificio de característica similares en cuanto a tamaño y estilo al que YPF construyó para sí sobre la Avenida Roque Sáenz Peña. YPF logró mediante este convenio superar las dificultades que tenía en el mercado de naftas y expandir sus negocios tanto en volumen como en diversidad. Entre los nuevos productos que YPF comenzó a comercializar hacia mediados de la década del treinta – aceites lubricantes, aceites industriales, solventes, insecticida-, hubo uno que fue de particular importancia para la obra vial: el asfalto. Producido en la destilería que la petrolera estatal tenía en La Plata, las cantidades elaboradas aumentaron a lo largo de la década, transformando este elemento en un producto de fabricación nacional cada vez más utilizado en la obra vial, principalmente urbana.

CUADRO N° 11

Elaboración anual de asfaltos	
Año	Asfaltos (toneladas)
1934	1.061
1935	3.867
1936	6.351
1937 (*)	14.700

(*) cifras para 1937, estimadas en el mes de septiembre

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938. Volumen IV. “Petróleo Fiscal.”

⁶⁰ Gadano, Nicolás. Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón. Buenos Aires: Edhasa, 2006. p.413.

En conclusión, se ha mostrado que el compromiso de la DNV con su proyecto vial y el respeto que tenía por su espíritu técnico la inhibieron de aumentar su planta de empleados como forma de contribuir a combatir el desempleo. No obstante, la obra vial que realizó en el marco de la Red Nacional de vialidad contribuyó al desarrollo de industrias que se veían directamente beneficiadas por ella, tal fue el caso de SIAM y de YPF pero también el de las industrias del caucho productoras de neumáticos que se instalaron en el país en 1930 y 1931, y que con el crecimiento de la red vial irían incrementando sus producciones, lo que repercutía de forma positiva en el conjunto de la economía. En otras palabras, el círculo virtuoso que había inspirado el financiamiento de la red vial con la fórmula:

impuesto a las naftas --- fondo vial --- construcción de caminos --- aumento consumo de nafta, se expandió hacia las industrias que se relacionaban con el transporte automotor y los caminos, generando un nuevo círculo virtuoso derivado del anterior en donde la extensión de la red vial repercutía simultáneamente en la necesidad de dotar a los nuevos caminos de estaciones de servicio y surtidores, de talleres mecánicos, en el aumento del consumo de naftas y lubricantes, materiales y maquinaria para la construcción de caminos, con la respectiva generación de empleos que ello supone. En pocas palabras, la expansión de la red vial, el desarrollo del transporte automotor y el crecimiento de YPF son tres aspectos de un mismo proceso que se consolida en el curso de la década del treinta.

El tercer aspecto de la Red Nacional en las provincias del litoral que se detallará aquí será el del tipo de caminos realizados. La relevancia que tiene este apartado es destacar que sólo en las provincias del litoral se construirían caminos enteros pavimentados, ya que es la única región del país cuyo parque automotor tiene un tránsito que justifica este tipo de inversión, y que disponen de una asignación de fondos viales suficiente para afrontar el costo de una obra superior.

Respecto de la distribución de los fondos nacionales debe destacarse que el criterio utilizado para la asignación de los mismos favorecía claramente a esta región: al poseer el conjunto de estas cinco provincias el 28% de la superficie, el 58% de la población y el 57% de las recaudaciones por consumo de naftas, y dado que la Ley 11.658 había establecido un mecanismo de distribución en base a éstos criterios, el resultado fue que estas provincias se repartieron el 60% de los fondos de la Red Nacional. Estos fondos eran complementados con los fondos que se obtenían por Coparticipación Federal (donde los criterios de distribución también las favorecían), y con aquellos fondos viales que obtuviese cada provincia, mediante

impuestos provinciales a las naftas o mediante la emisión de títulos públicos como hizo la provincia de Buenos Aires bajo el gobierno de Manuel Fresco.⁶¹ Lo que debe destacarse, más allá de las cantidades finalmente recibidas es que el diseño legal de la distribución de fondos beneficiaba claramente a las provincias del litoral en tanto éstas concentraban la mayor cantidad de población y de consumo de naftas.

Justiniano Allende Posse había estudiado los avances en materia vial en sus viajes entre 1920 y 1931 a Europa y Estados Unidos⁶², los que le permitieron tener una amplia visión acerca de los caminos de vanguardia de la época y su aplicabilidad en la Argentina. A pesar de poseer el conocimiento técnico para construir caminos modernos, al asumir como Director de la DNV, él sabía que estaba condicionado tanto por las necesidades viales de todo el país y los limitados fondos que contaba, como así también porque sólo aquellas zonas donde se concentrara una importante cantidad de población y de tránsito automotor justificaría la inversión en caminos de calidad superior. Estas condiciones sólo se daban en las provincias del litoral, y es por ello que la construcción de caminos pavimentados siguiendo las técnicas de avanzada de la época sólo se realizaría allí. En la inauguración de los trabajos del camino de Pacheco a Escobar, expondría esta situación:

“Totalizando los recursos de quince años, dispondremos de siete mil pesos para cada kilómetro de la Red Nacional, cantidad exigua que obliga a reducir su extensión para acrecer la cuota por unidad. Pero la cifra resultará siempre insuficiente e impedirá construir largos caminos de alto costo como este que inauguramos, que puede estimarse en \$70.000.- por kilómetro, cifra crecida sólo justificable en pocos casos. La experiencia Norteamericana los reserva para un tráfico de 2.000 vehículos diarios, muy superior al de nuestros caminos generales. Su empleo debe ser restringido a las zonas ricas adoptándose soluciones adecuadas a las necesidades de cada territorio.”⁶³

Estas obras más modernas pero más costosas, tuvieron como mayores exponentes los caminos que unían Buenos Aires con Mar del Plata, y Buenos Aires con Rosario y Córdoba,

⁶¹ Coll Cárdenas, Marcelo. “La obra vial en Buenos Aires bajo la gobernación de Fresco (1936/1940).” Ponencia presentada en el Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999. p.7.

⁶² Diccionario Biográfico de hombres de negocios. Buenos Aires: Veritas-F. Antonio Hirsuto S.A., 1945. p. 22.

⁶³ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 80.

que fueron además los íconos predilectos del gobierno respecto de su obra vial, y por ello sus inauguraciones fueron motivo de grandes festejos.

IMAGEN N° 11



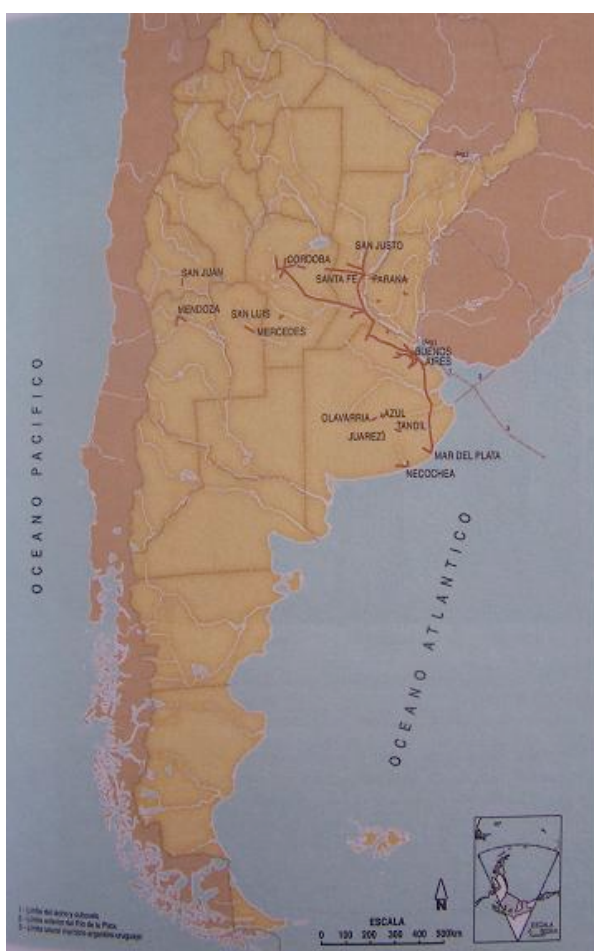
Fuente: *Caras y Caretas*, ca. 1937.

La construcción de caminos pavimentados que estaban a la altura de los caminos más modernos del mundo fue posible en las provincias del litoral por las condiciones de su población y su parque automotor justificaron y también por el espíritu técnico que Allende Posse imprimió a la DNV, el cual permitió que el organismo pudiera desarrollar obras de alta complejidad técnica gracias a que mediante cursos de capacitación interna se formó al cuerpo de ingenieros viales especializados, y que el Poder Ejecutivo Nacional determinó la creación de un curso para la preparación de técnicos especializados en vialidad, el cual se dictaba en la Escuela Industrial de la Nación "Otto Krause". La formación técnica del personal era destacada en las inauguraciones de las obras viales, como lo afirmaba el Boletín del Ministerio

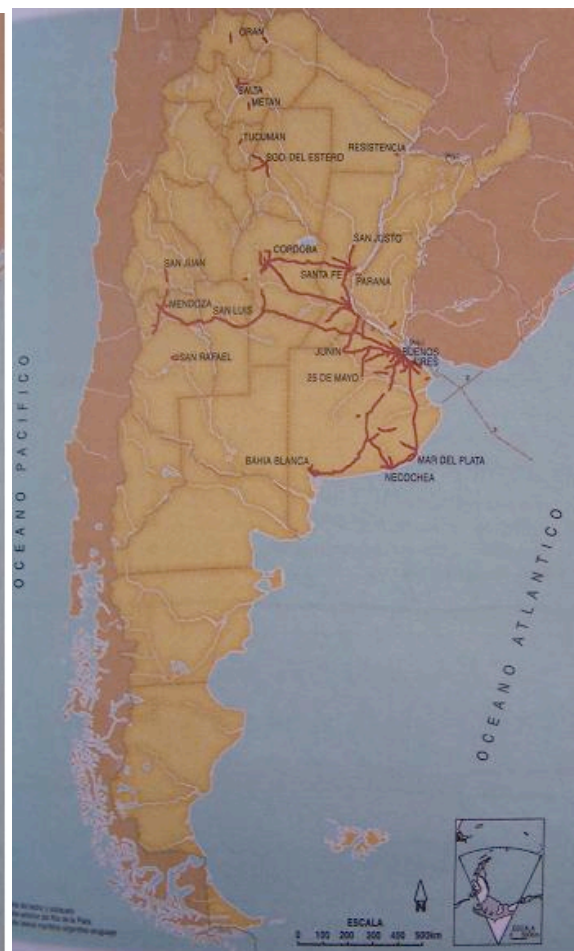
de Obras Públicas en 1937 al sostener que “el camino de Buenos Aires a Córdoba señala la realización de un ponderable esfuerzo de la ingeniería nacional.”⁶⁴

De esta forma, la DNV tuvo los recursos económicos y el capital humano necesario para realizar en las provincias del litoral caminos pavimentados en todo su trayecto. La construcción de este tipo de caminos se concentraría predominantemente en estas provincias durante toda la década del treinta, cómo se observa en el mapa N° 3, y para 1947, fuera de estas provincias, solamente la ruta que conectaba Buenos Aires con Mendoza a través de San Luis estaba pavimentada, cómo se ve en el mapa N° 4.

MAPA N° 3



MAPA N° 4



Fuente: Lobato, Mirta y Suriano, Juan. *Nueva Historia Argentina. Atlas Histórico*. Buenos Aires: Sudamericana, 2004. p. 365 y 401.

⁶⁴ *Boletín del Ministerio de Obras Públicas*. N° 32, 1937. p.731.

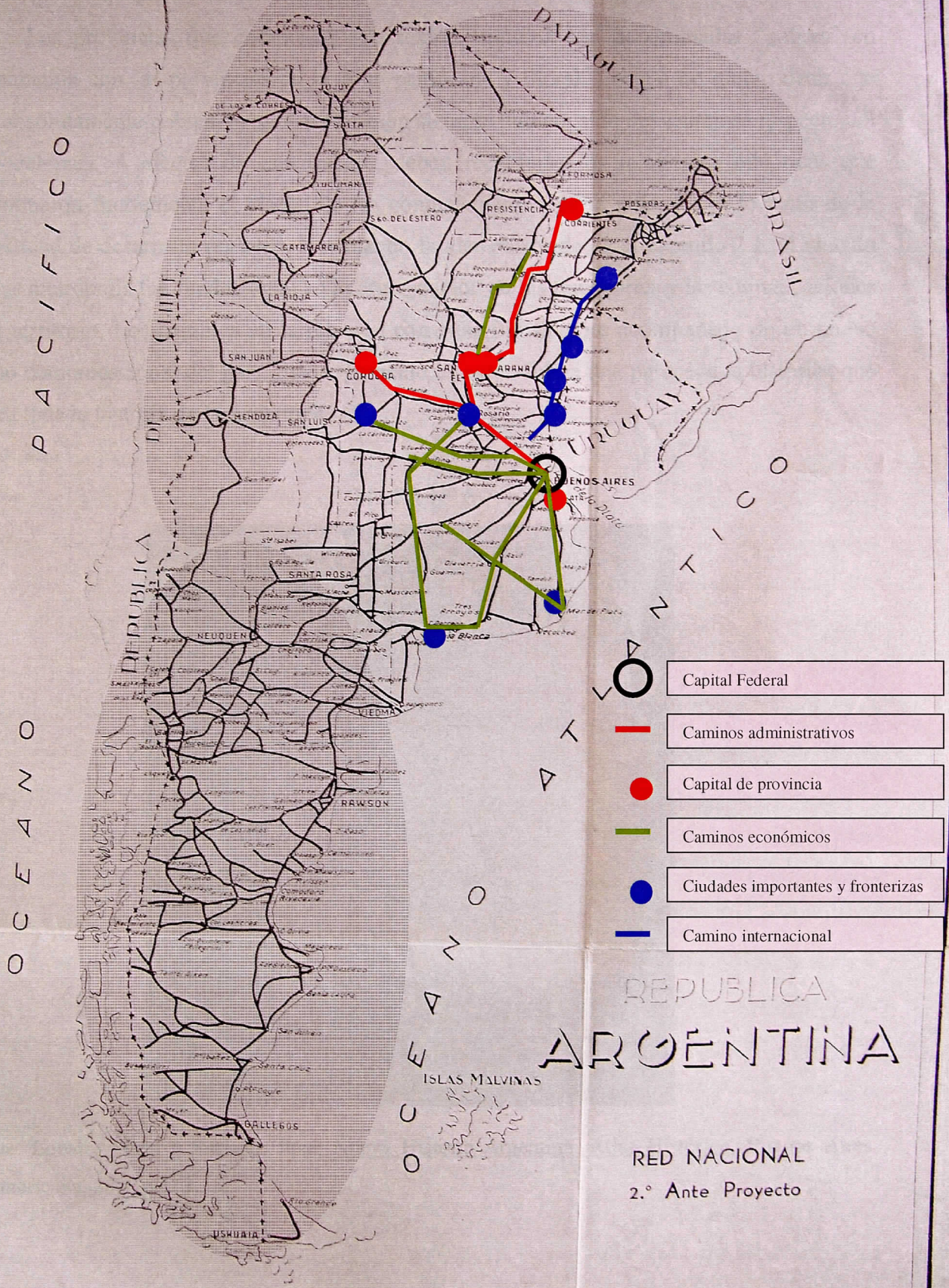
El reclamo por caminos pavimentados provenía principalmente de esta región. Por una parte porque era donde se concentraba la mayor parte de los automóviles del país, los cuales eran utilizados como medio de transporte de pasajeros, pero también estaban vinculados profundamente con el desarrollo de las competencias automovilísticas y del turismo, que eran actividades que atraían poderosamente la imaginación popular. Por otra parte, estaba el reclamo de los propietarios de camiones, ya fuera en el campo como en la ciudad, que necesitaban caminos para las condiciones de tránsito, pero sobre todo para poder aprovechar la movilidad potencial que ofrecía el transporte por camiones respecto del ferrocarril. Éstas características explican en parte la decisión del gobierno de que la red vial pavimentada se concentrara allí. Pero además esta región no sólo era la más importante económicamente y en cantidad de población sino que también lo era electoralmente. Un gobierno cuya legitimidad en su llegada al poder era abiertamente contestada no podía desatender las necesidades de trabajo y de caminos que surgían desde las provincias del litoral. Atendiendo a esta doble necesidad, se tomó una decisión que excedía al trazado de la red o a la distribución de los fondos: el gobierno nacional decidió darle prioridad a las obras en los caminos pavimentados de las provincias del litoral. Esta decisión estaba inspirada tanto en la necesidad de emplear mano de obra desocupada y proveer a la recuperación económica de la región más rica, que en su recuperación mejoraría la capacidad fiscal del Estado como en el deseo del gobierno de Justo de poder inaugurar en el término de su mandato los caminos más importantes y vistosos del país, como lo fueron el camino de Buenos Aires a Mar Del Plata, construida para fomentar el desarrollo del turismo, y el de Buenos Aires a Córdoba que permitía una mejor comunicación entre la Capital y una ciudad que no solamente era importante por su peso económico y poblacional, sino que su ubicación geográfica permitía que a través de ella las provincias más occidentales del país también estuvieran más cercanas a la Capital.

En conclusión, lo que puede observarse tempranamente en el proyecto de 1933 es que el Estado buscaba atender sus intereses fiscales y políticos teniendo como criterios guidores la necesidad de contribuir a la recuperación de la que era la principal zona económica del país, y el desarrollo del mercado interno de la zona más poblada. Este criterio se reflejó tanto en que la región tuviese una importante extensión de caminos y que concentrara la mayoría de los caminos pavimentados – que además fueron realizados con prioridad, como en el objetivo de conectar las principales ciudades entre sí, a las ciudades medianas con los puertos fluviales y marítimos de la región, y que la red tiene un entramado transversal y longitudinal que sirve

de apoyo para la densa red de caminos provinciales proyectados. Finalmente, el caso de la provincia de Buenos Aires debe destacarse en tanto tenía la ventaja de contener en su interior a la Capital Federal. Con ello, todos los caminos que se dirigieran hacia ella pasarían inevitablemente por esta ella.

MAPA N° 5

BOLEINA



- Capital Federal
- Caminos administrativos
- Capital de provincia
- Caminos económicos
- Ciudades importantes y fronteras
- Camino internacional

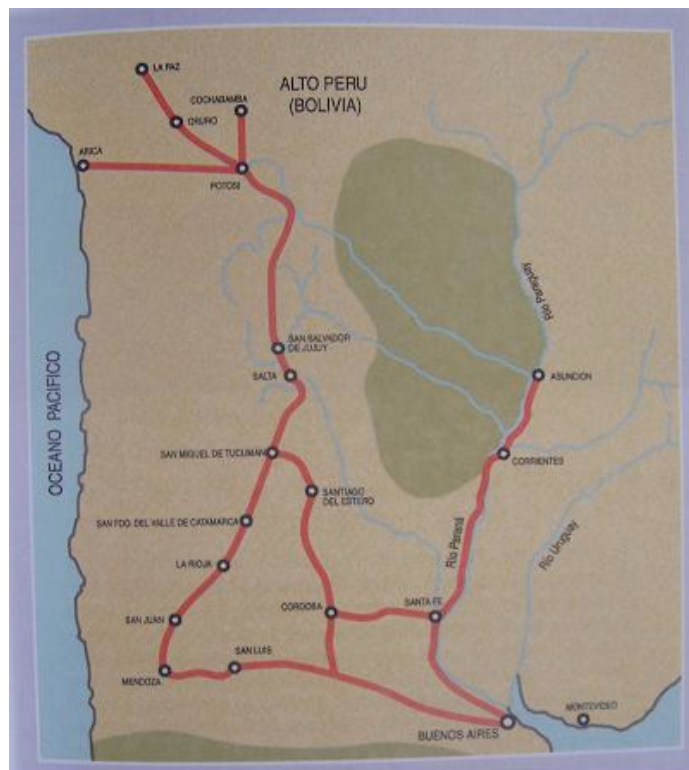
REPUBLICA ARGENTINA

RED NACIONAL
2.º Ante Proyecto

3.3 La red troncal en las provincias del interior

Las provincias que componen esta región analítica son denominadas “pobres” en comparación con las provincias de la zona pampeana y litoral. Lo que no quiere decir que sean absolutamente pobres, ni que su situación siempre hubiera sido desventajosa respecto del resto del país. A efectos de este trabajo, deben recordarse los momentos históricos que determinaron fuertemente el diseño de las comunicaciones en el país, y por lo tanto de la posibilidad de desarrollo regional. Retomando la idea ensayada en el capítulo 2.1, el vínculo con las metrópolis fue fundamental en la organización de los transportes y las comunicaciones en el territorio. Los cambios en la relación con ellas fue siempre acompañado de un nuevo diseño comunicacional del país. Este argumento es extensible a una perspectiva histórica que abarca toda la historia de la Argentina.

MAPA N° 6



Fuente: Lobato, Mirta y Suriano, Juan. Nueva Historia Argentina. Atlas Histórico. Buenos Aires: Sudamericana, 2004.p.113.

Durante la época del Virreinato del Río de la Plata, las provincias del Noroeste y de Cuyo concentraban los circuitos comerciales y los caminos más importantes, puesto que por ellos transitaba la vital relación entre Buenos Aires y el Alto Perú y con Chile. La riqueza de estas provincias estaba dada tanto por su rol de mediadoras entre el puerto porteño y las riquezas minerales andinas como por el comercio de animales de carga que se criaban en ellas y luego se vendían al Alto Perú. La importancia de los caminos que atravesaban Cuyo y el Noroeste se refleja en la numerosa bibliografía de viajeros de la época, entre los cuales se pueden citar “El lazarillo de ciegos caminantes” de Concolorcorvo o “La pampa y los Andes” de Francis Bon Head. El trazado de las comunicaciones durante el Virreinato y los primeros años de vida independiente favorecía a las provincias del Noroeste y de Cuyo, y su función de productora de animales para la carga y el transporte en el Alto Perú y de mediadora entre la producción de aquel y el puerto de Buenos Aires le aseguraban una prosperidad envidiable para la época.

Sin embargo, tras la guerra de la Independencia, durante la cual los ejércitos patriotas marcharon en sus campañas al Paraguay y al Alto Perú por la traza de los caminos virreinales, las guerras civiles produjeron una disminución del tráfico comercial a nivel nacional. Esta situación fue determinada por la ruptura del vínculo con la metrópolis que anteriormente organizaba el territorio en función de sus intereses imperiales (que se traduce por la salida de la plata potosina a través del puerto de Buenos Aires) y por el hecho de que el Alto Perú decidió en 1825 convertirse en la República de Bolivia, lo cual generó para las Provincias Unidas no sólo la pérdida de los recursos mineros de esa región, sino también una abrupta caída en el tráfico que se desarrollaba entre Buenos Aires y el Alto Perú, el cual constituía la fuente de prosperidad de las provincias cuyanas y norteañas. Es decir que la ruptura de la organización comercial virreinal impactó negativamente en la economía de éstas provincias. Además, la ausencia de una autoridad nacional que reemplazase a la metrópolis española como organizadora y garante de las comunicaciones, sumado a la provincialización de la vida política y económica, fue acompañada de la disminución en el uso de los caminos a nivel nacional, dada la inseguridad a la que estaban expuestos los viajantes ante los peligros presentados por indios, bandidos y ejércitos.

Con el establecimiento de la paz, y fundamentalmente con el inicio del proceso de formación de un Estado moderno a nivel nacional, el desarrollo de las comunicaciones

modernas se basó en la construcción de ferrocarriles. Éstos se expandieron siguiendo la forma determinada por los intereses de la metrópolis comercial de la época, Gran Bretaña, y su expresión fue una red que se extendía desde el puerto de Buenos Aires hacia la zona pampeana, productora agropecuaria por excelencia. Esta organización de las comunicaciones relegó los caminos del interior al arcaísmo, y a las provincias cuyanas y norteñas a una posición marginal. Con el afianzamiento de la posición agroexportadora de la Argentina en el esquema de división internacional del trabajo, éstas provincias debieron luchar políticamente para poder compensar su progresiva marginalidad económica, lo que se tradujo en los reclamos para que el Estado asumiera la construcción de ferrocarriles en ellas como estrategia para integrarlas al mercado nacional. Si bien los ferrocarriles llegaron a las capitales de las provincias, la red ferroviaria estaba organizada en torno al puerto de Buenos Aires y su hinterland pampeano, por lo que las provincias de Cuyo y del Noroeste no sólo eran zonas pobres respecto de su producción agropecuaria sino que además habían perdido su antigua posición de mediadoras entre dos mercados continentales.

Con la crisis del treinta, el Estado nacional decide fomentar el desarrollo del mercado interno ante la necesidad de buscar una alternativa al mercado inglés. El cambio en la vinculación con la metrópolis llevó a un nuevo cambio en la organización de las comunicaciones en el país. Los caminos serían el medio privilegiado para conformar un mercado interno, el cual estaba necesariamente basado en la cantidad y la densidad de población establecida en los centros urbanos. Las provincias de Cuyo y del Noroeste concentraban el 18% de la población total del país, y sus ciudades más importantes no se contaban entre las de primer orden (con la excepción parcial de Mendoza).

La conclusión es que las provincias del interior fueron perdiendo importancia desde la Independencia hasta la década del treinta, y que los cambios en la organización de las comunicaciones durante ese período nunca las favorecieron: primero, porque perdieron su rol de intermediarias entre Buenos Aires y el Alto Perú; luego, porque la organización ferroviaria basada en la agroexportación se concentraba principalmente en la zona pampeana; y finalmente, porque cuando se decidió la construcción de caminos para desarrollar el mercado interno estas provincias no contaban con una población o una producción importante que justificase en ellas la inversión vial con este fin, ni con el poder político suficiente para forzar al nacional a hacerlo.

Por lo tanto, el argumento que sostiene esta tesis es que como las provincias del interior no tenían un peso poblacional importante para el desarrollo del mercado interno, la obra vial proyectada en ella respondió principalmente a los intereses políticos del Estado nacional, que implicaban básicamente la comunicación de las capitales provinciales con la Capital Federal, de las capitales provinciales entre sí, y con los pasos fronterizos más importantes.

En el mapa N°7 donde se muestra el proyecto de la red troncal se ha señalado este argumento. Allí se muestran: a) las rutas cuya función es conectar a la Capital Federal con las capitales provinciales, lo que representa la expresión del centralismo en el diseño de la red; b) las rutas que sirven directamente a la comunicación entre las capitales de provincia; y c) las rutas destinadas a comunicar los pasos fronterizos más importantes con las capitales de provincia más cercanas y a través de ellas con la Capital Federal, lo que no implicaba que se construyese la infraestructura vial necesaria para atravesar la frontera, como evidencia una fotografía que muestra las condiciones en las que se realizaba el cruce a Bolivia a través de Yacuiba. Nótese que la ausencia de un puente vial contrasta con el que servía a los Ferrocarriles del Estado.

IMAGEN N° 12



Fuente: *Caras y Caretas*. ca. 1924

Si se observa detenidamente el mapa se comprueba que los caminos de esta región que cumplen otras funciones que no sean las anteriormente mencionadas son muy escasos. Además se constata que la densidad de caminos es muy baja, dado que la mayoría conecta capitales entre sí o capitales con ciudades provinciales importantes de forma lineal. Además puede verse que cuando se encuentran dos caminos éstos se cruzan de forma transversal y en

casi todos los casos en una capital de provincia. Esto demuestra la carencia de núcleos urbanos importantes que incentiven la llegada de caminos a más destinos, conformando una red más densa y circular. Por lo tanto, la red troncal en las provincias del interior se traza con largas líneas que buscan unir las capitales y los pasos fronterizos con la Capital Federal, lo que representa no sólo una muestra de centralismo en el trazado de la red, sino la doble insuficiencia de las provincias del interior: por no contar con suficiente población y núcleos urbanos para incentivar la construcción de caminos para el desarrollo de sus mercados internos, y por no contar con suficiente peso político para forzar al Estado nacional a construir en ellas más caminos de la red troncal.

Las provincias del interior estaban claramente perjudicadas por el esquema de distribución del fondo nacional de vialidad establecido por la ley 11.658 dado que, de los tres criterios utilizados (superficie, población y recaudación por consumo de naftas), aquel en el que éstas provincias tenían un porcentaje considerable (29% de la superficie nacional) era el que menos porcentaje recibía (20% de los fondos de la Red Nacional), mientras que en los otros dos en los que estaban claramente debilitadas (19 y 7 % respectivamente) repartían cada una el 36,66% de los fondos totales. La distribución por coparticipación federal no les era mayormente auspiciosa dado que también se basaba en población, consumo de nafta, y en el presupuesto vial provincial, el cual estaba condicionado en parte por el consumo de naftas.

Como se evidencia, el trazado de la red troncal en las provincias del interior sólo podía responder a los intereses del Estado nacional en tanto el desarrollo vial estuviera basado en la población, en el desarrollo provincial del transporte automotor y en el consumo de naftas. Tal vez, si los criterios en la asignación de recursos viales hubieran sido otros, las provincias del interior tendrían más poder y autonomía para influenciar en el diseño del trazado de la red troncal que las concerniera. Pero como esto no sucedió, el Estado nacional decidió diseñar la red troncal en esta región siguiendo sus necesidades administrativas respecto de las provincias, y las de defensa y comercio internacional respecto de los pasos fronterizos. Por lo que la organización de las comunicaciones y de las economías estas provincias se caracterizarían por su regionalismo y por su necesaria vinculación con la Capital Federal, como se puede observar en el mapa. Esto implica por un lado que estas provincias sólo podían aspirar a realizar intercambios entre sí o con la Capital, y que el diseño de la red dificultaba el desarrollo de un comercio autónomo con otras regiones del país, dada el centralismo de la red, o con los países limítrofes dado que al Estado nacional le bastaba con ejercer un efectivo

control de los pasos fronterizos y asegurar la comunicación de éstos con la Capital Federal para garantizarse el usufructo del comercio internacional.

Entonces si durante la organización de las comunicaciones por caminos en el período virreinal estas provincias habían prosperado gracias a su rol de mediadoras en el comercio con Chile y con el Alto Perú, esto es, si habían gozado de cierta prosperidad bajo la dominación española, con la Independencia perderían su prosperidad económica al cerrarse la ruta comercial hacia el Alto Perú, luego se verían marginalizadas por el desplazamiento el grueso del comercio hacia Gran Bretaña, y por último perderían en manos del Estado nacional su rol de mediadoras en el comercio internacional.

El sentido de observar la progresiva pérdida de importancia de éstas provincias como vías de comunicación comercial tras la Independencia es que este proceso explica por qué, llegado el momento de pensarse la red vial, éstas pesaban tan poco en el diseño de la red troncal en relación con el hecho de que eran provincias que habían sido tradicionalmente importantes.

Como estas provincias en conjunto conformaban la mayoría en la Cámara de Senadores, desde donde podrían haber presionado para obtener mejores condiciones en la distribución de recursos o en el trazado de la red troncal, la red troncal fue diseñada autónomamente por la DNV, sin el arbitrio del Congreso Nacional. El poder institucional de las provincias del interior en el Senado de nada les sirvió para obtener un trazado troncal que les fuera más favorable.

Por lo tanto, el diseño de la red troncal no contempló los intereses autónomos de estas provincias. La satisfacción de los mismos debió realizarse a través de las respectivas Direcciones Provinciales de Vialidad (DPV). Éstas tenían la capacidad de proyectar los caminos de la red provincial, pero éstos debían ser aprobados por la DNV para poder realizarse. (“cada provincia establecerá el trazado de sus caminos los que serán aprobados por la DNV”)⁶⁵. Además, su financiamiento dependía de los presupuestos viales provinciales, los cuales eran reducidos en función de que la mayor parte de éstos se nutrían de los impuestos provinciales al consumo de naftas (que normalmente eran de 0,02\$ por litro vendido), los que no producían grandes recursos debido al escaso parque automotor existente. Consecuentemente, las obras que éstas podrían realizar serían más modestas que aquellas que se hubieran podido construir de contar con el interés directo del Estado nacional en ellas.

⁶⁵ La Administración Nacional. Vol.1, N°4, 1 abril de 1933. p.115.

Además de estar sujetas al exclusivo interés político, administrativo y defensivo del Estado nacional, la realización de las obras de la red troncal en las provincias del interior no era considerada prioritaria ni urgente. Varios motivos explican esta situación. En primer lugar, el hecho de que la urgencia por emplear mano de obra desocupada en estas provincias no era tan apremiante como lo era en la zona de las provincias del litoral, en las cuales no sólo el desempleo era mayor sino que afectaba a un mayor número absoluto de personas.

En segundo lugar, el parque automotor en las provincias del interior era relativamente escaso no sólo respecto de las provincias del litoral, sino también respecto de algunos territorios nacionales. Lo que explica que la necesidad y la demanda social por caminos hayan sido menores en ellas que en aquellas provincias cuyo parque automotor era importante o estaba fuertemente concentrado.

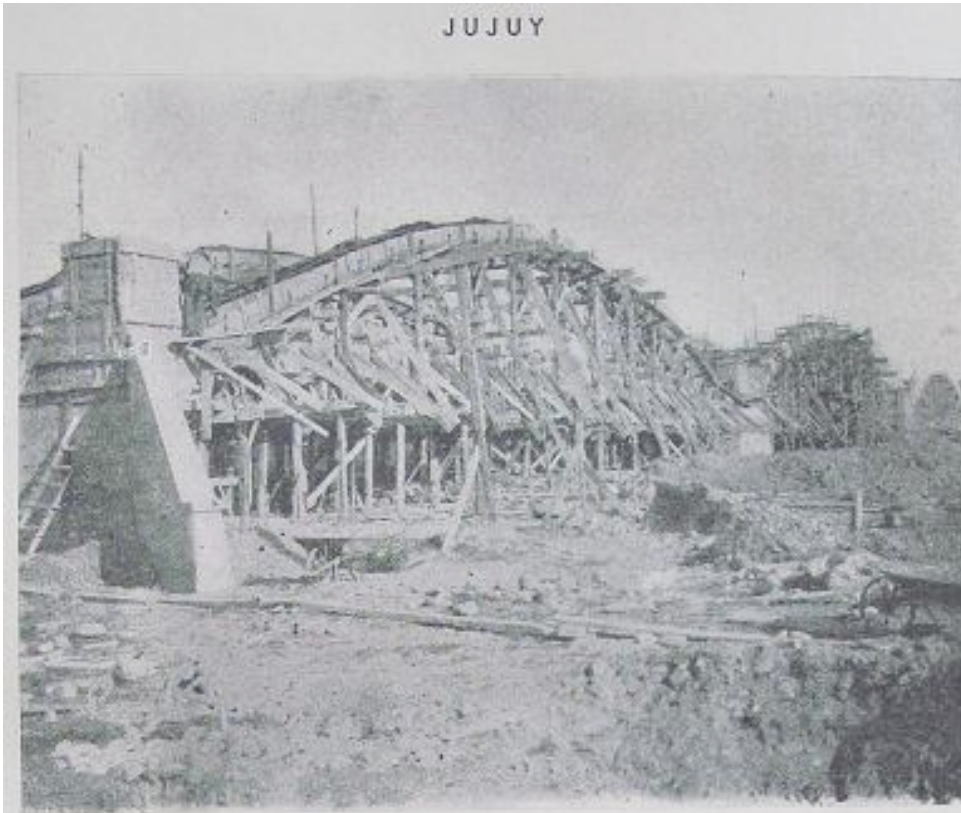
En tercer lugar, la red vial en estas provincias no era prioritaria para los intereses del Estado nacional porque: a) su dominio político sobre ellas estaba asegurado; b) porque sus producciones no eran una fuente fundamental de recursos fiscales; y c) porque no existía una amenaza externa directa de los países que limitaban con ellas, dado que, tras la Guerra del Pacífico (1879-1884), Argentina, Chile y Bolivia iniciaron el largo proceso para la pacífica determinación de sus fronteras definitivas. Más allá de algunos momentos de tensión militar entre Argentina y Chile por la determinación de los límites en la Patagonia que nunca se tradujeron en una guerra, este proceso se llevó adelante por medio de acuerdos bilaterales y arbitrajes internacionales.⁶⁶

La falta de prioridad y el hecho de que el presupuesto para la obras en estas provincias no fuera importante (en conjunto, las nueve provincias del interior recibieron recursos equivalentes a la de la suma de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) llevaron a que prácticamente toda la obra vial allí realizada consistiera en el mantenimiento de caminos existentes, en la construcción de caminos de bajo costo o mejorados (pero no pavimentados) y especialmente de puentes en las capitales provinciales o sus cercanías.

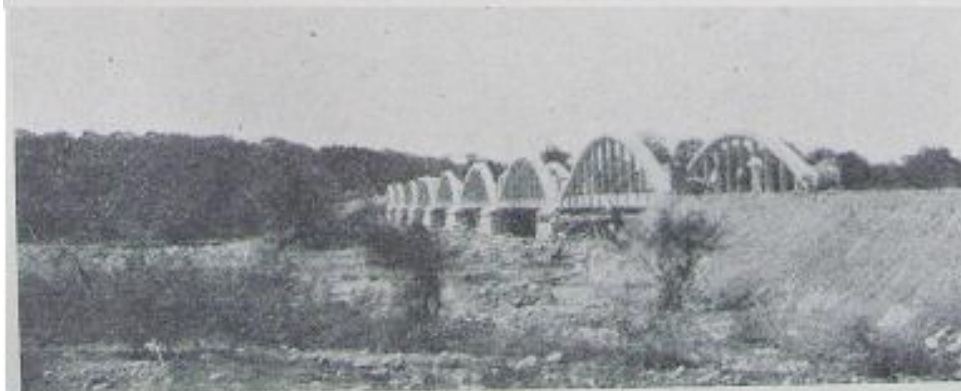
⁶⁶ Las negociaciones derivadas de la Guerra de Pacífico y la persistencia de la negociación pacífica como forma de resolución de conflictos territoriales se describen en: Cisneros, Andrés, y Escudé, Carlos. (directores). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: GEL-CARI, Tomo VI, Cap.34 (1998), Tomo VII, Cap. 36 (1999), y Tomo IX, Cap. 47 (1999).

IMAGEN N° 13

JUJUY



Puente sobre el río Grande. — Durante la construcción



El puente terminado

IMAGEN N° 14

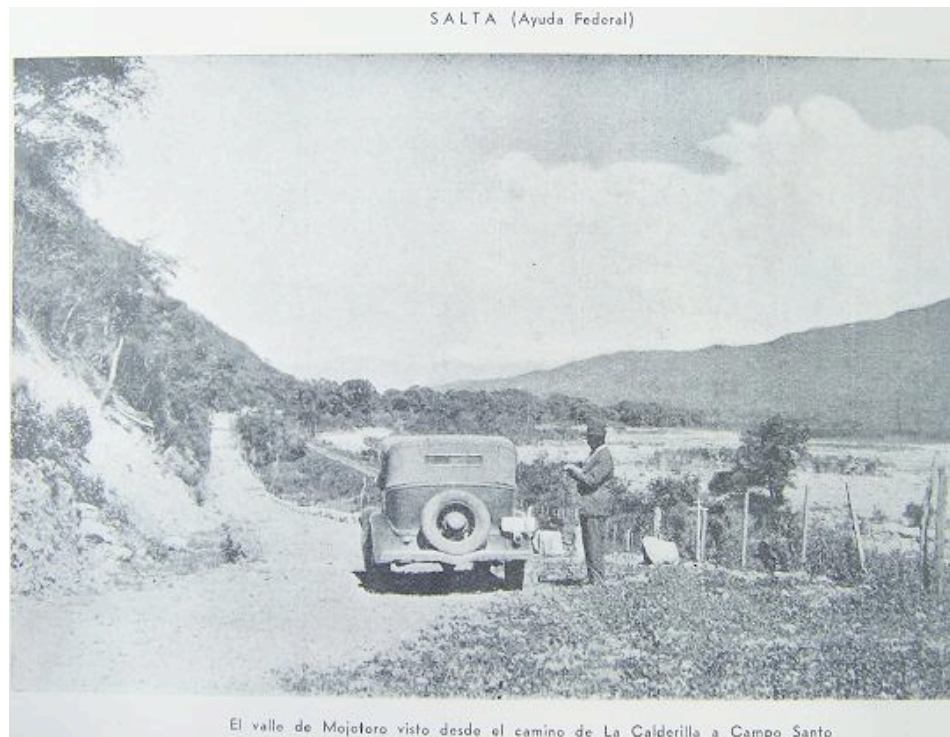
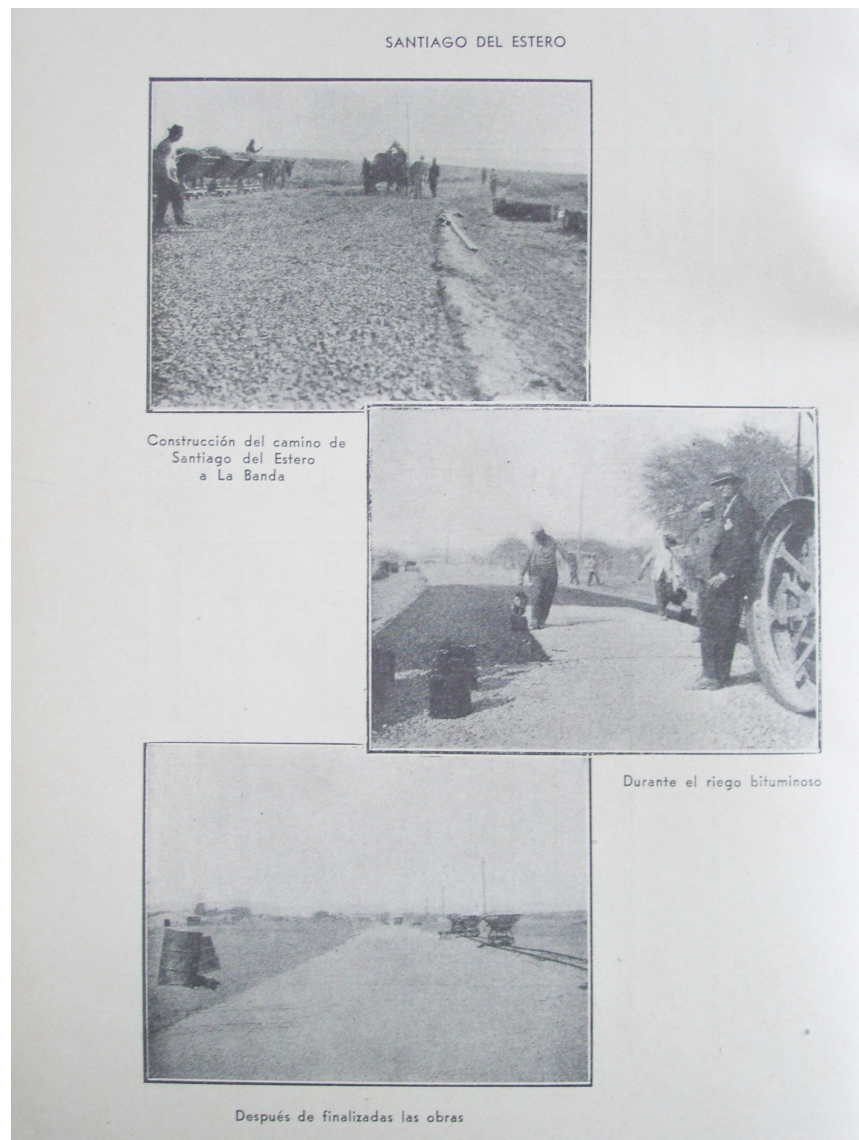


IMAGEN N° 15



IMAGEN N° 16



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. pp. 315, 515, 364, 342.

Debe destacarse que, a pesar de que en la red troncal estas provincias han tenido una importancia relativamente escasa, la colaboración entre las DVP y la DNV en esta región ha sido intensa y fructífera desde los primeros momentos, como puede observarse en el hecho de que tras las consultas efectuadas desde la DNV en torno a los proyectos viales por provincias, siete de las nueve provincias del interior respondieron en el curso del año 1933 con sus propuestas, las cuales se basaban en el estudio tanto de los intereses de transporte y comunicación dentro de cada una de ella como también respecto al uso de materiales locales para ser utilizados en la construcción de los caminos y puentes. Estas propuestas estaban en consonancia con el objetivo del Gobierno Nacional de hacer de la obra vial un estímulo al

empleo de mano de obra y de materiales nacionales, lo que representaba tanto una respuesta al desempleo y a la escasez de importaciones como una estrategia de desarrollo económico nacional basada en el mercado interno. El criterio de utilizar mano de obra y materiales nacionales demostraría ser muy beneficioso para que las provincias pudieran desarrollar sus caminos de bajo costo, los cuales conformaban el grueso de las redes viales provinciales, debido a que *“en más de la mitad de la Red Nacional el tráfico es inferior a los 100 vehículos diarios, lo que obliga a realizar allí obras de tipo muy modesto.”*⁶⁷

En conclusión, la obra vial troncal en las provincias del interior se definió exclusivamente en función de los intereses del Estado. Éstos consistían en a) unir las capitales de provincias entre sí, b) a estas con la Capital Federal, y c) proveer de caminos a los principales pasos fronterizos: el paso hacia Chile a través de Las Cuevas en la provincia de Mendoza, y los pasos hacia Bolivia por La Quiaca en Jujuy y por Yacuiba en Salta. Estos intereses nacionales se traducen en el proyecto troncal en la forma de extensas líneas longitudinales y transversales, destacándose la muy baja densidad de caminos que existe en el conjunto del territorio de las provincias del interior.

El Estado nacional pudo imponer aquí sus criterios autónomos para el diseño de la red troncal dados la escasa relevancia del parque automotor regional, el escaso peso poblacional y de centros urbanos de estas provincias, y la debilidad política de estas provincias para presionar al Estado en pos de sus intereses.

⁶⁷ Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 80.

3.4. La red troncal en los territorios nacionales

Los territorios nacionales representan una experiencia histórica muy interesante para estudiar el proceso de formación del Estado nacional en la Argentina. A pesar de que han sido poco estudiados, la formación y la larga persistencia de los territorios nacionales⁶⁸ como tales dan cuenta de un proceso de formación nacional y estatal que se desarrollaba en distintos tiempos. Por una parte tuvo lugar el proceso de constitución de un país en base a las Provincias Unidas desprendidas del Virreinato del Río de la Plata. Este proceso, como siempre sucede en la construcción de los estados modernos, estuvo caracterizado por largos años de guerras externas e internas⁶⁹. Una vez consolidada a través del enfrentamiento militar la unión de las provincias en lo que se llamó la Republica Argentina, comenzó un segundo período de guerras que el Estado nacional peleó en dos frentes: por un lado debió combatir primero por las armas, y luego mediante la política y la economía, a la colosal provincia de Buenos Aires. El resultado de esta contienda puede decirse que fue tendencialmente favorable a la Nación, aunque la provincia de Buenos Aires nunca pudo ser completamente subyugada. Además, las victorias sobre la provincia nunca fueron baratas para la Nación: si el costo de la batalla no era demasiado elevado, lo era el costo de la paz.⁷⁰ La segunda guerra que entabló el Estado nacional fue la conquista de territorios que desde los tiempos coloniales se habían dejado en manos del indio, y que ahora eran reclamados en nombre de la seguridad de la frontera como de la expansión de la misma. Estas campañas militares, entre las cuales se destaca la Campaña al Desierto de Roca pero que también se dio de forma más sacrificada y constante en la zona del Chaco⁷¹ y de Misiones, formaron parte necesaria en el proceso de formación del Estado moderno. Estas guerras tuvieron su costo en sangre, pero consolidaron las fronteras internacionales del país.

⁶⁸ El último territorio nacional en alcanzar su provincialización fue Tierra del Fuego en el año 1990.

⁶⁹ Ver Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

⁷⁰ Ver Gerchunoff, Pablo, Rocchi, Fernando, y Rossi, Gastón. Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

⁷¹ Para tener una imagen certera de la forma en que se desarrollaron las campañas militares en el Chaco, ver el estudio del caso del Regimiento 5 de Caballería en el Chaco Salteño: Villagrán, Martín. El Regimiento 5 de Caballería. En preparación.

Para los objetivos del presente trabajo se destaca el hecho de que la conquista de estos territorios por parte del Estado nacional configuró la forma casi definitiva del mapa del país (el mapa-logotipo que describe Benedict Anderson⁷²), estableciendo una clara frontera entre lo interno y lo externo, siendo lo externo encarnado por otros Estados nacionales, ya no por los pueblos indígenas. Es decir que el Estado establecía su dominio soberano sobre su territorio nacional y la población que habitaba en él (fueran esta considerada como parte de la Nación Argentina, o fueran pueblos indígenas incorporados al dominio territorial del Estado). Las fronteras del Estado pasaban a ser límites internacionales, y por lo tanto su trazado definitivo quedaría sujeto a las leyes de la guerra y del derecho internacional.

De esta guerra en la que el Estado moderno argentino conquista los territorios indígenas deriva la creación de la mayoría de los territorios nacionales. Estos territorios permanecen bajo la tutela del Estado nacional dado que sus poblaciones eran muy reducidas numéricamente y por ello no podían alcanzar el status político de provincias.

Cada territorio nacional tuvo un desarrollo y un crecimiento que merece ser estudiado separadamente. Sin embargo, para analizar la formación de la red troncal en ellos se ha decidido aquí estudiarlos como conjunto. Esta decisión metodológica tiene como objetivo resaltar la situación de debilidad en la que se encontraban las provincias del interior respecto de los territorios nacionales en función de los recursos viales asignados y la extensión de la red. Es decir que, además de estudiar el desarrollo autónomo de la red troncal en los territorios nacionales, se tendrá en cuenta la permanente comparación entre éstos y las provincias del interior.

La hipótesis es que al ser diseñada la red troncal desde la DNV en función de los intereses del Estado nacional para la consolidación de su proceso formativo, los territorios nacionales obtendrían una proporción importante de recursos y de extensión de caminos para fomentar su crecimiento poblacional y económico, su comunicación directa con la Capital Federal, su integración física al resto del país, para impulsar así el proceso de madurez tendiente a la provincialización de los mismos.

Estos objetivos implicaban varios beneficios para el Estado nacional: a) el desarrollo económico de los territorios redundaría en mayores ingresos fiscales para el Estado, pero también en la menor necesidad de mantenerlos; b) la mejora en las comunicaciones permitiría

⁷² Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p.245.

un mayor poblamiento y aumento de la cantidad y el tamaño de las ciudades, y con ellos no sólo se fomentaba la ocupación efectiva del territorio sino que además disminuía la necesidad de mantener las guarniciones militares como únicos garantes de la soberanía estatal; y c) el desarrollo económico y poblacional de los territorios nacionales llevaría a su futura provincialización, lo que significaba tanto la incorporación plena a la Nación, como que éstos se integraban como iguales al conjunto de las provincias, despojándose del transitorio status de territorio nacional.

Recordemos que la idea de que la vialidad sirve a los intereses formativos del Estado nacional cobra mayor relevancia cuando se comparan los objetivos y el trazado de la red vial troncal en los territorios nacionales y en las provincias del interior. Es por ello que el estudio detallado del diseño de la red troncal en los primeros es necesario para corroborar la hipótesis central de este trabajo.

El primer aspecto que hay que tener en cuenta al estudiar el trazado de la red vial troncal en los territorios nacionales es el hecho de que éstos carecían de voz parlamentaria para poder influir en él. Los territorios nacionales no tenían representación en el Congreso Nacional ya que, a pesar de que algunos de ellos (La Pampa, Chaco y Misiones) tenían suficiente población como para convertirse en provincias, existía una resistencia por parte de las provincias del interior por incorporarlos en el Senado bajo el supuesto de que de hacerlo se rompería el equilibrio político entre provincias, y sobre todo porque probablemente restarían poder político y económico a las ya débiles provincias del interior. Sin embargo, esta carencia de representación parlamentaria no supuso una desventaja en materia vial para los territorios nacionales por tres motivos: por un lado, porque en la distribución de los recursos del fondo nacional de vialidad se las ubicó en pie de igualdad con el resto de las provincias; por el otro, porque si el trazado de la red troncal dependía de un órgano ejecutivo como lo era la DNV y el Congreso no tenía injerencia en ella, entonces los territorios nacionales volvían a encontrarse en las mismas condiciones que las provincias con congresales; por último, porque el trazado de la red se diseñó en función de los intereses del Estado nacional entre los cuales se encontraba el establecimiento de comunicaciones directas entre la Capital Federal y los territorios nacionales, y el desarrollo económico y poblacional de los mismos. Por lo tanto, lejos de ser una desventaja, el carácter dependiente que los territorios nacionales tenían respecto del Estado central para 1932 se constituyó en su mayor ventaja.

El segundo aspecto que debe considerarse es el criterio que la ley 11.658 estableció para la distribución de los recursos del fondo nacional de vialidad. El esquema distribuía 20% por superficie, 40% por población y 40% por recaudación en consumo de naftas. Para el caso de los territorios nacionales el análisis de este esquema resulta muy interesante. Respecto de la superficie total del país, los territorios nacionales representaban el 43%. Este elevado porcentaje daba como resultado que, a pesar de distribuirse tan sólo el 20% bajo este criterio, los fondos que recibían eran los cuartos en cantidad, detrás de los que percibían las provincias del litoral por su población e impuesto a las naftas, y la Capital Federal por este último. Es decir que el establecimiento del criterio de distribución por superficie (que no se utilizaba para la distribución por coparticipación federal, de la que los territorios nacionales no participaban) les otorgaba una cantidad de recursos importante. Por otra parte, como los territorios nacionales en su conjunto tenían escasa población, los fondos que percibieron por este criterio fueron muy bajos. Por último se encuentra el dato más impresionante: el de los recursos obtenidos por el criterio de la recaudación por consumo de naftas. Si bien el porcentaje y la cantidad de fondos son relativamente bajos (4,7% y 440.191 m\$N, respectivamente), sorprende la poca diferencia que existe respecto de los percibidos por las provincias del interior bajo el mismo criterio (6,2% y 648.053 m\$N).

Es decir que, en el único criterio bajo el cual la inversión vial se justificaba en función de la demanda de caminos por parte de los vehículos existentes que los utilizarían (los criterios de superficie y población no indican mucho respecto de los automotores), los territorios nacionales se encontraban en un nivel comparable a de las provincias del interior. Esto se explica porque el parque automotor existente en los territorios era relativamente importante, lo que se implica, a efectos de la hipótesis de este trabajo, en que si el Estado nacional invertía en caminos en los territorios nacionales como una estrategia de ocupación territorial, contaría con una cantidad de automotores ya presentes que los transitarían y justificarían así la inversión vial en territorios poco poblados.

Este argumento se refuerza si se desagrega el conjunto de los territorios nacionales y se consideran solamente los territorios nacionales más cercanos a la Capital Federal y tradicionalmente mejor integrados a la economía nacional, como es el caso de los territorios de La Pampa, Chaco y Misiones. En el cuadro N° 12 se muestran dos indicadores que, si bien no se corresponden temporalmente, dan una idea aproximada de la situación en que se encontraban las provincias del interior y los territorios nacionales respecto a su parque

automotor y al consumo de naftas. Cómo no se poseen datos precisos de la cantidad de automotores en 1933, se utilizan aquí los datos de 1928 para dar una noción aproximada del tamaño y las cantidades del parque automotor, aunque debe tenerse en cuenta que estas cantidades aumentaron considerablemente entre ese año y 1931. Sin embargo, lo que pretende destacarse es, por un lado, que la cantidad de automotores en los territorios nacionales más importantes, incluso en la lejana Santa Cruz, es mayor que en la mayoría de las provincias del interior y, por otra parte, que el consumo de naftas es mayor en los principales territorios nacionales, esta vez incluyendo a Río Negro y relegando a Santa Cruz, que en la mayoría de las provincias del interior.

CUADRO N° 12

Provincia o territorio nacional	Consumo de naftas en 1933 (litros)	Automotores en 1928
Mendoza	20.272.900	13.750
La Pampa	11.812.800	10.850
Tucumán	8.465.400	5.525
San Juan	7.609.900	8.775
Chubut	6.036.150	2.860
Misiones	5.560.950	2.750
Chaco	5.319.500	3.420
Río Negro	4.793.900	1.470
Salta	3.839.050	1.480
San Luis	3.353.100	3.530
Santiago del Estero	3.293.250	1.990
Santa Cruz	3.027.800	2.850
Jujuy	2.041.500	1.390
Catamarca	1.706.650	990
Neuquén	1.620.000	675
La Rioja	1.266.400	816
Formosa	999.550	475
Los Andes	46.450	70
Tierra del Fuego	3.250	120

Elaboración propia en base a: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria Año 1933. Tomo I. p.40. y Rocchi, Fernando. “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino 1920-1945.” En: Barbero, María y Regalsky, Andrés (editores) Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003. pp.149-150.

De este cuadro se desprende la conclusión de que no existía una importante diferencia entre las provincias del interior y los territorios nacionales respecto del parque automotor y del consumo de naftas. La brecha es aún menor si se excluyen a Mendoza y a La Pampa. A través de esta comparación se busca demostrar que la considerable inversión vial que el Estado nacional proyecta en los territorios nacionales está dada tanto por el interés estatal de ocupar territorialmente un espacio físico extenso y poco poblado como también por un genuino interés por desarrollar la vialidad en territorios donde existía una considerable presencia de automotores y de consumo de naftas.

El tercer aspecto que se tomará en cuenta es el trazado de la red troncal que el proyecto de la DNV de 1933 considera para los territorios nacionales. Este aspecto es el más importante a efectos de esta tesis dado que a través de su análisis se comprueba claramente cómo la vialidad contribuía al proceso de formación del Estado nacional. El argumento que sostiene esta tesis es que el Estado nacional tuvo dos tipos de objetivos en los territorios nacionales, y en función de ellos planificó sus caminos. Los dos objetivos eran: a) la administración política, la que se traducía como la comunicación de la Capital Federal con las capitales de los territorios nacionales y la provisión de seguridad a las poblaciones de los territorios nacionales; y b) la defensa del territorio nacional, asegurando que los caminos llegaran hasta las fronteras con aquellos países con los cuales existía una hipótesis de conflicto latente.

La construcción de caminos contribuye a la consolidación administrativa del Estado nacional en tanto comunica la Capital Federal con las capitales de los territorios nacionales, y a través de ellas con el interior de los mismos. La importancia de estos caminos para el fácil flujo de funcionarios y de comunicaciones entre el Estado central y sus lejanos territorios es tanto mayor si se tiene en cuenta que, a diferencia de los que sucedía con las provincias, algunos territorios nacionales no contaban con líneas férreas que las comunicase con la Capital Federal. Para ellos, la llegada de los caminos significaba por lo tanto una novedosa experiencia de integración física con la Capital y con el país.

Además el desarrollo vial significaba, desde el punto de vista de los mismo territorios, la posibilidad de crecer en población, y por ende en aparato político, dado que la presencia estatal en ellos fue cambiando de naturaleza: los destacamentos militares fueron dando lugar a las flamantes comisarías; las escuelas se fueron multiplicando y con ellas las poblaciones compuestas de familias; se construyeron los primeros hospitales, los primeros barrios, y hasta comenzaron a surgir las líneas regulares de ómnibus para el transporte entre ciudades.

IMAGEN N° 18



Fuente: Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IX, División III – Territorios Nacionales.

La mayor transformación que la llegada de caminos implicó para los territorios nacionales fue un progresivo crecimiento de su población, sus actividades económicas y su política, y una mayor presencia de los poderes del Estado nacional en ellos. El aspecto más evidente de esta presencia estatal derivada del desarrollo local de los territorios nacionales fue el de la seguridad. Desde las campañas militares de fines del siglo XIX hasta la presidencia de Justo, el Ejército Nacional ejercía tanto las funciones de defensa de los territorios como la de

seguridad para las poblaciones que allí habitaban. Sin embargo, el Ejército no podía garantizar la seguridad de las poblaciones de estas regiones dado sus limitados efectivos para abarcar la vastedad de los territorios y las dispersas colonias y ciudades, las cuales quedaban “virtualmente libradas a sus propios medios.” Es por ello que el gobierno de Justo estableció comisarías en las principales ciudades “considerando que un buen servicio de policía de seguridad contribuiría al progreso de los Territorios”, lo cual implicaba por un lado la delegación de las funciones de seguridad en un cuerpo policial local y, por otra parte era una medida que liberaba al Ejército Nacional de las funciones policiales, lo cual estaba en consonancia con el criterio del profesionalismo militar al que el General Justo adscribió a lo largo de toda su vida.⁷³ Pero las pocas comisarías existentes y sus escasos recursos dejaban un vacío policial en la mayor parte de las vastas extensiones de los territorios nacionales. Para salvar este vacío que quedaba entre las comisarías de las ciudades y los cuarteles del Ejército, Justo decidió crear, en su último año de gestión, una nueva fuerza de seguridad: la gendarmería Nacional. El mismo Presidente defendió ante el Congreso

“la imperiosa necesidad de tener una gendarmería nacional móvil, activa y disciplinada, que fraccionada en unidades patrulle los caminos, recorra las regiones y en su carácter de fuerza militarizada lleve a esas tierras del patrimonio nacional, juntamente con la seguridad para sus habitantes, la representación de las autoridades nacionales y la soberanía del pabellón de la patria.”⁷⁴

Se observa en este fragmento discursivo condensada toda la política del Estado nacional hacia los territorios nacionales: la seguridad interna mediante una fuerza militarizada, el desarrollo de caminos que recorrieran estas vastas regiones, el crecimiento de sus poblaciones y economías, y la reafirmación de la soberanía del Estado nacional a través de sus funcionarios.

De esta forma, el trazado de la red troncal en los territorios nacionales excedía ampliamente la mera comunicación de la Capital Federal con las capitales de las gobernaciones. El interés administrativo del Estado nacional también consistía en la provisión de seguridad para las colonias y poblaciones establecidas allí. En este sentido, la construcción

⁷³ Ver De Privitellio, Luciano. Los nombres del poder. Agustín P. Justo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁷⁴ Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938. Volumen IX. P. s/n.

de caminos contribuiría igualmente al progreso económico y poblacional de los territorios nacionales, y a una presencia más fuerte del Estado nacional que, a través de sus funcionarios, de la gendarmería y de los caminos reclamaba un dominio efectivo de su soberanía sobre ellos.

Además de esto, Justo tuvo otras dos motivaciones que lo llevaron a impulsar el desarrollo vial y la creación de la Gendarmería: por una parte la falta de vínculos que unieran a los territorios nacionales con el resto del país. La construcción de los caminos no era solamente una herramienta de dominación política o de desarrollo económico: era también un medio para lograr la integración de la población de los territorios nacionales a la Nación. Recordemos que los caminos no sólo transportan personas y bienes; también llevan ideas, símbolos y sentimientos con los cuales forjar una identidad nacional, en tiempos en donde la pregunta por el ser nacional ocupaba a muchos intelectuales y políticos.

La segunda motivación estaba ligada a la experiencia de la cuestión obrera y las huelgas ocurridas en la Patagonia. La carencia de una presencia permanente del Estado nacional en los territorios nacionales no sólo libraba a los pobladores a velar por su seguridad y la de sus bienes, sino que también liberaba un espacio en el que el mensaje de anarquistas y comunistas escapaba a la vigilancia de los poderes del Estado. La experiencia traumática por la que el Ejército debió pasar en la represión de las huelgas obreras en la Patagonia constituía para Justo el alejamiento del Ejército de sus funciones profesionales. Por lo que, para evitar que el Ejército debiera realizar funciones represivas, y para combatir el peligro que para el Estado suponían “*las huelgas de carácter extremista*” en éstos territorios, la combinación de mayor presencia estatal por medio de los caminos, y la creación de una fuerza policial militarizada se presentaba como una solución adecuada.

En conclusión, la pretensión del Estado nacional de consolidar su dominio político y administrativo sobre los territorios nacionales llevó a que el trazado de la red troncal de caminos tuviera tres características: en primer lugar, el hecho de que las capitales de los territorios nacionales contasen con una ruta que las comunicase directamente con la Capital Federal, con la notable excepción de Tierra del Fuego, (ver mapa N° 8). En segundo lugar, la gran extensión del trazado, como consecuencia de la inmensidad de los territorios que debía abarcar, los que representaban el 43% de la superficie total del país. Finalmente, la densidad relativamente alta, a excepción de Tierra del Fuego, Formosa, Los Andes y Chaco. Obsérvese en el mapa N° 8 la densidad de caminos en zonas como el este de La Pampa, el oeste de Río

Negro, el sur de Chubut y Santa Cruz, y la totalidad de Misiones. La explicación en algunos casos esta dada por la importante población, como sucede en La Pampa y en Misiones. Debe destacarse que esta última provincia tenía un rol fundamental en la comunicación vial con el Brasil. En otros casos se explica por la ubicación de las colonias y poblados, o por las actividades económicas. Lo que en cualquier caso debe destacarse es que en esos territorios existía un parque automotor instalado que transitaría estos caminos. Tal vez no fuera un parque muy numeroso en términos absolutos, pero sí lo suficientemente importante como para justificar tal trazado.

IMAGEN N° 19



Fuente: Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IX, División III – Territorios Nacionales.

El segundo objetivo que contempló el proyecto de la red troncal planificado desde la DNV en función de los intereses del Estado era la defensa del territorio nacional. Este objetivo es perceptible en el dibujo del mapa vial de 1933 en dos aspectos: el primero es la comunicación de la Capital Federal con los pasos fronterizos. Es evidente que los caminos que establecen este vínculo atraviesan capitales de provincias y otras ciudades importantes. Pero no deja de ser importante destacar que, a excepción de los territorios de Formosa y Tierra del Fuego, todos los caminos que llegan hasta las fronteras estatales tienen un trazado que los comunica más o menos directamente con la Capital Federal. Lo cual quiere decir que

el Estado nacional tiene en consideración cuestiones estratégicas como ser la de la movilización veloz de ejércitos hacia las fronteras. Para dar cuenta de la presencia de este criterio estratégico debe agregarse que, así como por las mismas razones defensivas las trochas de los ferrocarriles que llegan a la frontera con Brasil son distintas de las aquel para evitar facilitar una posible invasión, los caminos que llegan a las fronteras no serán pavimentados, sino que deliberadamente se los construye como caminos mejorados (de tierra). De esta forma el Estado se aseguraba una comunicación vial con sus vecinos, pero también mantenía una visión defensiva sobre esta relación.

IMAGEN N° 20



Fuente: Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IX, División III – Territorios Nacionales.

Para comprender este pensamiento estratégico no solamente hay que tener en cuenta las explicaciones personalistas que atribuirían al carácter militar de Justo esta decisión; También debe considerarse el hecho de que las fronteras internacionales del país aún tenían extensas porciones que no estaban fijadas. El caso de la frontera con Chile es el más evidente,

pero también pueden observarse los casos de Misiones y el de Formosa. De forma contrafáctica se puede pensar un escenario de conflicto en el que la Argentina se hubiese visto envuelta si la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia se hubiera extendido sobre el territorio formoseño, o incluso sobre el chaco salteño. Es decir, que el Estado había salido victorioso en sus campañas de conquista territorial contra los indios, pero sus conquistas aún no estaban aseguradas y reconocidas internacionalmente, lo cual implicaban que otros Estados podían reclamar soberanía sobre esos territorios. Por lo tanto, cuando en 1933 se piensa el trazado de la red vial el Estado nacional aún se encuentra en proceso de formación de su aparato y de consolidación de su poder. Esta situación obligaba a pensar de forma estratégica el trazado de la red troncal.

Si se acepta que la construcción de caminos es una estrategia de ocupación territorial se comprenderá entonces que trazar un camino es tanto una forma de comunicación como la delimitación de una frontera física artificial. Piénsese de la siguiente forma: cuando existe algún accidente geográfico que impide la comunicación entre dos puntos que un camino busca unir, se recurren a construcciones artificiales con los cuales superar los obstáculos. Los casos más comunes serían el de los puentes para cruzar ríos y los túneles para atravesar montañas. Pero también existe la posibilidad de que el accidente geográfico no quiera ser superado porque se considera que sirve a algún objetivo. En este caso, el camino que se trace en consecuencia tenderá a bordear o seguir paralelamente el accidente, pero sin sortearlo.

Del planteo anterior se desprende que en materia de defensa el Estado nacional debe garantizar tanto el control sobre los pasos fronterizos que éste establezca, que en teoría deben ser exclusivos para evitar porosidades en su frontera, como así también debe contar con caminos que recorran sus fronteras de forma de poder patrullarlas más fácilmente y de poder movilizar ejércitos con mayor velocidad en caso de ser necesario.

En el trazado de la red troncal que la DNV realiza en 1933 pueden percibirse claramente ambos objetivos: en primer lugar porque el proyecto de la DNV determina cuáles serían los pasos fronterizos que el Estado argentino establecería con sus vecinos a través de los territorios nacionales, lo que puede observarse en el mapa N° 8 a través de los círculos. Esta acción es fundamental no sólo para el sentido de las comunicaciones internacionales, sino que principalmente determina las prioridades estratégicas del país. Nótese la concentración geográfica de los pasos en torno a los territorios de Misiones en relación con el Brasil, y de Neuquén y Río Negro en relación con Chile. Estos son los dos países contra los

que Argentina pensaba tradicionalmente sus hipótesis de conflicto, lo cual resalta más notoriamente si se compara con los escasos pasos que el país determina con Bolivia, Paraguay y, en menor medida, Uruguay.

El segundo objetivo también refiere a la hipótesis de conflicto con Chile o con Brasil, y se manifiesta en el trazado de la red vial a través de dos características: la primera es el trazado de un camino que recorre todo el largo de la frontera natural que separa al país de su vecino. Para el caso de Chile, es un camino que recorre el longitudinalmente casi todo el país aunque sea de forma intermitente y sinuosamente, y que bordea la frontera natural por excelencia que es la cordillera de los Andes. Esta ruta, que años más tarde se constituiría como la famosa ruta 40, sirve tanto de línea de frontera como de ruta para movilizar fácilmente ejércitos de norte a sur, o de sur a norte a lo largo de la frontera. Esta ruta sería muy importante para el ejercicio de las funciones de la Gendarmería Nacional. En el caso de Brasil, el camino que cumple la función de límite y que facilita el desplazamiento militar tiene un rasgo peculiar: su recorrido a través de la provincia de Corrientes bordea regularmente el curso del río Uruguay; sin embargo el camino que atraviesa el territorio de Misiones lo hace por su interior. La segunda característica de ambos caminos es que sus trazados son paralelos pero no superpuestos con el de la frontera estatal. Es decir que son caminos que toman cierta distancia respecto de la frontera, y desde esta distancia van abriendo caminos secundarios que los comuniquen con los pasos fronterizos. El objetivo estratégico que plantea esta distancia es que el camino puede cumplir su función para facilitar la movilización de ejércitos, pero con una distancia prudencial como para no caer fácilmente en manos enemigas en caso de una invasión. Estos dos objetivos han sido señalados en el mapa N° 8 que muestra el trazado de la red troncal en los territorios nacionales.

IMAGEN N° 21



Fuente: Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IX, División III – Territorios Nacionales.

En conclusión, para un Estado nacional que se encuentra en un proceso de formación interna, cuyas fronteras internacionales aún no han sido definitivamente establecidas y cuya ocupación espacial en sus territorios nacionales es escasa, el diseño de una red vial como proyecto que se piensa y se proyecta desde el Estado para servir a sus propios intereses no puede sino tener en cuenta la dimensión estratégica derivada del hecho de comunicar al país interna pero también externamente a través de los caminos. Es por ello que al observar el trazado de la red vial en los territorios nacionales se perciben claramente dos objetivos estratégicos que son la determinación de cuales serían los pasos fronterizos que el país establecería con sus vecinos, y el trazado de caminos que recorriesen el largo de las fronteras pero a una distancia prudente de ellas para poder protegerlos en caso de una invasión. El

hecho de que este trazado sea pensado de esta forma tiene relación con el carácter militar del Presidente de la Nación, quien de hecho había recorrido los territorios nacionales durante su gestión como Ministro de Guerra, pero no puede ser considerado la explicación última. Sin embargo, el hecho de que la DNV dependiera directamente del Poder Ejecutivo Nacional, de que quien estaba al frente de la DNV pertenecía al círculo íntimo del Presidente, y de que el proyecto vial requería de su aprobación permite suponer que el General Justo tuvo la posibilidad de influir en el trazado de la red troncal.

Debe mencionarse, por último, que los caminos construidos en los territorios nacionales eran todos de tierra, ninguno pavimentado. Esto tiene varias explicaciones: en todos los casos se explica tanto por la ambiciosa extensión que tenía la red troncal proyectada en ellos y porque la forma en que estaban distribuidos los fondos viales no le proveía de los recursos acordes al proyecto. Otra explicación posible deriva del hecho de que el parque automotor era muy reducido como para asumir obras de pavimentación. Otra es porque las geografías de los territorios eran muy complicadas para el desarrollo de caminos superiores, más aún cuando la mayoría de los caminos se hacían basados en el empleo de la mano de obra local y no en el uso de maquinaria vial. Por último, los caminos que conectaban con los pasos fronterizos deliberadamente no se pavimentaban para no facilitar el ingreso de ejércitos invasores.

A pesar de ser caminos de tierra, el desarrollo vial fue cualitativamente muy importante para el desarrollo de los territorios nacionales, de sus poblaciones y para el efectivo ejercicio de la soberanía del Estado nacional sobre ellos.

CONCLUSIÓN

Esta tesis defendió la hipótesis que postula que el nacimiento de la vialidad en 1932 se realiza como proyecto planificado por el Estado con el objetivo de servir a sus propios intereses. Este proyecto se inscribió en el marco del proceso de construcción del Estado nacional moderno que había comenzado a mediados del siglo XIX y que hacia 1930 daba muestras de no haberse completado. Es por ello que el surgimiento de una política vial planificada tomará la posta del ferrocarril en el rol de servir a la ocupación del territorio nacional y al establecimiento de las líneas de transporte y comunicaciones para la administración del país y el desarrollo del mercado interno.

Se ha elegido presentar las conclusiones formando cuatro grupos de características que explican la argumentación desarrollada en esta tesis. En primer lugar, se mencionan los factores que contribuyeron al surgimiento de la política vial; luego, se enumeran los hitos que muestran el carácter de proyecto estatal de esta política; en tercer lugar, se presentan las razones que explican la forma que tomaría la red vial; y por último, se resumen los intereses que el Estado satisfizo a través de la vialidad.

1. El surgimiento de la política vial respondió a tres factores:

- a) en primer lugar, durante la década del veinte se produjo un fuerte crecimiento del parque automotor y de la demanda de caminos por parte de sus usuarios. Ésta última estuvo apoyada por la realización de Congresos Nacionales de Vialidad organizados por el Toruing Club Argentino. Sin embargo, el fenómeno más importante de la década se produjo al combinarse el aumento en la importación de camiones con el elevado costo de las tarifas de los ferrocarriles en el contexto de la depresión de los precios agrícolas hacia 1927. Esta situación dio cuenta de la diversificación del mercado automotor entre los automóviles utilizados para el transporte privado de personas, y la utilización de ómnibus para el transporte público de pasajeros y de camiones como medio para el transporte de cargas. Este último generaría una fuerte presión en el Estado por buscar soluciones al problema del costo de transporte de la producción agropecuaria. Con el surgimiento de una política vial planificada en manos de la DNV, la solución al costo de transporte modificaría sustancialmente la relación entre el transporte automotor y los ferrocarriles: si hasta 1932 la relación

que existía entre ambos era de complementariedad dado que los caminos que se construían servían de acceso a las estaciones ferroviarias, a partir de esa fecha la construcción de caminos paralelos a las líneas ferroviarias fomentarían una relación de competencia entre ambos, lo que llevó a largos debates parlamentarios y en la sociedad acerca de cómo debía coordinarse el sistema de transportes del país. A pesar de los proyectos y discursos producidos para la ocasión, el resultado fue que los intereses de cada sector primaron por sobre el interés general, y que el sistema de transportes del país quedó determinado por la competencia entre el transporte automotor y el ferrocarril.

- b) En segundo lugar, la crisis económica de comienzos de los treinta impactó en el cierre del comercio internacional y puso en jaque a la economía agroexportadora en la que se basaba la prosperidad del país. Entre las consecuencias más importantes de la crisis estuvieron la necesidad de consolidar el mercado interno como alternativa al mercado internacional, la profundización del proceso de sustitución de importaciones que se manifestó tanto en una mayor industrialización del país como en el aprovechamiento de recursos nacionales, y en el aumento de la desocupación en niveles que el país desconocía. Estas tres cuestiones llevaron a que el Estado se empeñara en consolidar el mercado nacional e integrar a aquellas regiones del país que aún no se encontraban unidas a él a través de la red vial nacional. Por otra parte, fomentó la utilización de materiales nacionales para la construcción de los caminos como estrategia para el desarrollo de las industrias nacionales. Por último, el vasto plan de obras públicas en el que se inscribía el proyecto vial estaba destinado a paliar la alta desocupación, que además se concentraba en la región más rica del país.
- c) El último factor, que es el fundamento de esta tesis, es que la combinación de un parque automotor consolidado y las necesidades derivadas de la crisis económica abrieron una ventana de oportunidad para que el Estado diera como solución a la demanda social y económica de caminos una política de Estado que tenía por objetivo la planificación de una red vial nacional que sirviera a sus propios intereses. Lo que significa que el Estado decide crear una política vial en el momento que él mismo considera que puede contribuir a través de ella a su proceso de formación estatal, y no lo hace como respuesta obligada por una demanda social o de actores

políticos subordinados, como podían ser las provincias. En otras palabras, el Estado no asume una política vial en respuesta a la demanda de caminos que se había consolidado durante la década del veinte, ni como respuesta para encontrar una alternativa a las elevadas tarifas ferroviarias, sino que lo hará como proyecto que sirva a su proceso de consolidación estatal, determinado por la dominación política del Estado en todo el territorio en el que se reclama soberano, en la construcción de un mercado nacional tendiente a la homogeneización y en la consolidación del sentido de unidad nacional en la población del país.

2. Tres aspectos marcaron el surgimiento de la política vial como proyecto estatal:

- a) en primer lugar, la sanción de la Ley 11.658 mediante la cual se estableció la forma en que se financiarían las obras viales. Siguiendo el modelo estadounidense, la ley determinó que un impuesto nacional al consumo de naftas sería el principal recurso que contribuiría al Fondo Nacional de Vialidad. La relevancia de este impuesto no estaba dada tanto por las cantidades que podía producir como por el hecho de que estaba exclusivamente dedicado a la construcción de caminos y era un ingreso permanente. Este mecanismo generaba un círculo virtuoso que ligaba al uso de éstos con la expansión de la red vial y que se definía como: mayor consumo de naftas --- mayores recursos viales --- más caminos --- más consumo de naftas. De este modo, por primera vez en la historia, el gobierno disponía de recursos viales específicos y permanentes.
- b) El segundo aspecto estuvo dado por la creación de la Dirección Nacional de Vialidad como el organismo estatal que se encargaría específicamente de la gestión de los recursos viales y de la construcción de caminos. Estas dos funciones fueron fortalecidas por las disposiciones de la Ley 11.658 por las cuales se dotó a la DNV de autarquía financiera a través del uso exclusivo del Fondo Nacional de Vialidad, y de autonomía política dado que el Directorio podía tomar decisiones, sin depender de la aprobación del Ministro de Obras Públicas.
- c) El tercer aspecto fue el plan de la red troncal que la DNV diseñase como proyecto estatal. Éste constituyó el primer plan de construcción de caminos a escala nacional y de carácter oficial que tuvo el país, y se basó en un cuidadoso estudio de las necesidades del Estado, de la economía y de la población. Este plan representaba la voluntad de realizar una obra orgánica, planificada y perdurable.

Estos tres aspectos – un financiamiento permanente destinado exclusivamente a las obras viales, un organismo autárquico y autónomo dedicado específicamente a la vialidad, y un plan nacional pensado para organizar una obra organizada y definitiva – fueron las novedades que la Ley 11.658 instauró para que la construcción de caminos se transformase en una política pública que sirviera al proceso de formación del Estado nacional a través de su contribución al mejoramiento de las comunicaciones necesarias para la administración del país, a la llegada efectiva del aparato estatal a zonas del país anteriormente aisladas, a que posibilitó una mejor integración del mercado interno, y a que fomentó la circulación de personas dentro del país, lo que produjo un mayor intercambio interprovincial que fortaleció el sentido de unidad nacional.

3. La forma que adquiriría la Red Nacional vial según el plan vial de 1933 estaría determinada por cuatro razones:

- a) la primera es la decisión del Estado nacional de ser él mismo quien se encargaría de la construcción de los caminos planificados. Lo que no quiere decir que se hayan creado una empresa estatal dedicada a la construcción vial (una equivalente de YPF pero vial), sino que la planificación, la dirección y la fiscalización de las obras estarían en manos de la DNV. Este hecho representa una diferencia sustancial respecto a la situación precedente en la cual no sólo no existía un proyecto estatal de red vial nacional sino que la Dirección General de Vialidad, que antecedería a la DNV, no tenía a su cargo la determinación de las obras viales que por entonces representaban el grueso de la inversión vial: los caminos de acceso a las estaciones ferroviarias. Por otra parte, la comparación con el proceso de construcción de ferrocarriles también resalta el carácter de proyecto estatal del plan vial de la DNV. Los ferrocarriles no se construyeron en función de un plan estatal, sino que se hicieron mediante la inversión de empresas extranjeras en líneas determinadas en función de intereses privados o comerciales, o mediante la inversión del Estado que comprendía tanto las líneas que eran rentables comercialmente como los ferrocarriles de fomento destinados a cubrir aquellas zonas de menor rentabilidad donde las empresas no invertirían. Es decir que el trazado de la red ferroviaria fue el producto de un proceso histórico que combinó intereses económicos, comerciales y políticos. Por su parte, la red vial nacional sería el producto de una planificación estudiada y diseñada por el Estado que estaría destinada

a servir a aquellos intereses que éste determinaba beneficiosos para su proceso de formación, ya sea en su aspecto político-administrativo, en el económico, en el territorial, o en el de las relaciones con sus vecinos. En resumen, el diseño de un plan vial nacional fue acompañada de la decisión de que fuera el Estado mismo quien se encargase de que el plan se llevara a cabo.

- b) El segundo punto, que deriva del anterior, es que el Estado decide darle a la Red Nacional una forma centralista, puesto que si ésta estaba llamada a servir a sus intereses lo lógico era que se organizara en torno a su capital. En este sentido dos comentarios son pertinentes: el primero es que la formación del Estado moderno argentino seguía, en las tipologías presentada por Perry Anderson⁷⁵, el modelo centralista francés en el que todas las comunicaciones del Estado se estructuraban de forma radial en torno a la capital, justificado por la ausencia de centros urbanos que fueran de tal importancia que pudieran disputar ese centralismo. Por lo que el diseño de la red vial argentina se parecerá más a la de este país que a las de Alemania y Estados Unidos. En segundo lugar, la forma centralista con la que se planifica la red vial no es más que una versión corregida y aumentada del diseño de la red ferroviaria del país. La red vial se apoyará en la experiencia histórica del Estado en materia de líneas de comunicación, las que estaban determinadas por la geografía pero también por la forma en que se dio la repartición de la tierra y el poblamiento del país. Esta situación generó que allí donde las redes vial y ferroviaria se superpusieran, la competencia sería tarde o temprano inevitable, como también lo sería la imposibilidad de organizar un sistema de transportes coordinado a nivel nacional, con la ineficiencia que ello supone.
- c) El tercer aspecto, que sigue lógicamente al anterior, es que si el Estado se había apoyado en la infraestructura ferroviaria para asegurar su dominio político, su expansión territorial y la creación de un mercado interno desde mediados del siglo XIX, hacia 1930 el ferrocarril prácticamente había agotado sus posibilidades para completar éstos procesos. No sólo por el hecho de que las líneas que eran rentables ya estaban construidas y que la red estaba bien extendida, sino que el costo de construcción de nuevas líneas se hacía muy elevado, ofrecía menores ventajas y perspectivas más inciertas que la construcción de caminos para el pujante transporte

⁷⁵ Ver Anderson, Perry. *El Estado Absolutista*. México: Siglo XXI, 2002.

automotor. La utilidad que el ferrocarril había tenido en los inicios del proceso de formación del Estado nacional se había devaluado producto del surgimiento de una alternativa más moderna y conveniente a las necesidades de un Estado que descubría, a principios de los treinta, que parte de su territorio se encontraba aislado del resto de la Nación y adonde el brazo del Estado llegaba difícilmente, y que los intercambios que se realizaban en su mercado interno estaban limitados por un sistema ferroviario que por sus diferentes trochas no estaba unificado y que por su diseño centralista dificultaba la libertad de movimiento de bienes y personas. Dicho de otra forma, había terminado la época de oro del riel durante la cual el proceso de formación del Estado nacional estuvo íntimamente ligada a la expansión ferroviaria. El balance de esta época era por demás positivo, pero con su final se evidenciaron las limitaciones de aquel vínculo. Es por esta razón que los caminos vienen a completar el proceso de ocupación territorial y de desarrollo del mercado interno iniciado por el ferrocarril. Esto explica porqué la red vial tendrá una forma en la que se dará particular importancia a la ocupación de la totalidad de la Patagonia, adonde los ferrocarriles no se habían extendido como red sino con trazos cortos y dispersos, y a la conexión de caminos de modo de generar una red que permitiera una circulación en diferentes sentidos, amén de que la orientación general esté determinada por la comunicación con la Capital Federal.

- d) La última razón que justificaría la forma de la Red Nacional planificada en 1933 fue la cantidad de kilómetros que se proyectaba construir en cada región y la relación entre éstos y los recursos viales nacionales otorgados a cada región. Como se mostró en este trabajo, el esquema de distribución del Fondo Nacional de Vialidad determinó que las provincias del litoral obtuvieran la mayor proporción de recursos y por ello fue posible construir allí caminos pavimentados. Los caminos de la Red Nacional (incluye de tierra y pavimentados) que atravesaban estas provincias sumaban 14.550 km. de extensión, y el índice en relación con los fondos obtenidos era de 1162 m\$/km. Por su parte, las provincias del interior recibieron un porcentaje menor del total de recursos viales nacionales, pero puestos en relación con los 7000 km. de caminos (predominantemente de tierra) que se proyectaron para ellas, daba como resultado que el índice de fondos recibidos / km. proyectados era tan sólo la mitad del de las provincias del litoral, es decir, 530 m\$/km. Por último, esta tesis argumentó que el

Estado nacional tuvo la voluntad de utilizar los caminos como medio de ocupación y comunicación de los territorios nacionales con el país. Ello se reflejó en los 21.000 km. de caminos (todos ellos de tierra, y algunos tan sólo huellas) destinados a abarcarlos, los que se realizarían con un bajo índice de recursos sobre km. proyectados, 140 m\$/km., lo que no constituiría un problema mayor dada la baja calidad éstos caminos. El cuadro que se presenta a continuación resume los índices con conformaron el criterio de asignación de recursos viales (superficie, población y consumo de naftas) y el de la cantidad de autos en 1928, en relación con la cantidad de km. de caminos que el proyecto de 1933 de la DNV preveía construir en cada región.

CUADRO N° 13

	superficie / km	población / km	consumo de nafta / km	autos en 1928 / km	Fondos de la Red Nacional asignados / km	km de la Red Nacional proyectados
provincias del litoral	53	469	664	11	1.162	14.550
provincias del interior	116	317	148	5	530	7.000
territorios nacionales	57	29	37	1	140	21.170

Elaboración propia en base a: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. pp.40, 41, 42, 43 y 53., y Rocchi, Fernando. “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino 1920-1945.” En: Barbero, María y Regalsky, Andrés (editores) Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003. pp.149-150.

4. A través del desarrollo de la vialidad como política pública que servía al proceso de formación del Estado nacional, este satisfizo cuatro tipos de intereses:

- a) la obra vial tuvo un vasto impacto sobre los intereses económicos del Estado.
- En primer lugar respecto al desarrollo del mercado interno. Éste se había consolidado a través del ferrocarril durante la década del veinte. Pero, como se dijo anteriormente, no comprendía a los territorios nacionales patagónicos porque éstos no tenían una red ferroviaria que los comunicara con Buenos Aires y el resto del país; y la falta de un sistema ferroviario único contribuía a limitar las posibilidades de comunicar a todo el país. Es por ello que la obra vial estaría destinada a darle al mercado interno una mayor intercomunicación

entre los centros productores y consumidores y a “facilitar la capacidad individual de trasladar con rapidez y comodidad las personas y las cosas, sin recurrir a monopolios determinados y sin estar sujetos a la rigidez de horario y al pago de tarifas.”⁷⁶

- La organización del sistema de transportes sería el punto en donde la realización del proyecto vial sería resistida fuertemente por los intereses ferroviarios. Hasta entonces éstos poseían el monopolio de los transportes, en especial el de cargas. El crecimiento del parque automotor no generó mayores problemas de convivencia hasta que en 1927 los productores agropecuarios comenzaron a presionar al Estado para obtener una reducción en las tarifas ferroviarias. Y si bien esto no se consiguió, el Estado pudo a partir de los años treinta brindar una alternativa a los ferrocarriles: los caminos. Una ventaja simbólica de la que gozaban éstos últimos era que ellos no estaban asociados por el nacionalismo argentino con el imperialismo estadounidense, como sí lo estaban los ferrocarriles respecto del Imperio Británico. Los caminos ofrecieron una alternativa al ferrocarril pero, por su trazado paralelo a éstos, ésta resultaría perjudicial en el largo plazo dado que se inició una competencia entre ambos medios de transporte (que dura hasta la actualidad) por el control de los mercados de tráfico de pasajeros y de cargas, pero sin establecerse un principio de coordinación o de cooperación entre ambas redes.
- La construcción de caminos se insertó en la política de obras públicas encarada con vigor por el gobierno de Justo, como lo harían también en Estados Unidos y Alemania en forma contemporánea. Esta política estaba destinada a combatir al desempleo, que como consecuencia de la crisis afectó al país en niveles hasta entonces desconocidos. Sin embargo, en el caso de la vialidad se ha mostrado que la obra pública tenía por objetivo primordial la realización del proyecto vial diseñado por la DNV, y no el empleo extensivo e innecesario de mano de obra. Esta situación estaba fundada tanto en el artículo 6, inciso 3 de la Ley 11.658 que limitaba el uso de los recursos viales para el pago de salarios, como por el espíritu técnico que el Director Nacional de Vialidad ingeniero Justiniano Allende Posse imprimiera al organismo.

⁷⁶ Valle, Juan Agustín. Carreteras. Su financiación. Buenos Aires: Rosso, 1928. p.13.

- El surgimiento de una política vial también incidió en la consolidación de YPF. Por una parte, porque el aumento en el consumo de naftas que se esperaba ocurriese con la extensión de la red vial nacional la beneficiaría. Para que esto sucediera, YPF debía resolver sus dificultades en el mercado de las naftas Gadano (2006: 363), que persistieron durante la primera mitad de la década, y que recién encontraron una solución en el convenio que firmara con el Automóvil Club Argentino en 1936. El acuerdo entre ambos sólo fue posible en la medida en que la red vial desarrollaba con notable eficiencia en esos años y por lo que se expandió geográficamente el consumo de naftas. Esto no quería decir que el parque automotor o el consumo de naftas entre provincias se hubieran equilibrado, sino que los nuevos caminos permitieron y fomentaron una mayor circulación, y para ello se requirió la instalación de expendedoras de naftas en más lugares y con mayor dispersión. Por otra parte, la construcción de caminos tuvo incidencia en el aumento de la producción y ventas de aceites y asfaltos que YPF empezó a fabricar a partir de la ampliación de su destilería en La Plata en 1934. Sin duda existió un vínculo directo entre la expansión vial y el crecimiento de YPF, aunque no exista entre ellas una relación causa consecuencia. La DNV e YPF fueron exponentes tanto de la expansión física, política, económica y social del Estado como de la posibilidad de que sus reparticiones estuvieran dotadas de la autoridad política y la capacidad técnica para generar intereses y proyectos autónomos. Esto les permitió planificar objetivos con una mirada más trascendente que la de los intereses consolidados o el de la coyuntura. Además, fueron íconos de la preocupación de la época por la consolidación de la idea de la nacionalidad argentina. Y ambas fueron dirigidas en la época por personas del círculo íntimo de Justo: Justiniano Allende Posse y Ricardo Silveyra, respectivamente.
- El crecimiento de la red vial también fue un estímulo para el desarrollo de nuevas industrias, o la expansión de las existentes ligadas a los automotores o a los caminos. En este trabajo se ha hablado del caso de SIAM en la expansión del mercado de la venta de surtidores y productos para las estaciones de servicio. Deberían mencionarse también la instalación de filiales de Pirelli, Goodyear y Firestone en el sector de los neumáticos, la expansión de empresas

en la producción de cemento, asfaltos, lubricantes, como también de las pequeñas empresas productoras de insumos y partes utilizados por automóviles o por la maquinaria vial.

- La vialidad también contribuyó a la superación de la crisis económica a través de la utilización de materiales nacionales para la construcción de caminos. Si bien es cierto que el cierre del comercio internacional y las cuestiones monetarias hacían más difícil la importación de materiales, no lo es menos que la DNV tuvo una activa política en el estudio de los suelos para que las provincias pudieran utilizar la mayor cantidad de recursos propios para la construcción de sus caminos. Este principio fue acompañado por un aumento en la producción de cemento y de asfaltos a nivel nacional, contribuyendo de esta forma con la industrialización del país.
- Por último, el desarrollo del turismo, el que fuera sin duda el aspecto más innovador que la vialidad aportaría tanto a la economía como a la calidad de vida de los argentinos. La promoción estatal del turismo fue acompañada por la construcción de hoteles y complejos de vacaciones en distintos lugares del país, entre los que se destacan Mar del Plata y Bariloche. Esta actividad permitía el empleo de mano de obra para la construcción y el servicio de hoteles, el desarrollo de las economías regionales, y el estímulo para que las ciudades que crecieran con él se convirtieran en centros regionales para la estructuración del mercado interno, lo que la convertía en una actividad económica sustentable. De esta forma, la actividad turística se transformaba en la punta de un iceberg de actividades que surgían y se organizaban en torno a ella.

b) la red vial contribuiría a la consolidación de dos aspectos políticos:

- El primero es de carácter administrativo y consistió en el hecho de que la red vial uniera a las capitales de todas las provincias y territorios nacionales con la Capital Federal. Esto facilitaba las comunicaciones y la administración del Estado central sobre todo su territorio. Además se establecieron rutas que unían a varias capitales de provincia entre sí, algunas porque las capitales se alineaban en una misma ruta que conducía hacia Buenos Aires, pero en otros casos estas rutas servían a una mejor comunicación regional. Este aspecto fue

especialmente importante en el caso de los territorios nacionales patagónicos que hasta entonces no contaban con líneas de comunicación terrestre directas con la Capital Federal. Para ellas, la llegada del Estado y su integración al país se hizo a través de los caminos.

- El segundo aspecto es simbólico: la idea de la unidad nacional y la pertenencia a la Nación. Deliberadamente se marca esta diferencia puesto que la primera consistía en reforzar la idea de que la Nación se impondría sobre las identidades provinciales preexistentes, mientras que la segunda se refiere al caso de los territorios nacionales que por su distancia geográfica y su aislamiento respecto de la infraestructura comunicacional nacional se encontraban en los márgenes (por no decir por fuera) de ésta. Ambas situaciones se inscribieron en la preocupación de la época por la definición del ser nacional y la forma simbólica del país, y el gobierno concibió a la red vial como el mejor medio para abarcar todo el país y generar, a través de la circulación de las personas por los caminos, un sentido de pertenencia ya no a las provincias de origen sino al conjunto de la Nación.

- c) El tercer interés del Estado que sería satisfecho a través de los caminos sería el de la ocupación efectiva de todo el territorio nacional. El proceso de formación del Estado tuvo una manifestación geográfica-cartográfica en la expansión de las fronteras hacia el Chaco y la Patagonia a través de campañas militares, y hacia la Puna de Atacama por arbitraje internacional. Las distancias respecto de la Capital Federal, la escasa población en algunos casos, los rudos climas en todos, hicieron que los territorios nacionales se ocuparan efectivamente, es decir con presencia del Estado nacional y con población que se reconoce súbdita de éste, de forma progresiva a medida que las fronteras se iban extendiendo. El tendido de líneas férreas consolidaba la ocupación territorial, pero éstas no llegaron a todos lados. Por lo que en 1932, el Estado decide utilizar la planificación de la red vial nacional como estrategia para garantizar su llegada a éstas regiones aisladas, y posibilitarles su desarrollo económico y poblacional en la espera de que en los años futuros alcanzaran los requisitos para convertirse en provincias.
- d) El cuarto interés que el Estado nacional proyectó sobre el plan vial era la comunicación con los países vecinos. En él se distinguen dos aspectos:

- El primero es el de la defensa. La red vial servía como medio de comunicación interna pero también a través de ella se podían movilizar ejércitos, tanto para la defensa del país como por uno invasor. La conciencia que tenía de esta situación Agustín Justo en su carácter de militar de carrera lo llevó a poner bajo la órbita de los ministerios de Guerra y de Marina la planificación de aquellos caminos considerados estratégicos. En el proyecto de la red vial nacional estos caminos fueron aquel que bordeaba longitudinalmente la frontera con Chile (y que luego sería la ruta 40) y aquel que atravesaba el territorio de Misiones pero por el medio, para no exponer a su pérdida en caso de una invasión.
- El segundo fue el del comercio internacional. En la red vial se planifican los corredores que comunicaran al país con los países vecinos, y se establecen cuales serían los pasos fronterizos que permitirán un mejor control del tráfico de bienes y personas, aunque el aparato estatal para realizar esta tarea era entonces precario. En la construcción de puentes y pasos, un lugar destacado tuvo la inauguración del puente que comunica Argentina con Brasil a través de Paso de los Libres, no sólo por su importancia para el comercio sino por el hecho simbólico de que, siendo los dos presidentes militares de carrera, el mostrarse juntos en buenos términos reflejaba una buena relación bilateral, lo que era particularmente importante dado el contexto de tensión regional que había generado la Guerra del Chaco (1932-1935) entre Paraguay y Bolivia, ambos países vecinos tanto de la Argentina como del Brasil.

La contemplación de todos estos intereses del Estado nacional en el surgimiento y la planificación de la política vial permiten determinar la validez de la hipótesis desarrollada a lo largo de este trabajo, es decir que el Estado nacional asumió la política vial como estrategia para consolidar y completar su proceso de formación como Estado moderno, comenzado a mitad del siglo XIX.

ANEXO

Doc. 1.

¡222.610 AUTOMÓVILES EN EL PAÍS!

PROGRESAMOS. Es la única palabra que ofrece una expresión fiel de lo que representa en la Argentina el moderno medio de transporte. Nuestro progreso no debemos verlo en cantidad de automóviles y camiones que poseemos hoy, sino en la rapidez con la que hemos triplicado esa cifra: ¡tan sólo cuatro años! Las estadísticas nos dicen que en el año 1922 nuestro país había registrado 75.000 vehículos a motor, lo que representaba una hermosa cifra. El año después, 1923, entraron 25.000 vehículos más, lo que elevó el total a cien mil y en 1925 otros veinte mil llegaban a nuestras playas, alcanzando el total de 120.000.

El año 1926 fue el de más ventas, habiéndose registrado la entrada de 53.754 vehículos que con los que poseíamos nos dieron la bella cantidad de 173.754.

La última estadística, la de este año nos da la cantidad de 222.610 vehículos, o sea tres veces más de los que poseíamos hace cuatro años. Es evidente el progreso, no solamente si nos guiáramos por la cantidad total, sino por la cifra alcanzada en tan corto espacio de tiempo. De los países iberoamericanos, la Argentina marcha a la cabeza. El Brasil, que ha progresado también mucho en automovilismo, posee ahora 110.741 vehículos, mientras en 1922 contaba con 25.000 escasamente. Ahora bien. Si es tan intensa la propaganda y la actividad en este campo, cabe preguntarse que sería si el país contara con una red caminera que diera seguridad al turista, que permitiera el transporte de mercadería que facilitara la tarea del colono, del estanciero, de los que viven lejos de las estaciones del ferrocarril.

Nuestro país, puede muy bien recibir hasta medio millón de vehículos a motor, porque el problema de la nafta podría resolverse también favorablemente con los recursos nacionales lo que sin duda representaría un ahorro considerable.

Como se ve, la red caminera y la solución del eterno problema de la vialidad es cada vez más urgente y por lo tanto de actualidad.

PEDRO FIORE

Fuente: *Caras y Caretas*. N° 1519, Año XXX, 12 de Noviembre de 1927.

Doc. 2. Sumas invertidas por el Gobierno Nacional en obras de puentes y caminos desde el año 1858 hasta el 31 de diciembre de 1932 y su relación con los gastos públicos de la Administración Federal.

SUMAS INVERTIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN OBRAS DE PUENTES Y CAMINOS DESDE EL AÑO 1858 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1932 Y SU RELACION CON LOS GASTOS PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION FEDERAL					
A Ñ O S	Inversión en obras de puen- tes y cami- nos m\$ñ.	Porcen- taje	A Ñ O S	Inversión en obras de puen- tes y cami- nos m\$ñ.	Porcen- taje
1858	17.000.—	0,26	1896	252.000.—	0,14
1859	20.000.—	0,37	1897	360.000.—	0,26
1860	15.000.—	0,15	1898	300.000.—	0,10
1861	15.000.—	0,15	1899	732.460.—	0,42
1862	37.000.—	0,45	1900	498.160.—	0,32
1863	37.000.—	0,45	1901	433.160.—	0,27
1864	100.000.—	0,62	1902	518.745.—	0,26
1865	94.118.—	0,18	1903	350.359.—	0,19
1866	120.000.—	0,38	1904	775.351.—	0,39
1867	120.000.—	0,37	1905	1.708.802.—	0,49
1868	145.000.—	0,39	1906	2.209.532.—	0,81
1869	160.000.—	0,47	1907	3.560.635.—	1,40
1870	184.950.—	0,41	1908	3.107.241.—	1,20
1871	207.000.—	0,43	1909	3.262.456.—	0,92
1872	152.000.—	0,25	1910	4.888.743.—	1,18
1873	152.000.—	0,21	1911	4.213.326.—	0,99
1874	152.000.—	0,22	1912	4.159.350.—	1,00
1875	152.000.—	0,23	1913	4.287.942.—	1,05
1876	96.000.—	0,19	1914	5.288.247.—	1,25
1877	24.000.—	0,06	1915	7.136.916.—	1,77
1878	9.600.—	0,02	1916	5.590.351.—	1,47
1879	45.600.—	0,09	1917	2.867.493.—	0,72
1880	42.600.—	0,07	1918	1.785.635.—	0,42
1881	60.000.—	0,09	1919	2.062.842.—	0,48
1882	84.000.—	0,06	1920	3.325.155.—	0,68
1883	114.000.—	0,11	1921	4.359.103.—	0,77
1884	84.000.—	0,07	1922	6.215.315.—	0,98
1885	114.000.—	0,12	1923	5.476.571.—	0,86
1886	114.000.—	0,13	1924	8.091.813.—	1,20
1887	123.000.—	0,11	1925	8.940.616.—	1,19
1888	147.000.—	0,12	1926	9.688.589.—	1,20
1889	165.000.—	0,13	1927	15.935.333.—	2,00
1890	216.000.—	0,25	1928	16.606.247.—	2,00
1891	216.000.—	0,28	1929	14.265.979.—	1,65
1892	180.000.—	0,20	1930	18.174.339.—	2,11
1893	180.000.—	0,20	1931	19.294.225.—	2,40
1894	180.000.—	0,19	1932	23.014.981.—	2,74
1895	144.000.—	0,13			

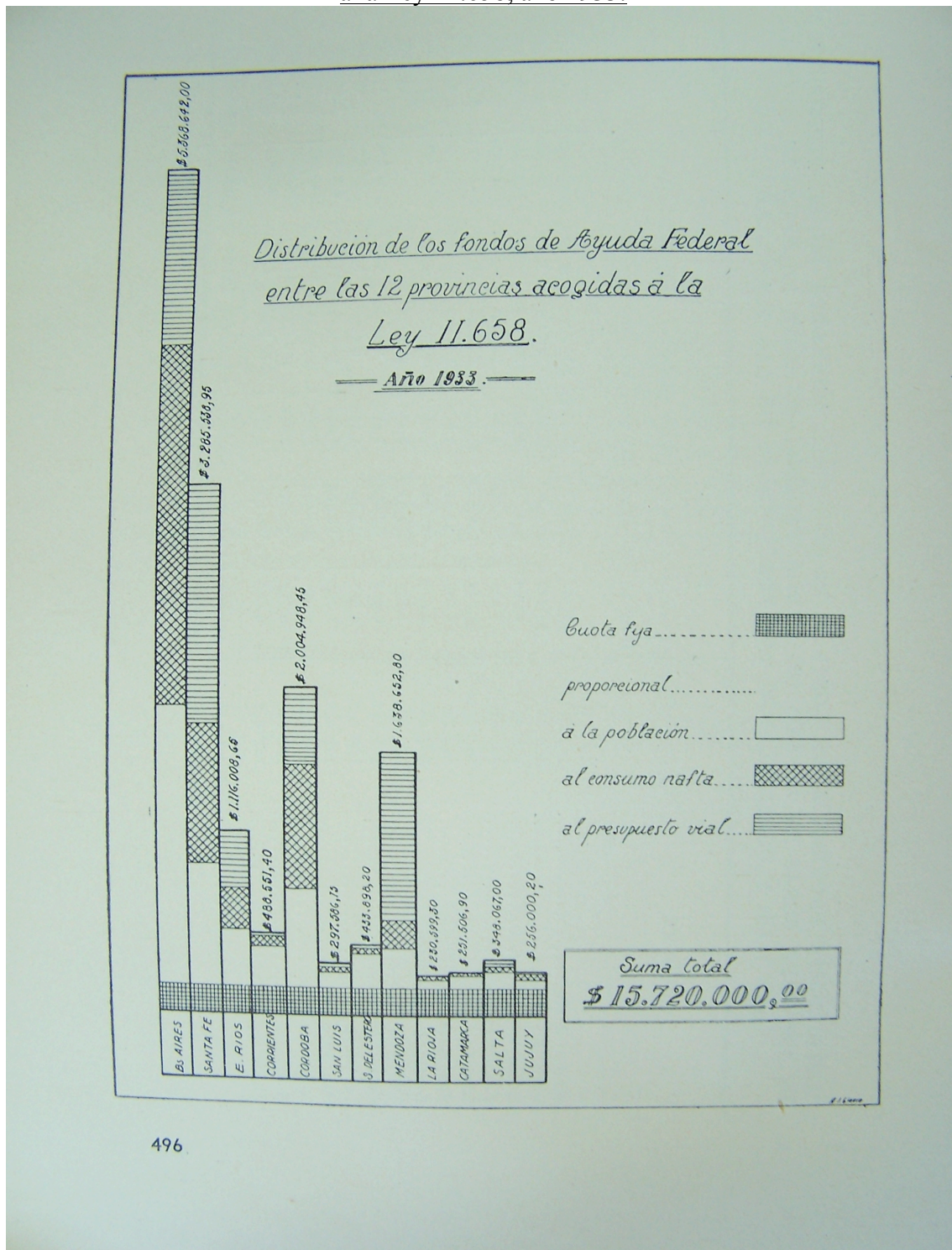
Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 223.

Doc. 3. Distribución de recursos de la Red Nacional por provincia y territorio nacional. Año 1933.

Provincias	20% proporcional a la superficie			40% proporcional a la población			40% proporcional al consumo de natas			Fondos totales asignados	
	Superficie	Porcent aje	Fondos correspondiente s m\$	Población	Porcent aje	Fondos correspondiente s m\$	Recaudación por consumo de natas m\$	Porcent aje	Fondos correspondiente s m\$		
Capital Federal	185	0,7%	330	2.214.702	18,7%	1.759.539	5.329.211	31,7%	2.990.604,24	4.750.473,96	16,9%
Provincias											
Buenos Aires	306.829	11,0	517.345	3.204.192	27,0%	2.545.696	5.193.541	30,7%	2.892.021	5.995.063,97	21,0%
Santa Fe	134.826	4,8	227.311	1.392.467	11,7%	1.106.279	1.396.429	11,9%	1.120.342	2.453.932,87	8,7%
Córdoba	168.851	6,0	283.826	1.130.460	9,5%	898.105	1.795.497	3,6%	341.438,40	2.166.776,63	7,6%
Entre Ríos	78.330	2,8	132.048	642.624	5,4%	510.554	608.444	10,4%	985.134,67	984.040,56	3,5%
Corrientes	88.900	3,2	149.874	456.602	3,8%	362.754	143.198	0,2%	14.214,02	592.989,84	2,1%
Total provincias ricas	777.036	28%	1.310.103	6.826.345	57,9%	5.423.398	9.657.109	56,8%	5.393.190	16.903.275,83	59,7%
Santiago del Estero	138.438	4,9	233.394	409.670	3,5%	325.498	65.865	0,4%	36.964,01	596.857,17	2,1%
La Rioja	86.491	3,1	145.818	101.767	0,9%	80.632	25.328	2,4%	227.628,13	240.864,98	0,9%
Salta	126.577	4,5	210.399	185.690	1,6%	147.516	76.781	0,9%	85.406,76	404.000,86	1,4%
Mendoza	148.783	5,3	260.844	452.829	3,8%	369.642	406.458	0,4%	37.633,68	838.014,33	3,0%
San Luis	76.922	2,8	129.690	174.988	1,5%	138.333	67.062	0,4%	80.360,64	306.267,04	1,1%
Catamarca	78.162	2,8	131.765	132.922	1,1%	105.638	34.133	1,0%	95.008,54	256.559,83	0,9%
Jujuy	42.286	1,5	72.966	100.348	0,8%	79.700	40.830	0,2%	19.166,39	176.567,26	0,6%
San Juan	89.178	3,2	150.346	184.291	1,6%	146.384	162.198	0,5%	43.066,38	382.014,33	1,3%
Tucumán	22.836	0,8	38.482	474.147	4,0%	376.714	163.308	0,2%	22.910,33	510.205,18	1,8%
Total provincias pobres	809.653	29%	1.386.694	2.216.332	18,7%	1.760.867	1.036.963	6,9%	648.053,86	3.709.340,97	13,1%
Territorios Nacionales											
Chubut	226.722	8,1	380.681	56.108	0,5%	44.633	120.723	0,7%	62.411,54	492.944,62	1,7%
Río Negro	201.099	7,2	338.691	64.813	0,5%	51.498	95.878	0,6%	59.704,56	444.190,61	1,6%
Santa Cruz	243.386	8,7	410.292	29.072	0,2%	23.108	60.556	0,1%	11.214,65	467.383,90	1,6%
La Pampa	144.183	5,2	243.109	211.111	1,8%	167.700	236.266	0,0%	516,76	543.396,38	1,9%
Neuquén	96.464	3,4	162.654	41.633	0,4%	33.306	32.400	1,4%	132.585,62	213.946,06	0,8%
Misiones	30.430	1,1	51.310	88.647	0,7%	70.467	112,19	0,6%	53.800,10	184.178,68	0,7%
Chaco	98.238	3,5	165.625	84.690	0,7%	67.250	106.390	0,2%	18.184,90	292.580,64	1,0%
Los Andes	72.795	2,6	122.863	2.830	0,0%	2.263	929	0,7%	67.750,06	125.445,80	0,4%
Formosa	75.480	2,7	127.294	31.728	0,3%	25.183	19.991	0,4%	33.883,90	163.682,93	0,6%
Tierra del Fuego	21.610	0,8	36.454	3.816	0,0%	3.098	65	0,0%	37,73	39.510,55	0,1%
Total territorios nacionales	1.209.347	43%	2.038.863	614.438	5,2%	488.196	784.407	4,7%	440.191,45	2.967.260,05	10,5%
Total nacional	2.796.221	100%	4.716.990	11.871.817	100%	9.431.990	16.807.690,00	100%	9.432.000,00	28.330.350,81	100%

Elaboración propia en base a: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. pp.40, 41, 42, 43 y 53.

Doc. 4. Distribución de los fondos por Coparticipación Federal en las 12 provincias acogidas a la Ley 11.658, año 1933.



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 496.

Doc. 5. Distribución provisoria de los fondos de Coparticipación Federal para las 14 provincias, año 1934.

DISTRIBUCION PROVISORIA DE LOS \$ 18.328.000.— m/n. ASIGNADOS EN EL PRESUPUESTO DE 1934 PARA OBRAS EN LA RED DE AYUDA FEDERAL EN BASE AL ARTICULO 25 DE LA LEY 11.658 Y CONSIDERANDO LOS PORCENTAJES DE LAS PLANILLAS 1, 2 Y 3

PROVINCIA	A		B-I-3		C-I-3		D-I-3		Totales m\$ñ.
	Partes iguales		Prop. cons. nafta		Prop. población		Prop. presup. viales		
	m\$ñ.		Porcent.	Cantidad	Porcent.	Cantidad	Porcent.	Cantidad	
Buenos Aires	163.643.—		48,191	2.576.136	35,435	1.894.237	36,120	1.930.855	6.564.865.—
Santa Fe	163.643.—		18,669	997.982	15,399	823.179	8,108	433.427	2.418.232.—
Entre Ríos	163.643.—		5,689	304.115	7,101	379.916	8,109	433.480	1.281.154.—
Corrientes	163.643.—		1,339	71.579	5,049	269.903	0,327	17.479	522.604.—
Córdoba	163.643.—		16,416	877.545	12,501	668.262	15,300	817.887	2.527.337.—
San Luis	163.643.—		0,627	33.517	1,933	103.262	0,818	43.727	344.219.—
Santiago del Estero	163.643.—		0,616	32.929	4,531	242.212	1,779	95.099	533.883.—
Tucumán	163.643.—		1,583	84.622	5,243	280.273	—	—	528.537.—
Catamarca	163.643.—		0,319	17.053	1,470	78.581	0,273	14.594	273.871.—
La Rioja	163.643.—		0,237	12.669	1,125	60.139	0,503	26.889	263.340.—
San Juan	163.643.—		1,423	76.069	2,038	108.945	12,260	655.379	1.004.035.—
Mendoza	163.643.—		3,791	202.654	5,005	267.551	10,281	549.588	1.183.436.—
Salta	163.643.—		0,718	38.382	2,054	109.800	4,950	264.610	576.435.—
Jujuy	163.643.—		0,382	20.420	1,110	59.337	1,172	62.652	306.052.—
Totales	2.291.000.—		100,000	5.345.667	100,000	5.345.667	100,000	5.345.666	18.328.000.—

Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I. p. 495.

Doc. 6.
El precio de la nafta

“Las condiciones especiales del comercio de las naftas, esos derivados del petróleo cuyas ventas significan más millones, hacen que sea en él donde con mayor claridad puede apreciarse el influjo regulador de la empresa petrolera del Estado.

Fue en 1925 que se inauguró la Destilería de La Plata y fue a principios de 1926 que la nafta fiscal comenzó a pesar en el mercado: oscilaba el precio de venta del producto en la Capital Federal entre los 26 y los 28 centavos – sin impuestos, que entonces no existían- mientras en el interior variaba según los lugares y los momentos llegando en algunas localidades a 50 y aún a 60.

El 7 de marzo de aquel año, marca 26 centavos el precio en la Capital, pocos días después, 25, y el 28 del mismo mes, 24 centavos, altura a que se mantiene hasta agosto de 1929.

A fines de marzo de 1926, se palpan dos efectos: 1°) la baja del precio medio de 27 a 24 centavos, y 2°) la estabilización en ese valor, cosa desusada, pues el precio se variaba muy frecuentemente de acuerdo a las conveniencias particulares.

En agosto de 1929 se deja sentir la acción directa de la empresa fiscal, que impone una rebaja de 2 centavos por litro a los precios que rigen en todo el país; en noviembre del mismo año Y.P.F. hace una nueva disminución general de 2 centavos y en febrero de 1930, resuelve igualar el precio de venta en toda la República, disminuyéndolo al que entonces regía en la Capital Federal, que era de 20 centavos el litro, lo que significó, en promedio, otra rebaja de unos 2.5 centavos.

En 1931 y 1932 establécense los impuestos nacionales de 2 y 3 centavos por litro, que vienen a sumarse al precio de venta de la nafta. En algunas provincias el total asciende a 27 centavos, a causa del impuesto de 2 que las mismas establecen, impuesto que, entre 1933 y 35, se hace en ellas general.

El 8 de mayo de 1933, Yacimientos Petrolíferos Fiscales resuelve bajar otros 2 centavos en todo el país el precio de venta, con lo que el total de las disminuciones debidas a su acción directa llega a 8,5 centavos con respecto al precio promedio antes de agosto de 1929. El 11 del mismo mes, decide hacerse cargo del impuesto provincial de 2 centavos, estableciéndose en el ámbito entero de toda la República el precio único de 18 que rige hasta el presente, precio que, con los 5 centavos del impuesto, hace los 23 que paga el consumidor.”

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938. Volumen IV. Petróleo Fiscal. p. s/n.

Doc. 7. La Red vial del país en los años veinte



Fuente: Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995. Fascículo 8. p. 118.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias:

Dirección Nacional de Vialidad. Memoria 1933. Tomo I.

Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IV - Petróleo Fiscal.

Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938. Volumen IX, División III – Territorios Nacionales.

Touring Club Argentino. Memoria General del Primer Congreso Nacional de Vialidad. Buenos Aires: Talleres gráficos argentinos, 1923.

Boletín del Ministerio de Obras Públicas. Números publicados entre 1935 y 1937.

Caras y Caretas. Números publicados entre 1920 y 1937.

La Administración Nacional. Vol.1, N° 4, 1 abril de 1933.

Revista de Economía Argentina, Año 14, N° 165, Tomo XXVIII, Marzo de 1932.

Revista Mensual de Economía. N° 25-26, 1938.

Fuentes secundarias:

Libros:

Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Anderson, Perry. El Estado Absolutista. México: Siglo XXI, 2002.

Asociación Argentina de Carreteras. Informe sobre la situación vial argentina. Buenos Aires, diciembre de 1965.

Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián. “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en Cattaruzza, Alejandro (Director). Nueva Historia Argentina. Tomo VII. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política 1930-1943. Buenos Aires: Sudamericana, 2001.

Bonavia, Michael. Economía de los transportes. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

Cisneros, Andrés, y Escudé, Carlos (Directores). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: GEL-CARI, 1999.

CONADE. Informe sobre el plan de caminos. Buenos Aires: CONADE, 1965.

CONADE. Los caminos de la República Argentina. Buenos Aires: CONADE, 1966.

Devoto, Fernando. Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires: Sudamericana, 2004.

De Privitellio, Luciano. Los nombres del poder. Agustín P. Justo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu, 1983.

Díaz Alejandro, Carlos. “América Latina en los años treinta”, en Thorp, Rosemary. (Compiladora). América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Díaz Fuentes, Daniel. Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Diccionario Biográfico de hombres de negocios. Buenos Aires: Veritas- F. Antonio Hirsuto S.A., 1945.

Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Estadística de vehículos de tracción mecánica para transporte por carretera. Tomo I. Buenos Aires, Octubre 1960.

Drosdoff, Daniel. El gobierno de las vacas (1933-1956). Buenos Aires: La Bastilla, 1972.

Ferrer, Aldo. La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Fraga, Rosendo. El general Justo. Buenos Aires: Emecé, 1993.

Gadano, Nicolás. Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón. Buenos Aires: Edhasa, 2006.

García Heras, Raúl. Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina. 1918-1939. Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica, 1985.

García Heras, Raúl. Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías 1876-1981. Buenos Aires: Sudamericana, 1994.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2005.

Gerchunoff, Pablo, Rocchi, Fernando, y Rossi, Gastón. Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

Gorelik, Adrián. La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

Gourevitch, Peter. Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Lahera Parada, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Lobato, Mirta y Suriano, Juan. Nueva Historia Argentina. Atlas Histórico. Buenos Aires: Sudamericana, 2004.

Ministerio de Obras Públicas de Italia. Les travaux publics executés pendant les dix premières années du régime fasciste 1922-1932. Roma: Instituto Geográfico de Agostini-Novara, 1934.

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos. Estudios sobre los orígenes del peronismo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.

O'Connell, Arturo. "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en Thorp, Rosemary (Compiladora). América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Oszlak, Oscar. La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Ariel, 2006.

Prebisch, Raúl. Obras 1919-1948. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch, 1991.

Rae, John B. The American Automobile. A brief history. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

Rapoport, Mario y otros. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires: Macchi, 2000.

Reitano, Emir. Manuel Fresco. Entre la renovación y el fraude. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

Rocchi, Fernando. "La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino 1920-1945", en: Barbero, María y Regalsky, Andrés (Editores) Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003.

Rocchi, Fernando. Chimneys in the Desert. Industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930. Stanford: Stanford University Press, 2006.

Sharp, Clifford. The problem of transport. London: Pergamon Press, 1965.

Tilly, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos. Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Los años peronistas (1943-1955). Buenos Aires: Sudamericana, 2003.

Valle, Juan Agustín. Carreteras. Su financiación. Buenos Aires: Rosso, 1928.

Vázquez-Preledo, Vicente. Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras. Buenos Aires, Eudeba, 1978.

Villagrán San Millán, Martín. El Regimiento 5 de Caballería. En preparación.

VV.AA. Historia deportiva del automovilismo argentino. Buenos Aires, La Nación, 1995.

Artículos de revistas:

Basualdo, Eduardo. “Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos.” Cuadernos del Cendes. Vol.22, N° 60, 2005.

Fodor, Jorge y O’Connell, Arturo. “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX.” Desarrollo Económico, N° 49, vol.13, abril-junio de 1973.

Ospital, María Silvia. “Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920-1940.” E.I.A.L., vol. 16, N° 2, julio-diciembre de 2005.

Conferencias y ponencias:

Allende Posse, Justiniano. “Nuestro problema vial”. Conferencia pronunciada en las Jornadas Viales del 27, 29 y 31 de octubre de 1957. Cámara Argentina de la Construcción. Publicación N° 5. Buenos Aires, 1958.

Ballent, Anahí. “Estado, acción pública y ámbito privado en la construcción de políticas públicas. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y el Automóvil Club Argentino (ACA), 1932-1943.” En *XVIII Jornadas de Historia Económica*, Mendoza, Septiembre de 2002.

Coll Cárdenas, Marcelo. “La obra vial en Buenos Aires bajo la gobernación de Fresco (1936/1940).” Ponencia presentada en el Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Santa Rosa, 6 al 8 de mayo de 1999.

Kelly, Charles A. “Transportation- Government – and Economic Growth”. Papers-Fifth Annual Meeting. Illinois: Transportation Research Forum, 1964.