

## VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica

**Mesa N° 18. Transportes e serviços nos mercados regionais e nacionais na América Latina  
(séculos XIX e XX)**

**Coordinadores: Guilherme Grandhi, Teresita Gómez , Ivanil Nunes**

**Debates en torno a la construcción de un sistema vial en Argentina y su concreción en la acción de gobierno entre 1940 y 1950.**

**Teresita Gómez / Silvia Tchordonkian**

**FCE - CESP/ UBA**

La economía argentina en los inicios del siglo XX registraba un significativo crecimiento. Las dificultades surgirían al apagarse los fuegos generados en Europa en un conflicto más prolongando que el pensado por sus principales actores.

El sostenido crecimiento había sido garantizado por una economía agroexportadora que hacia los años veinte va finalizando su ciclo. Muchos coincidían en que era tiempo de mirar el nuevo escenario mundial y adecuar la producción de todo el territorio nacional a la tendencia de “vivir con lo nuestro” protegiendo el mercado interno tal como se avizoraba en el ámbito mundial.<sup>1</sup> Por entonces, el ingeniero Bunge, no precisamente alguien contrario a ese modelo, insistía en señalar que era la hora de la diversificación de la producción y de privilegiar el mercado interno por sobre el externo.<sup>2</sup> A la reducción de las cosechas de trigo y lino (dos de los principales productos de exportación) se sumaba la caída de los precios de los productos exportables en el mercado internacional. No cabían demasiadas dudas respecto del fin del ciclo agroexportador. Por tanto, se abrían nuevas perspectivas para las economías regionales que en la era agroexportadora habían quedado en cierto modo relegadas al no disponer de productos en cantidades suficientes para aportar al mercado externo.

---

<sup>1</sup> Anahí Ballent y Adrián Gorelik (2001), p. 146, en Cataruzza, Alejandro *Crisis económica, avance del Estado e Incertidumbre política (1930-1943)*. Nueva Historia Argentina. Editorial Sudamericana. España.

<sup>2</sup> Bunge, Alejandro, “Perspectivas de la economía argentina en 1930”. *Revista de Economía Argentina*, pp.189-190, Año 12, numero 141, marzo de 1930.

En este juego de variables económicas, el sistema de transportes cobraba una nueva dimensión. Las compañías ferroviarias inglesas enfrentaban severos problemas para colocar sus acciones en el mercado de Londres, en tanto los Ferrocarriles del Estado, como señala Salerno, en “trato con el sector privado” tomaban bajo su dirección líneas que presentaban problemas financieros, una suerte de rescate de empresas privadas en dificultades.<sup>3</sup> Por entonces el sistema ferroviario alcanzaba su límite en las zonas productivas y el estado propiciaba la penetración del riel en los territorios nacionales, Chaco, Formosa, y el interior de la Patagonia, poco poblados y escasos de recursos.

En qué situación se encontraban los caminos a lo ancho y lo largo del territorio nacional? Si se requería diversificar la producción nacional y privilegiar el intercambio fronteras adentro, el trazado de los caminos debía avanzar en pos de constituirse en la vía de desplazamiento de mercancía e individuos.

Como es sabido, con la sanción de la Ley Mitre (1907), a la par que se extendieron por cuarenta años las concesiones ferroviarias, el estado nacional traspasó parte de la obligación de generar obras viales a las compañías privadas. Se les impuso como condición un único aporte anual equivalente al 3 % de su producto neto, destinado a la construcción y mantenimiento de puentes y caminos en aquellos municipios y departamentos que fueran atravesados por las líneas. En el orden de prioridades se establecía la apertura y mejora de los caminos de acceso a las estaciones, y el cuidado de los restantes en proporción a la extensión de las vías en cada jurisdicción. Por lo tanto, las mejoras en la práctica no tendrían otro destino que los trayectos que empalmaban o conducían a las estaciones de ferrocarril.

Las limitaciones del sistema de circulación tuvieron eco en distintos ámbitos. Recordemos que los primeros automóviles importados estaban ingresando al mercado argentino y a su alrededor se conformaban las entidades que alentaban su difusión como recurso para el turismo y el deporte. Esas entidades se hicieron cargo de proponer y gestionar obras para el desarrollo del sistema vial, condición indispensable para el progreso del automotor.<sup>4</sup> De la

---

<sup>3</sup> Bunge, Ídem, p. 188. Para seguir las inversiones públicas en los treinta, ver Salerno Elena (2008).

<sup>4</sup> Para un estudio en profundidad sobre ambas asociaciones, ver Piglia, *Autos*, 2014.

mano de estas instituciones, se comienzan a organizar encuentros y congresos en los que se debatían las necesarias acciones a desarrollar en el sistema vial, convocatorias que concordaban con las realizadas en países europeos y de América del Norte. En el ámbito parlamentario, en las décadas de 1910 y 1920 se aceleró la producción de informes y proyectos para encarar la cuestión vial.

Nuestro trabajo se concentra en el análisis de los distintos proyectos de leyes de mejoras de caminos y de conformación de un sistema de vialidad nacional de las décadas de 1910 y 1920, que fueron tratados en comisiones parlamentarias, y en algunos casos discutidos en ambas cámaras. En tal sentido, el objetivo del trabajo es establecer los antecedentes de la Ley de Nacional de Vialidad que finalmente se sancionó durante la Restauración conservadora, en septiembre de 1932 y que abrió la etapa más activa en el tendido del sistema carretero en el país.

### **El debate se instala en el fulgor de la guerra europea**

La lectura de los proyectos de ley y los informes que los acompañan, como es de suponer, deja ver la variedad de aristas que se mostraron a medida que la cuestión de las vías de comunicación fue cobrando notoriedad. La política económica nacional, las funciones del estado y la relación entre lo público y lo privado son tratadas en una década que se abre con cambios a partir de la sanción de la Ley de Sufragio universal. Vista como un gran avance democrático la ley abrió paso a la participación política y a la representación parlamentaria de nuevos sectores, que en medio de una economía de auge habilitaron discusiones sobre temas ampliamente aceptados o postergados, como la presencia extranjera, la inmigración, la cuestión obrera. El interés por interpelar a los sectores tradicionales de la política se hizo evidente a medida que fue variando la conformación de la cámara baja y las voces se multiplicaron.

Los proyectos de sistemas de vialidad que analizaremos a continuación se enmarcan en este tiempo de cambio. Los primeros tres proyectos son producto de hombres del siglo XIX que evalúan los resultados de la obra modernizadora que ellos mismos han promovido. Los siguientes, obra de los primeros legisladores radicales. El conjunto expresa la posición de los sectores interesados y el lugar de los actores políticos frente a ellos. Las compañías

ferroviarias, los propietarios de tierras, los productores son los que aparecen representados en los discursos que trasladan las tensiones sociales al plano estatal.

### ***La presencia del capital monopólico***

El ferrocarril como medio para superar las grandes distancias, articular las sociedades y construir mercados, venía desarrollando todo su potencial en el país. La Ley Mitre (5315), que eximía de cargas a las compañías, en medio de la madurez del sistema les daba un impulso adicional para continuar con la expansión de los trazados, objetivo que coincidía con el interés de la dirigencia nacional.

El resultado de las nuevas condiciones, se evidenció en las provincias exportadoras, donde las dos más grandes empresas existentes (Oeste y Sur) ejercían el virtual monopolio del sistema, obstaculizando el ingreso de cualquier otro competidor en las zonas más ricas. La reacción de las provincias relegadas, fue representada por el diputado conservador de Catamarca, Rafael Castillo<sup>5</sup>, que reclamaba por las mejoras en la circulación de las regiones que quedaban fuera del eje central. La intención de la propuesta presentada residía en devolver al Estado, funciones que desde 1907 habían recaído en el sector privado. La ley 5315 otorgaba a las empresas ferroviarias (mayormente británicas) la facultad de asistir a la construcción y mantenimiento de puentes y caminos en los municipios y departamentos cruzados por las líneas, (art.8 y 18 de la Ley) cosa que en la práctica generaba una situación de superposición de esferas de poder. El estado nacional delegaba en grupos privados las decisiones en torno a la circulación interna, garantizando las realizaciones en ese campo con los aportes del 3% obligatorio de las mismas empresas. La contradicción básica aparecía en la puesta en vigencia de un impuesto de carácter nacional que era administrado por los tributantes, en relación a los propios intereses y en beneficio de las áreas bajo su control.

El proyecto del diputado Castillo proponía nacionalizar el sistema,<sup>6</sup> poniendo bajo el control del Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Puentes y Caminos) la gestión de la

---

<sup>5</sup> Presentado en la Cámara de Diputados. Sesión 28 de junio de 1912.

<sup>6</sup> Eso supone la derogación de los incisos del art. 8 que disponen "El importe del 3% del producto líquido será aplicado a la construcción y mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios y departamentos cruzados por la línea, en primer término de los caminos que conduzcan a las estaciones y en

vialidad, que era sostenida con el impuesto nacional y las asignaciones anuales del presupuesto. Preveía para ello la conformación de una Comisión de carácter nacional (antecedente de la Dirección de Vialidad) con la finalidad de que administrara los fondos dedicados a la conservación y construcción de caminos de interés público en toda la República. Señalaba la necesidad de privilegiar dos líneas de acción basadas en mejorar las trazas existentes y habilitar trazados que ligasen las terminales de ferrocarriles de las distintas compañías, como modo de generar competencia y limitar el control del espacio y el monopolio del tráfico que éstas ejercían en la práctica.

El tema del monopolio ferroviario, se retomó tras el estallido de la Primera Guerra Mundial, cuando las complicaciones del comercio internacional hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía argentina. Las miradas críticas volvieron a tomar la delantera en la denuncia de los déficits de infraestructura y sus consecuencias sobre el esfuerzo de los productores rurales, los generadores de la riqueza nacional. El proyecto del diputado Estanislao Zeballos<sup>7</sup> se hacía eco de las demandas de mejoras en los caminos, causa central de las pérdidas económicas que afectaban a los agricultores, víctimas también de los acopiadores y de los monopolios del transporte terrestre y marítimo. La inercia del poder público en este campo, no lograba ser paliada por las mejoras que introducían las compañías, obligadas por ley a mantener las buenas condiciones de tránsito. Los modos de acción más comunes se reducían a cubrir con tierra los pozos o el barro, para mantener sólo temporalmente transitables las sendas.

El proyecto en los aspectos técnicos, proponía la construcción de caminos de subsuelo impermeable, pavimentados, entre las zonas de explotación y las estaciones ferroviarias, y desde éstas a los puertos de acopio y exportación. Retomaba la idea de la Ley Mitre, pero ponía en cabeza de los poderes nacionales y provinciales - asistidos por comisiones integradas por los mayores productores en cada región- la diagramación y las formas de

---

proporción a la extensión de las vías en cada provincia. El Poder Ejecutivo depositará en cuenta especial, en el Banco de la Nación Argentina, las cantidades que las empresas abonen en cumplimiento del Art. 8º.”

<sup>7</sup> Presentado en 1915.

financiamiento de las obras. En este sentido esta propuesta esbozaba el primer antecedente de la Ley Nacional de Vialidad.<sup>8</sup>

La novedad introducida por el proyecto era la creación de un sistema sostenido con el pago de peajes como un medio más para aportar fondos para mantenimiento de las obras. La utilidad para los productores sería la consecuencia directa de la reducción (calculada en alrededor del 80%) de los costos de fletes internos y a su vez la posibilidad de escapar al manejo discrecional de las compañías extranjeras.

El informe de Zeballos concebía el tema del transporte y la comercialización como un todo. Los caminos no eran más que una parte importante de un proyecto que avanzaba en la propuesta de nacionalización del comercio exterior del maíz<sup>9</sup>, y de una ley antitrust, para evitar las consecuencias negativas sobre los precios que resultaban de la presión que ejercía la demanda concentrada en unos pocos grandes compradores a nivel internacional.

### *El sesgo modernizador*

La mayor parte del tráfico en el territorio argentino antes de la era de ferrocarril se realizaba por carretas. A pesar del progreso, ese tráfico zonal o interprovincial mejorado con los carros, conservó su importancia. Los caminos por los que circulaban estos vehículos tampoco variaron en la traza, ni en las características, aun cuando el mercado consumidor creció a medida que lo hizo la población y las actividades productivas se ampliaron. Aunque para comienzos del siglo existían ya formas de construcción y experiencias de trazado en los países centrales su influencia en el medio argentino era todavía limitada.

En esta línea de análisis se plantó el diputado radical Manuel Gonnet, que presentó el primer proyecto de construcción de caminos pavimentados de alcance nacional.<sup>10</sup> Su conocimiento de los problemas de tránsito era producto de la experiencia adquirida como ministro de obras públicas de la provincia inmediatamente después de la federalización de

---

<sup>8</sup> Prevé que el Estado Nacional participe con el 72%, los estados provinciales con el 25% y el 3% las compañías ferroviarias.

<sup>9</sup> Argentina era el primer productor a nivel mundial.

<sup>10</sup> Fue presentado en la sesión del 14 de mayo de 1913. El de Estanislao Zeballos es de 1915.

Buenos Aires.<sup>11</sup> Sus ideas tomaban nota de los sistemas de promoción de los caminos de otras latitudes. En Europa, la construcción y el mantenimiento del sistema vial estaba a cargo de los gobiernos nacionales y locales, y en los Estados Unidos estaban en manos del Estado Federal y los distintos estados por donde pasaran los caminos.

El proyecto de gran alcance, promovía en principio la construcción de 3000 km de rutas y caminos<sup>12</sup>, de factura de granito, macadam u otros materiales firmes, en proporción definida por la actividad de las provincias donde se llevaran a cabo las obras. El planteo preveía el llamado a licitación pública y el financiamiento a través de la emisión de títulos del Estado, avalados con las rentas nacionales. Los fondos de amortización se obtendrían de los impuestos a los bienes de exportados (lana, trigo, forrajes, cueros; no se menciona el rubro carnes), un porcentaje de los impuestos internos masivos, y del aporte de las provincias, obtenido del impuesto territorial.

Éste es el primer planteo, en que se evidencia un estudio previo de la situación. En el plano de lo técnico la justificación del proyecto pormenorizaba superficies, materiales, procedencia de los recursos financieros, formas de adjudicación de obras y de solución a las interrupciones del tráfico que pudieran derivarse de la puesta en práctica de los trabajos. En este sentido, ya se manejaba información acerca de los avances técnicos y las posibilidades que ofrecen las herramientas modernas en la construcción de caminos de hormigón y el uso de las maquinarias de las que se valen en los Estados Unidos. La combinación de la roturadora de terrenos, con hormigoneras y alisadoras acortaba los tiempos y economizaba gastos.<sup>13</sup>

Siguiendo en esta idea de optimizar los recursos y no generar trastornos en los ciclos productivo se autorizaba por ley al Poder Ejecutivo a introducir de las vagonetas (Decauville) para traslado de materiales, y reconocer a las constructoras el derecho a

---

<sup>11</sup> Abogado porteño (1855-1927) fue el primer Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, cargo que ejerció durante la Gobernación de Carlos D'Amico y que continuó durante el mandato del Gobernador Máximo Paz. Diputado en reiteradas oportunidades supo presentar proyectos de distinta índole. Uno de ellos, la Ley de Ferrocarriles –llamada “Ley Gonnet”– que estableció la sustitución progresiva de los antiguos durmientes de hierro por durmientes de madera sobre un balasto de piedras, lo cual permitía a los trenes alcanzar una mayor velocidad, mejorando notablemente el servicio.

<sup>12</sup> Buenos Aires y Santa Fe se adjudican el 50% de la extensión prevista.

<sup>13</sup> Oficina cartográfica de caminos. La Ingeniería Nro. 575. Septiembre 1922. Pp.457-458.

transportar con ellas las cosechas de las zonas afectadas, a cambio de una tarifa fijada con acuerdo del Estado. Esto podía significar un negocio alternativo para las empresas cuando los accesos a las terminales de ferrocarril se vieran dificultados. Ese tráfico que no sería alcanzado por la norma general de ferrocarriles, gozaría en cambio de las ventajas impositivas que se establecían en torno a los derechos de aduana y de las ventajas tarifarias de que gozaban los ferrocarriles en los movimientos internos. Esto, detallado en el proyecto, sugiere la intención de captar el interés de las compañías vinculadas a los ferrocarriles y conecedoras de la región, para entrar en el negocio.

Apenas unos días después de la presentación hecha por E. Zeballos, la bancada radical acompañada de algunos conservadores pone en conocimiento de la cámara un proyecto propio de vialidad. El proyecto firmado por los radicales Saguier y Borda, el constitucionalista católico cordobés Arturo Bas, y el conservador salteño Joaquín Castellanos, da cuenta de que en medio de los problemas causados por la guerra ciertos aspectos postergados del desarrollo nacional adquirirían relevancia.<sup>14</sup> Las dificultades creadas con las importaciones de combustibles y materiales para ferrocarriles eran un tema crítico que se sumaba a la caída de la demanda internacional y a la escasez de bodegas en los barcos. Esto explica en parte, la urgencia de debatir cuestiones como la circulación interior y los caminos.

En el texto elaborado se enfatizaban los aspectos de orden institucional. Se planteaba la necesidad de crear un ente nacional dependiente del Ministerio de Obras Públicas que concentrase a los existentes (la Comisión de Caminos creada por la Ley Mitre, y la Dirección de Puentes y Caminos) de modo de evitar la confrontación de intereses y de jurisdicciones al momento de decidir, y para generar una unidad en la política de vialidad. El espacio plural, conformado con técnicos de los ministerios de Obras públicas, de Guerra, y de Agricultura debía priorizar los aspectos prácticos, la ingeniería, para servir no sólo a la producción sino al trazado estratégico de rutas tomando en cuenta la defensa del territorio nacional. La concepción democrática del radicalismo se trasladaba desde el campo político al de la organización burocrática, a través de la idea de un equipo colegiado, la Comisión Nacional de Caminos. La convivencia de los especialistas estaría encabezada

---

<sup>14</sup> Presentado en sesión del 27 de agosto de 1915.

por una presidencia transitoria (a diferencia de los otros proyectos) que aseguraba la circulación de cerebros y evitaba la consagración de los notables al frente de los órganos del Estado. Al mismo tiempo, el interés de modernización y cambio respondía a la intención de introducir en la ley la obligación de convocar periódicamente congresos donde los especialistas extranjeros y asociaciones de interés pudieran hacer aportes al conocimiento y el estudio de la vialidad y el transporte. Entre las asociaciones se señalaban el Touring Club que desde 1908 venía promoviendo el uso del automóvil con fines recreativos, y la tradicional Sociedad Rural Argentina.

Poco meses antes de asumir Hipólito Yrigoyen (1916-1922) la presidencia, se volvió a poner en discusión el tema vial en relación a tres puntos centrales: los resultados de la aplicación de la Ley Mitre; la asignación de fondos a las provincias; y el respeto al principio federal en cuanto a las atribuciones de los gobiernos provinciales en la definición de las obras necesarias y la selección de los sistemas adecuados. El autor del proyecto, el diputado de la provincia de Córdoba, Félix Garzón, hacía el balance de las mejoras y avances realizados por la provincia en un tiempo en el que se manifestaban los cambios generados por la sustitución de la tracción a sangre por el motor, *el avance del camión* sobre las cargas en carretas y carros, y los servicios de mensajería por automóviles a nafta. Se insistía en la importancia del modelo estadounidense como pauta a aplicar en el territorio argentino.

### **La década del '20 introduce las obras viales como política pública.**

El estallido de la Primera Guerra Mundial así como destruyó el sistema productivo europeo, puso de manifiesto que el crecimiento argentino se frenaría al cambiar la situación del mercado externo.

Las severas dificultades en el comercio exterior afectaron tanto el monto de las exportaciones como a sus precios. Esas restricciones limitaron la capacidad de compra local en el exterior, problema al que se sumó la baja en la inversión extranjera consecuencia de la crisis financiera que desde 1914 se profundizó con el estallido bélico. Este cuadro atrajo la caída de los valores hipotecarios, en un país donde la tierra constituía el pilar del desarrollo.

En ese contexto fueron los gobiernos radicales de Irigoyen y Alvear los que debieron sortear la situación en años en los que la sociedad argentina había comenzado a evolucionar hacia una sociedad de consumo. Entre los artículos que crecían en la demanda local, “la gran estrella...fueron los automóviles”.<sup>15</sup> Del crecimiento moderado que entre 1910 y 1919 reflejaban los ingresos de autos importados, considerados en la categoría de bienes suntuarios, pasaron a la de bienes necesarios para un amplio sector medio y para los más acomodados. El incremento en el número de autos importados fue significativo en las primeras décadas del siglo, tal como podemos seguir en el cuadro siguiente:

La importación de automóviles y camiones.			1900-1927
Años	Automóviles	Camiones	Totales
1.900			9
1.901			16
1.902			28
1.903			28
1.904			129
1.905			377
1.906			712
1.907			610
1.908			495
1.909			831
1.910			1.581
1.911			2.461
1.912			4.281
1.913			5.115
1.914			2.185
1.915			1.847
1.916			5.929
1.917			11.031
1.918	3.668	258	5.926
1.919	4.513	81	4.594
1.920	13.499	439	13.938
1.921	9.319	424	9.743
1.922	15.463	516	15.979
1.923	26.455	3.569	30.024
1.924	32.102	5.811	37.913

<sup>15</sup> Rocchi, Fernando “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino (1920-1945)” En Barbero María y Regalsky, Andrés, editores (2014) *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales*. UNTREF. Provincia de Buenos Aires, p. 169.

1.925	55.798	8.900	64.698
1.926	45.643	8.789	54.432
1.927	40.023	12.858	52.881
Totales	248.483	41.645	327.827

**Fuente:** Antecedentes para el estudio de la Ley Federal de Carreteras.  
(Datos tomados del Anuario de Comercio Exterior 1900-1920)

Paralelamente, las empresas Ford y General Motors habían instalado armadoras en Buenos Aires. Ford abrió su planta en 1917, en tanto General Motors lo hizo en 1925.<sup>16</sup> La rica zona de la pampa, ya atravesada por los ferrocarriles, era también el centro donde se ubicaban la mayor parte de los caminos.

Acompañando el ingreso de los primeros automóviles, surgieron asociaciones ligadas al nuevo transporte, como el Automóvil Club Argentino y el Touring Club Argentino, clubes que reunían a los amantes del automóvil, pero que además tenían entre sus objetivos asociacionistas, impulsar el desarrollo del sistema vial.<sup>17</sup> A lo largo de esa década, el relevamiento de los caminos existentes en la Argentina e incluso, la construcción de determinados trazados, estuvo en manos de estas entidades.

El tratamiento del tema en los años posteriores al conflicto tuvo como elemento central la evidencia de que el crecimiento del parque automotor se iba a sostener en el tiempo, y por lo tanto era imperativo trabajar sobre el esquema de carreteras existente y transformarlo para responder a la nueva demanda. Las organizaciones mencionadas, en particular el Touring Club Argentino impulsaron desde comienzos de la década del veinte la realización de Congresos Nacionales de Vialidad, en donde se debatían los avances del sistema a nivel mundial. Los progresos de la vialidad en Estados Unidos y en países europeos formaban parte de las exposiciones presentadas, al mismo tiempo que se ofrecían propuestas respecto de las necesidades del sistema argentino. Las declaraciones de estos Congresos eran luego presentadas ante Comisiones Legislativas con la finalidad de que se las adoptaran en la legislación sobre el tema.<sup>18</sup> Muchas de estas formulaciones las veremos replicadas en proyectos de ley presentados en su momento por diputados radicales y socialistas.

<sup>16</sup> García Heras, R. *Automotores norteamericanos*, p.11.

<sup>17</sup> Para un estudio en profundidad sobre ambas asociaciones, ver Piglia, Melina (2014).

<sup>18</sup> Revista de Ingeniería, 1922.

Se veían comprometidos en esta acción equipos técnicos, cuya producción ocupa un espacio importante, por ejemplo, en las publicaciones del Centro Nacional de Ingenieros<sup>19</sup>. Los trabajos de la Dirección de Puentes y Caminos, recibieron además los aportes de relevamientos hechos por el Instituto Geográfico Militar y las entidades relacionadas con los vehículos a motor. Ambos sectores se movían tras los problemas que se derivaban de la antigüedad de los caminos existentes y de la escasa importancia dada al factor conservación, producto de la escasez crónica de los recursos asignados y en las expectativas puestas en la labor de las empresas ferroviarias. Los estudios insisten en resaltar que ambos aspectos se retroalimentan en coyunturas de conflictos y obviamente en medio de los ciclos de crisis periódicas que caracterizan a la economía local de los años '20. Conflictos como las huelgas ferroviarias<sup>20</sup> son invocados como ejemplos de los trastornos que se derivan de la escasa previsión y dan muestra del alcance de la circulación de automotores en el medio rural que en contextos críticos como el mencionado, suplen en el traslado de las cargas, de la correspondencia, de los diarios. Demás está marcar la insistencia en la poca funcionalidad de los caminos con fines turísticos y menos aún para la práctica de los deportes relacionados con el automóvil.

Como mencionamos, los progresos alcanzados en materia de vialidad en países avanzados se estudian para rescatar elementos sobre los cuales evaluar las condiciones naturales locales y adoptar en base a ello medidas concretas. La cuestión específica de los caminos rurales en la zona central y en particular en la provincia de Buenos Aires se presenta siempre en reclamo de un tratamiento urgente de modernización y mantenimiento adecuado al tipo de actividad que se desarrolla. A pesar de la ventaja que significa la llanura en cuanto a la linealidad de trazados que posibilita, y la característica de los suelos húmedos en los que predomina la tierra y la arcilla, con las economías de costos que ello representa en relación por ejemplo a los caminos europeos, parte de las vías existentes no fueron producto del accionar público, sino que resultaron de las fajas de tierra libradas por los propietarios para la circulación, al momento del deslinde de los campos.<sup>21</sup> Los avances en el negocio agrícola ganadero y la valorización de la tierra resultante no se reflejan en un

---

<sup>19</sup> Publicaciones del Centro Nacional de Ingenieros: Revista La Ingeniería y Revista Técnica: Ingeniería, Arquitectura, Minería e Industria contienen informes y artículos referidos al orden nacional e internacional.

<sup>20</sup> Mantención y conservación. La Ingeniería. Nro. 575. Septiembre, 1922. Pp.462-467

<sup>21</sup> Sobre este tema Barba, E. (2010) ; Denis, Pierre (1987). La Ingeniería. Nro. 577. Noviembre, 1922.

acompañamiento de mejoras en la infraestructura. En base a las nuevas técnicas aplicadas se evalúa como posible crear sobre esas sendas de 50 varas de ancho promedio (alrededor de 43 metros) caminos que consideren espacio para el movimiento del ganado, y dejen preparada una vía para los automotores.

A partir de los años veinte, en que las obras viales comenzaron a incorporarse como política pública, las asociaciones se retiraron de la construcción, continuando con la prédica y demanda en pro de contribuir al mejoramiento de los caminos, tarea para la cual convocaban a la sociedad civil. Por otro lado, no fue menos importante su accionar en la difusión del turismo y en la organización de eventos deportivos que tenían al automóvil como actor principal. A través de su actividad creciente ambas organizaciones impulsaron la adopción de una política nacional de vialidad y la sanción de una ley de caminos, mostrando el poder de presión de la sociedad civil, interesada en el mejoramiento de las comunicaciones en el territorio nacional, sobre el estado.<sup>22</sup>

### **Los gobiernos radicales suman propuestas.**

Es así que entre otras políticas debatidas, el debate sobre vialidad volvió a tomar impulso en los años '20 a lo largo de la presidencia de Marcelo T. de Alvear. Los proyectos presentados por los diputados radicales entre 1922 y 1927, y el enviado por el Poder Ejecutivo (1925), se preocupaban por cuestiones centrales - técnicas, administrativas y financieras- que evidenciaban un conocimiento más elaborado del problema a tratar. Sus fuentes eran, como ya hemos mencionado, la experiencia norteamericana, y los aportes hechos en el Primer Congreso Nacional de Vialidad convocado por el Touring Club en 1922. El trabajo del Ministerio de Obras Públicas, base de la propuesta del Ejecutivo, contiene niveles de precisión y justificación que lo conforman en el antecedente más importante de lo que se pondrá en vigencia en la década siguiente.<sup>23</sup>

Las cuestiones técnicas centrales estaban en relación a la calidad de las obras a encarar. Se proyectaba ir avanzando en complejidad, partiendo de la mejora de los caminos de tierra, para concluir en la construcción de rutas consolidadas. Los diseños definían y diferenciaban

---

<sup>22</sup> Gómez, T - Tchordonkian, S. (2014) p.3.

<sup>23</sup> El proyecto presentado por Marcelo T. de Alvear fue obra del equipo del Ministerio de Obras Públicas encabezado por Roberto Ortiz.

las rutas nacionales, las provinciales y los caminos municipales. Las primeras estaban previstas para conectar las capitales de provincia con la capital del país, relacionar las estaciones ferroviarias, y un elemento recurrente, dado el contexto en el que se debatía la ley, era la jerarquización de aquellas vías de interés militar. Las rutas nacionales se ajustaban en su trazado a los tendidos ferroviarios, pero avanzaban más allá integrando los sistemas de circulación fragmentados, y poco mantenidos por las empresas privadas obligadas a ello por ley. La demanda de mayor regulación pública aparecía como medio idóneo de garantizar la modernización del sistema cuyo objetivo era el fomento de la industria.<sup>24</sup>

Los antecedentes técnicos generales habían sido extraídos, como señalamos, del modelo utilizado en los Estados Unidos, y ofrecían en detalle cuestiones tales como las calzadas, la construcción y mantenimiento de puentes; construcción, mantenimiento y derechos de usufructo de acequias, desagües, canales de riego; los tendidos paralelos de vías de circulación en zonas ganaderas para el arreo de los animales; condiciones de alambrados; vías paralelas para la instalación de tranvías en zonas donde era necesario el transporte de pasajeros.

En cuanto a las cuestiones administrativas, el Ejecutivo proponía la creación de la Dirección Nacional de Vialidad sobre la estructura técnica de la Dirección General de Puentes y Caminos, dependiente del Ministerio de Obras Públicas que tendría a su cargo la formulación de los planes de construcción de caminos nacionales, provinciales y los previstos por la Ley 5315 que revierten al ámbito público. Las obras se financiarían con un Fondo Nacional de Caminos administrado en forma autónoma por la Dirección.

La mencionada Dirección quedaba integrada por representantes del estado, representantes del sector agropecuario, de las empresas ferroviarias, y del sector automotriz (específicamente del Touring Club) designados por el Poder Ejecutivo.

El aspecto más importante era el financiero. En el conjunto de los proyectos las opciones variaban según el punto de vista de sus autores. A más de las partidas presupuestarias, y de

---

<sup>24</sup> El proyecto del Ejecutivo, define la ley de vialidad como la “Ley fundamental de la actividad económica, indispensable para sostener fomentar la industria.”

los ingresos aportados por los ferrocarriles, en general se proponía el impuesto sobre las naftas o cualquier otro combustible utilizado por los vehículos de tracción mecánica.

Pero la fragilidad de las cuentas llevaba a elaborar imposiciones de índole variada que se sumaban a las anteriores fuentes de ingreso, en busca de evitar toda forma de financiamiento externo, y de recurrir al aporte privado.<sup>25</sup> Se planteaba la creación de un banco agrícola - ganadero - industrial de carácter estatal, que aportara sus utilidades a las obras viales. Se proponía recurrir al 50% de los impuestos de aduanas que gravaran los ingresos de vehículos de todo tipo. A esto se agregaba un impuesto pagadero por las compañías de tranvías por el uso de los caminos afirmados y la extracción de un porcentaje progresivo de entre el 10 y el 30% de los impuestos internos destinados; un canon fijo sobre los 100kg de cargas que ingresan a las estaciones de ferrocarril; un impuesto al uso de las balsas; un impuesto a las patentes de vehículos que circularan fuera del ámbito municipal; a lo percibido por multas por contravenciones; a una carga fija sobre los depósitos de plazos fijos; a el 5% de las utilidades declaradas de las compañías de seguro; a un canon fijo por hectárea a los inmuebles ubicados en territorios nacionales etc.

### **Reformulaciones de un tema en tratamiento.**

El proyecto de Ley Orgánica de Vialidad, enviado al Parlamento en 1925 no fue tratado, por lo cual en las sesiones de 1927 el presidente Alvear volvió a insistir con su pedido de consideración.

En el nuevo proyecto, se produce un avance sobre el anterior en el sentido de fijar cuatro categorías de caminos, a la vez que se delimitaba la jurisdicción a los que estarían sujetos. Así, los caminos de primera categoría (nacionales e interprovinciales) respondían al orden nacional en cuanto a su trazado, uso y tráfico. Sin embargo, el poder de policía, era ejercido por las diferentes provincias. Del mismo modo quedaban bajo jurisdicción de la Nación los caminos internacionales, los fronterizos, los de carácter militar y los de acceso a ámbitos donde se realizaran maniobras militares, puertos del mismo uso y aeronavegación.

---

<sup>25</sup> Recordemos que en los años de la posguerra el mercado de capitales externo se veía restringido. El país que detentaba mayor liquidez eran los Estados Unidos, más interesados en recuperar el mercado europeo que en realizar inversiones en los países del sur del continente americano. Como señalan Llach y Lanciotti (2012), p. 125, los datos disponibles de los flujos de inversión externa directa en Argentina indican que entre 1914 y 1923 prácticamente cesaron, reanudando su crecimiento a partir de entonces hasta 1931.

La financiación de tres de las categorías (la segunda, comprendida en los fondos provistos por la Ley 5315, recibiría de la misma sus aportes) quedaba a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad que disponía del Fondo creado para tal fin, en tanto su mantenimiento era sostenido por las jurisdicciones de las cuales dependían.

En esta nueva presentación se volvía a insistir sobre los cuadros administrativos de la Dirección Nacional de Vialidad. El ente contaba con un presidente y nueve vocales designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Los vocales representaban a cada una de las organizaciones automovilísticas (Touring Club y Automóvil Club Argentino- ACA-, no solo a una de ellas, como en el presentado dos años antes),<sup>26</sup> las empresas ferroviarias, las asociaciones con mayor número de socios de los sectores agrario y ganadero, y un representante del Congreso de las Municipalidades. Todo el diseño del sistema vial quedaba bajo esta órbita, en tanto la aprobación del presupuesto anual de la Dirección recaía en el Ejecutivo. Si bien el ámbito de la ley era el nacional, las provincias eran convocadas a integrarse al modelo de acción prevista por la ley. Logrado el acuerdo, tendrían derecho a disponer de un porcentaje de los Fondos de Caminos para encarar sus propios trabajos.

Los mencionados Fondos de Caminos se conformaban con el 3% establecido en la Ley 5315 (hasta enero de 1947 y a partir de entonces por los derechos de aduana a que dicha ley se refiere), con Títulos de la Deuda Interna, denominados Títulos de Obras de Vialidad. Con la finalidad de atender a los servicios de los Títulos, se destinaban el producido de los impuestos de aduana sobre todo automotor o sus repuestos; el 10% de los impuestos internos nacionales; con lo producido por la construcción de caminos de calzada artificial (o sea, aquellos caminos realizados por fuera de lo diseñado por la DNV), en los cuales el 50% del costo debía ser aportado por los propietarios que se vieran beneficiados por dicha construcción.

---

<sup>26</sup> Como señala Melina Piglia en su estudio, en tanto el TCA “tuvo una dirigencia caracterizada por la presencia de profesionales liberales, muchos de ellos ligados al mundo de la política”, el ACA “se caracterizó por una fuerte presencia de personas vinculadas a los negocios en torno al automóvil”, p. 20. De esta composición podemos inferir que esta última asociación había logrado en este tiempo avanzar en su relación con el gobierno reclamando un lugar en la mesa de decisiones referidas al rubro automotriz.

A los caminos de jurisdicción nacional se adjudicaba el 40% de los Fondos, otro 40% iba a dar a los de jurisdicción provincial, en tanto el 10% se destinaba para las provincias que no podían afrontar con su presupuesto sus propios caminos; y el 10% restante, se le otorgará a los municipios que tuvieran a su cargo el mantenimiento de caminos de acceso al ejido urbano. Se establece que el Ministerio de Guerra colaborará con los insumos que se requiera así como será función del Ministerio de Agricultura proveer los árboles necesarios para delimitar los caminos.

### **Diputados profundiza el debate.**

Completando esta presentación del Ejecutivo, en el mes de agosto de 1927, el diputado radical por la provincia de Santa Fe, Claudio L. Newell presentó un proyecto en el que proponía la creación de “Bonos de Pavimentación Nacional” que serían emitidos por series, de acuerdo al avance y los requerimientos de los caminos dispuestos por el MOP. La primera serie emitida contribuiría a la construcción de un camino que uniera Buenos Aires con Córdoba, pasando por la ciudad de Rosario. Lo interesante de esta propuesta es el modo en que serían amortizados estos bonos. Establecía que “para el servicio de amortización e intereses de estos bonos se crea un impuesto especial de dos centavos por litro al consumo de la nafta ...”<sup>27</sup> lo cual en sí mismo no resulta novedoso pues ya había sido incluido en propuestas anteriores. Es el art. 3º el que resulta innovador, al establecer que “Los propietarios colindantes con los caminos que se construyan por la presente ley, contribuirán a su construcción, en razón del mayor precio que ha de beneficiar en el valor a sus propiedades, con un treinta por ciento del valor total de las obras, el que será abonado proporcionalmente en la forma y cantidad que por esta ley se establece”. Esta idea de que los propietarios de tierras por donde pasarán los nuevos caminos debían contribuir a su construcción, reforzaba la idea ya presente en las anteriores presentaciones realizadas por los diputados Gómez y E. Zeballos desde 1913 y en el presentado por el Poder Ejecutivo. El último avanzaba haciendo extensiva dicha contribución a todos los caminos a construir y no solo a los caminos “de calzada artificial” como establecía la ley del Ejecutivo.

Si la valoración de las tierras en el momento en que se tendieron las primeras vías de ferrocarril sorprendió a algunos y fue rápidamente aprovechado por otros, sesenta años más

---

<sup>27</sup> Proyecto Ley Diputado Newell, op.cit., p.79.

tarde este principio era parte de un saber común. Todo camino, todo tendido ferroviario valorizaba las propiedades lindantes, por lo que el costo de la construcción debía ser compartido entre el Estado nacional o provincial y los particulares, que eran quienes en definitiva, se veían directamente beneficiados por las mejoras operadas.

El proyecto propuesto contemplaba la administración y aplicación de los fondos que se creaban por esta ley. A tal fin se proponía la creación de un Directorio Administrativo de los Bonos de Pavimentación Nacional, que tendría por presidente al ministro de Hacienda, y como vicepresidente al Ministro de Obras Públicas. Los restantes integrantes representaban a las Bolsas de Comercio de Rosario, Buenos Aires y Córdoba, en tanto el contador general de la Nación tenía a su cargo la función de secretario-tesorero. Todos los cargos eran honorarios, a excepción del de secretario-tesorero. Este funcionario era responsable de llamar a licitación las distintas obras propuestas y realizar el control de la ejecución de las mismas. Asimismo se fijaban los porcentuales que debían aportar los propietarios de los terrenos colindantes al camino, divididos en función de tres franjas paralelas. El mayor aporte se cargaba sobre las propiedades ubicadas en las dos primeras franjas, en tanto el porcentaje disminuía proporcionalmente en las más alejadas. Lo que se pretendía con esta distribución, era en cierta medida, regular la construcción de los caminos haciendo partícipes a los propietarios en los costos de una vía que incrementaba el valor de sus propiedades y permitía mejor acceso a los transportes.

Por su parte, el diputado socialista Ernesto Spinetto, en agosto de 1929, hizo llegar un proyecto de Ley Nacional de Carreteras con algunas variaciones respecto de los presentados hasta entonces. Su propósito era lograr una red coordinada de carreteras en el territorio nacional, diferenciando entre a) carreteras nacionales, b) carreteras con subsidio nacional y c) carreteras de los territorios nacionales. Establecía que las primeras y las últimas, estarían a cargo de la Dirección Nacional de Carreteras, en tanto las segundas quedaban bajo la responsabilidad de las provincias con ayuda financiera del Fondo. La Dirección Nacional de Carreteras, ente de carácter autónomo, debía integrarse con un representante de los ferrocarriles nacionales, un representante de la organización agraria mayoritaria, tres vocales y un presidente designado por el Poder Ejecutivo. Llama la

atención el hecho de que no se agregue en la composición del organismo a los representantes de las asociaciones automovilísticas.

La función de esta dirección debía ser la de administrar el Fondo y proyectar el Plan Nacional de Carreteras, controlar la ejecución y seguimiento del personal técnico. El hecho de incorporar la proyección de un Plan Nacional sin dudas otorga mayor organicidad a la propuesta de los socialistas.

El mencionado Fondo de Carreteras debía componerse con los mismos aportes considerados las otras instancias, a lo que se le suma la emisión de títulos de deuda pública de la Nación, interna y externa, hasta los 100 millones de pesos anuales. Podemos considerar que al proponer la elaboración de un plan de alcance nacional, la constitución de ese Fondo, sin contar con la emisión de títulos de la deuda pública, resultaba insuficiente, peligrando por tanto la puesta en marcha del mismo. Finalmente se proponía que la dirección de Dirección General de Puentes y Caminos pasara a depender de la Dirección Nacional de Carreteras, con lo cual se buscaba lograr una mayor centralidad en la toma de decisiones.

### **Presentaciones en el Senado**

Por su parte, en el Senado, los proyectos presentados y discutidos fueron los del senador radical por la provincia de Entre Ríos, Martín M. Torino y el del senador por La Rioja, Carlos Vallejos. En septiembre de 1924, el primero de ellos propone construir carreteras en todo el territorio de la Nación y establecer convenios con las provincias con la finalidad que “disminuya en un 80% el gasto de transporte y vinculen entre sí todos los centros productivos y productores más apartados del país”, según lo expresado por el senador Torino en su presentación.

En su proyecto establece que la construcción de las carreteras se realizará previa licitación y que las empresas elegidas, de acuerdo a su capacidad técnica y financiera, no podrán tener a su cargo obras que superen los diez millones de pesos. Este límite establecido puede pensarse como una medida que fije la intención de no propiciar monopolios o concentración de la actividad en una empresa, favoreciendo por tanto la posibilidad de que la construcción de las carreteras recaiga sobre más de una empresa. No obstante, debemos

reconocer que en esos años no eran muchas las empresas que pudieran llevar adelante este tipo de tareas, por lo que sería necesario tener un mayor detalle de las empresas que por entonces cubrían los requisitos que el proyecto preveía, a fin de arrojar más luz sobre la intencionalidad de esta enunciación.

Llama la atención el hecho de que en el artículo 8° se establece que “Los gastos que originen como los que demanden los estudios y proyectos se proveerán de los fondos creados por esta ley.” El Estado es quien destina los capitales para las obras, en tanto la empresa privada que toma la tarea solo aporta el conocimiento, o como dice el proyecto, “su capacidad técnica”. Indirectamente se estaría propiciando un subsidio sobre el capital privado. Queda claro que la idea subyacente es que el Estado es quien debe proveer los recursos para la realización de las obras. Por tanto, se establece que el pago de las obras se hará mediante deuda interna tomada por el Ejecutivo, los llamados “Bonos de Ley Carretera”, los que serán entregados a los contratistas. Para la amortización de los mismos se prevé crear un fondo integrado por: la partida de Puentes y Caminos que en ese momento fija el Presupuesto, el porcentaje que las empresas ferroviarias deben depositar para la construcción de caminos de acuerdo a la Ley Mitre, impuestos aduaneros a la importación automóviles, motores destinado a la tracción, al petróleo y derivados combustibles, el producido de la venta de tierras fiscales (5km al costado de los caminos), etc. En palabras del senador, la construcción y sostenimiento “gravitarán, en parte proporcional sobre aquellos que más se beneficiarían de ellas”.

En la defensa de su proyecto resalta la importancia que tiene por entonces la construcción de las carreteras en los países más adelantados del mundo, y como muchos de sus contemporáneos, en los Estados Unidos. En tal sentido, resalta el hecho de que en el país del norte, desde 1916 se relegó la construcción de vías férreas para abocarse al desarrollo del sistema vial, para el cual el estado aumentó su deuda pública, destinando los bonos creados a tal fin. Alude en tal sentido al informe realizado por el delegado del Touring Club Argentino al Congreso Panamericano de Vialidad que por entonces se había efectuado en Nueva York.

Por su parte, el senador Vallejos centra su proyecto en determinar el régimen legal, administrativo, técnico constructivo y financiero que regirá sobre el sistema vial. Lo

novedoso de su presentación radica en el aspecto financiero, ya que destina diferentes fondos según se trate de la construcción de caminos de tierra o de pavimento. Para los caminos de tierra, no innova en destinar para su construcción lo acordado en el presupuesto nacional, más lo correspondiente al art. 8° de la Ley Mitre. O sea, el régimen financiero que por entonces regía. En tanto, para los de pavimento, centra en los beneficiarios directos de las obras a encarar. En consecuencia, los recursos provendrán de lo recaudado por los impuestos al consumo: de combustibles líquidos, por la venta de automotores, repuestos y demás insumos referidos al sector, así como un impuesto retributivo pagado por las propiedades que se benefician del paso de la carretera, con características similares a las discutidas en el proyecto del diputado Newell. Para afrontar estas construcciones, como en otros proyectos se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir “Títulos Nacionales de Vialidad”. Justamente, en los fundamentos del proyecto, se aclara que el mismo se basa en lo postulado por anteriores presentaciones y reafirmando por tanto, la necesidad de una Ley Nacional de Vialidad que genere, a su vez, un “estudiado plan de carreteras”.

### **Temas debatidos y presentes en la sanción de la Ley de Vialidad**

Una vez revisados los distintos proyectos de ley presentados en las décadas del 20 y el 30, proponemos realizar un ordenamiento de los temas que resultaban de interés por parte de los distintos sectores políticos en esos años, relacionados con los transportes.

En el funcionamiento de cualquier sistema de transportes, es esencial determinar en primera instancia cómo estará garantizada su financiación. Luego de la sanción de la Ley de Vialidad, de acuerdo a los datos existentes, entre 1933-1943, el financiamiento provino de distintas fuentes. Como constatamos en un trabajo anterior, en promedio, el 20% del tendido vial fue el resultado de la aplicación de la Ley 5315; un 43% resultaba de la coparticipación nación – provincias y el restante 37% correspondía a obras federales.<sup>28</sup> Por tanto, el principal motor de las inversiones en el sector vial terminó siendo el Estado Nacional que participaba en más del 70% de las obras, a partir de los instrumentos previstos por la Ley de Vialidad. A los fondos provenientes de la venta de nafta que regían a nivel nacional desde 1931, se sumaban los montos provistos por la aplicación de multas de incumplimiento de los contratos de vialidad, las donaciones de distinto tipo, y el resultante

---

<sup>28</sup> Gómez T., Tchordonkian, S. (2014)

de la tasa por contribución al mejoramiento de la tierra rural en los territorios nacionales. A todos estos ingresos se sumaban las cifras previstas como aportes del tesoro nacional vía presupuesto, que siempre serían superiores a los \$ m/n10.000.000 anuales, a lo que debían agregarse los ingresos provenientes de títulos emitidos para financiar las obras y sumas percibidas en concepto de intereses sobre títulos en poder de la administración pública.

Del mismo modo en que las presentaciones analizadas en el parlamento son en buena medida tributarias del intercambio y debate de las presentaciones realizadas en los Congresos Nacionales de Vialidad y en los Congresos Panamericanos de Carreteras oficiados en la década del veinte, buena parte de los tópicos comprendidos en la Ley de Vialidad fueron tomados de estas instancias previas.

En lo institucional, a través de todas las presentaciones se denota la necesidad de definir un organismo encargado de llevar adelante las tareas de construcción y mantenimiento de los caminos. Esto pone de manifiesto la no delimitación y por tanto superposición de jurisdicción de los organismos nacionales y provinciales.

El establecimiento de un plan nacional de carreteras subyace en forma más o menos explícita la mayor parte de las presentaciones. La urgencia de su estudio y puesta en funcionamiento está dada por la incidencia que la precariedad presente en el sistema vial ejerce, en forma limitante, sobre el crecimiento de la economía nacional.

### **Reflexiones finales**

El conjunto de los proyectos elaborados a lo largo de dos décadas presenta un cuadro general de las condiciones imperantes en el plano de la circulación interior, estrechamente vinculadas a la actividad económica. Está claro que la discusión sobre infraestructura vial y transportes no era nueva, pero había adquirido mayor relieve y se orientaba en otro sentido a partir del éxito de los automotores en el circuito argentino. En la medida en que se evidenciaba que el crecimiento del parque automotor se iba a sostener en el tiempo, era imperativo trabajar sobre el esquema existente. Esta situación hacía más visible la poca funcionalidad de los caminos para fines turísticos, comerciales o de transporte de pasajeros, y la precariedad de sus trazados en gran parte del país. En este aspecto los progresos alcanzados en materia de vialidad en países avanzados se estudiaban para

rescatar elementos sobre los que evaluar las condiciones naturales locales y adoptar en base a ello medidas concretas. Se trataba además de la conformación de un sistema alternativo y complementario del ferroviario, que fuera más flexible a las fluctuaciones de la demanda y permitiera generar un buen mercado interno.

Sin embargo la puesta en discusión del tema vial también era un medio para plantear cuestiones que hacían al orden institucional, en la medida en que éste dificultaba los progresos necesarios o los cambios reclamados. En líneas generales la crítica de los sectores que asumían la necesidad de un cambio, se dirigía a la presencia monopólica del transporte ferroviario, y en concreto a las distorsiones que resultaban de la Ley Mitre de aplicación reciente, en relación a las atribuciones que el estado había cedido al sector privado y que, en condiciones normales, se mantendrían por los próximos cuarenta años. Las obligaciones que imponía la ley en la práctica (que las compañías dispusieran donde construir, y hacia dónde dirigir el 3% tributado) daban lugar al avance privado sobre la jurisdicción pública. El accionar del sector privado se evaluaba como el resultado de la ineficiencia del orden público y de la permanencia en los sectores dirigentes de ideas en torno a la libre empresa propias del siglo pasado.<sup>29</sup>

Un segundo aspecto era la crítica de la gestión del Ministerio de Obras públicas. La dilación en la toma de decisiones, se juzgaba por un lado como resultado de la presión de los agentes interesados, pero también de la falta de equipos técnicos dedicados exclusivamente al tema caminos. La respuesta en todos los casos, era la creación de un organismo (Comisión o Dirección) integrado por cuerpos técnicos permanentes, y uno colegiado de asesoramiento, con representantes de los sectores de interés periódicamente renovados. En esto último se dejaba traslucir el intento por impedir la conformación de un ente burocrático que, controlado por algún sector en particular lo volviera inoperante.

El tercer tema de fuerza era la dificultad de financiamiento de grandes obras. En general se convocaba a elaborar planes de financiamiento coherentes de mediano y largo plazo diseñados para el cumplimiento de cada proyecto específico. En todos los casos las dos

---

<sup>29</sup> Las disposiciones resultantes del acuerdo que se concreta en la Ley Mitre son tratados en varios de los proyectos trabajados. Encontramos referencias al respecto en las presentaciones realizadas por los diputados Rafael Castillo, en 1912, los de Saguier, Cantilo y Zeballos en 1915, para citar algunos.

fuentes genuinas, las asignaciones presupuestarias y los impuestos más variados, se completaban con la emisión de títulos de deuda pública. El punto central era entender y aceptar que los caminos, su construcción, mantenimiento, y control eran del ámbito exclusivo del estado. A partir de la guerra se empezó a realzar la utilidad militar de ciertos circuitos y su puesta bajo un régimen especial.

En cuanto a los aportes fiscales, la idea de cargar con un impuesto a los combustibles y a los materiales rodantes apareció ya en la década de 1910, tomando en cuenta que el aumento de la demanda afectaba a las importaciones. El impuesto a los combustibles siguió en pie, pero se consideró que las imposiciones elevadas a los materiales e insumos iban a afectar el desenvolvimiento de la actividad industrial en el medio. Esto tenía relación directa con la instalación de filiales de las empresas americanas y con la difusión del uso del automotor en las cargas.

Este debate puede entenderse en el marco de la discusión en torno al sistema de transportes y por ende de la orientación de la economía nacional, que se reabre en la guerra y continúa en la posguerra. Tal como se señala en otra investigación sobre ferrocarriles<sup>30</sup>, buena parte de las exigencias de los sectores vinculados a la economía dirigidos a los gobiernos radicales, se plantean en términos de profundizar el desarrollo del mercado interno y por ende de implementar políticas proteccionistas. Desde este punto de vista se exige el desarrollo de un sistema de transportes que permita una total integración del mercado interno, basado en la acción central del Estado.

El establecimiento de un plan nacional de carreteras subyace en todas las presentaciones, y como es lógico los distintos trabajos se influyen unos a otros y se repiten en las ideas generales con el paso del tiempo. Lo importante es que estos aportes toman nota de los cambios operados en la época, de las experiencias realizadas en el exterior que son reelaboradas por ingenieros locales. Los aportes de las instituciones vinculadas al sector automotor a través de las convocatorias a Congresos nacionales y la participación de representantes argentinos en los congresos panamericanos, sirvió a la actualización permanente en información y prácticas especialmente después de la guerra. En base a esos aportes textuales en muchos aspectos se diseñó la Ley nacional de Vialidad.

---

<sup>30</sup> Gómez, T, (2011)

## **Fuentes primarias**

*Antecedentes para el estudio de la Ley Federal de Carreteras. Recopilación de los proyectos presentados al H. Congreso Nacional desde 1975.* Asociación argentina de importadores de automóviles y anexos. Vol. XI. Buenos Aires. Mayo de 1931.

Revista La Ingeniería. Publicación del Centro Nacional de Ingenieros. 1914, 1922.

Revista Técnica. Ingeniería, Arquitectura, Minería, Industria. 1912, 1914.

## **Bibliografía citada**

Barba, Enrique M. Rastrilladas, huellas y caminos. Buenos Aires, Letemendia, 2010. (3º edición)

Ballent Anahí y Gorelik Adrián (2001), "País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis", p. 146, en Cataruzza, Alejandro *Crisis económica, avance del Estado e Incertidumbre política (1930-1943)*. Nueva Historia Argentina. Editorial Sudamericana. España.

Bunge, Alejandro, "Perspectivas de la economía argentina en 1930". *Revista de Economía Argentina*, pp.189-190, Año 12, numero 141, marzo de 1930

Denis, Pierre. La valorización del país. La República Argentina. 1920. Buenos Aires, Ed. Solar, 1987

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

Gómez, Teresita, Tchordonkian, Silvia (2014) "Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta: mapas superpuestos?" IV Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Bogotá.

Gómez, Teresita (2011) "El incierto lugar de los ferrocarriles en las políticas públicas". En Solveira, Beatriz, *Prescindencia e Intervención. Relación retrospectiva entre gobierno y servicios públicos*. Editorial Brujas, Córdoba.

Lluch, Andrea y Lanciotti, Norma. "Las empresas europeas en Argentina: condicionantes, destinos de inversión y cambios organizativos entre la primera y la segunda guerra mundial." En *Desarrollo Económico*, vol. 52, N° 205 (abril- junio 2012)

Piglia, Melina (2014) *Autos, rutas y turismo*. El Automóvil Club Argentino y el Estado.

Rocchi, Fernando "La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino (1920-1945)" En Barbero María y Regalsky, Andrés, editores (2014) *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales*. UNTREF. Provincia de Buenos Aires,

Salerno, Elena "La inversión pública en los Ferrocarriles del Estado (1930-1940)" XXI Jornadas de Historia Económica. Caseros. Septiembre 2008.