

CRISIS Y CAMINOS

Intereses sectoriales e intervención del Estado en el origen de la red caminera argentina, 1930-1943 *

Norberto Alvarez **

Es ampliamente reconocido el importante rol que el sector del transporte y las comunicaciones desempeña en toda economía. Por su directa vinculación con todas las actividades y con el desplazamiento de personas, su adaptación cuanti-cualitativa a las necesidades y potencialidades económicas condiciona el grado de desarrollo de la economía en su conjunto. Por ese motivo al examinar una política económica es interesante observar cuál es el papel destinado al sector mencionado y, dentro de él, la importancia asignada a cada uno de los distintos medios. En el caso de la Argentina, el sistema interno de transportes -fundamentalmente ferroviario- fue planeado como una infraestructura necesaria para la expansión agropecuaria de fines del siglo pasado, cuya producción se destinaba a los mercados externos, y en la cual los caminos eran meros afluentes del riel.

Pese a la gravitación del parque automotor, que llegó a su mayor nivel en 1930, y de la demanda general de la actividad económica, la atención concedida a las carreteras dentro de la política vial fue muy limitada hasta ese año. A partir de la Crisis y especialmente desde la sanción de la Ley Nacional de Vialidad de 1932, la construcción de caminos alcanzó un ritmo no superado en las cuatro décadas siguientes. Entre 1933-43 la red caminera se extendió en 65.194 Km. a un promedio de 5.927 Km. anuales y un máximo de 11.700 Km. para 1937; se completó de esta manera un total aproximado de 90.000 Km.

* Una versión preliminar de este artículo fue presentada y discutida en el V Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina organizado por la Academia Nacional de la Historia en Resistencia (Chaco) en setiembre de 1981.

** CONICET - IEHS/UNCPBA.

a las estaciones ferroviarias y, como consecuencia de todos estos cambios, el antiguo sistema de caminos se deformó y desapareció en partes, surgiendo una nueva red vial, más densa, complementaria del ferrocarril, las regiones carentes de vías férreas, la red caminera siguió conservando sus anteriores características y funciones." (6)

El crecimiento de la economía agroexportadora aumentó los requerimientos al transporte haciendo necesaria la construcción de caminos locales que facilitarían el traslado de los productos a las estaciones ferroviarias. En 1907 se dictó la Ley 5315 que si bien versaba sobre concesiones ferroviarias, incluía un artículo que tuvo trascendencia en la vialidad nacional, ya que por primera vez se arbitrabán recursos regulares y continuos para la atención de ciertas obras. El artículo 8º establecía que por cuarenta años se liberaría a las empresas ferroviarias de los derechos de aduana correspondientes a los materiales y elementos de construcción y explotación que necesitaran, requiriéndoles por tal franquicia una contribución del 3% del producido líquido, exonerándolas de todo otro impuesto.

Todos los ferrocarriles nacionales se acogieron a los beneficios de esta ley a partir de 1908, aportando entre esa fecha y 1932 la suma de \$ 86 millones o sea un promedio anual de \$ 3.400.000 (7). Estos fondos, encomendados a un organismo técnico administrativo, de carácter autárquico, denominado Comisión Administradora del Fondo de Caminos -integrada mayoritariamente por representantes de los ferrocarriles-, fueron destinando específicamente a la construcción y reparación de los caminos de acceso a las estaciones, por lo general de la zona agrícola y hasta distancias de ellas que pocas veces superaron los 20 Km. Por lo tanto, aunque significaron un aporte para la estructura vial, condujeron a la formación de sistemas locales alimentadores del ferrocarril, mientras que los caminos generales sólo se construyeron con los recursos asignados en las leyes de presupuesto anual, de manera discontinua y con absoluta carencia de una concepción integral de red. Entre 1858 y 1932 las partidas destinadas a inversiones en obras de puentes y caminos ascendieron a un total de \$ 214 millones. Si bien desde 1905 aumentaron considerablemente, representaron una parte muy exigua de los presupuestos: el 0,23% de promedio anual entre 1858-1904 y el 1,26% para 1905-32 (8).

Lamentablemente no hemos encontrado datos sobre la extensión de los caminos construidos con todos estos fondos. Un trabajo realizado posteriormente por dos técnicos de la DNV proporciona

las siguientes cifras para todo el período

Extensión de los caminos al 31-12-32 (Km) (9)

	Pavimentados y mejorados	Abovedados	Naturales	TOTALES
Nacionales	2.187	19.404	19.670	41.261
Provinciales	-	38.394	89.932	128.326
Vecinales	-	7.514	161.919	169.433
TOTALES	2.187	65.312	271.521	339.020

La incorporación del automotor a la vida social primero y a la actividad económica después, fue el otro suceso importante de esta etapa. Junto con el siglo XX se inició una creciente importación, que de 9 unidades en 1900 ascendió a 90.396 en 1929. En una primera fase el automóvil primó sobre el camión en forma casi absoluta, atenuándose luego esa diferencia hasta constituir estos últimos casi la cuarta parte de los 430.000 vehículos existentes en 1930. A partir de ese año la circulación decreció como consecuencia de la crisis económica, del aumento de los derechos de importación y de la saturación del tránsito provocada por la falta de caminos (10).

El notable incremento del parque automotor, especialmente el verificado entre 1925 y 1930, originó verdaderas campañas de reclamos por caminos, presionando a las autoridades para que proveyesen al país de una red de tránsito permanente que vinculase los principales centros de producción con los de consumo o de embarque para la exportación. Jugaron un importante rol en esas campañas los congresos viales nacionales e internacionales efectuados en este período. en 1922, organizado por el Touring Club Argentino, se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Vialidad, "convocado con el único y exclusivo objeto de propender a la resolución inmediata del asunto mediante la ejecución de una ley que estatuya sobre la materia". Estuvieron representados los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales, las sociedades agropecuarias, los centros de altos estudios, las empresas vinculadas al transporte y diversas instituciones ligadas a la economía. Estas presencias, a las que debe

sumarse la del agregado comercial de la embajada de E.E.U.U., habrían resultado "una demostración elocuente de la magnitud que el problema vial reviste entre nosotros" (11). Fueron presentados y discutidos dos proyectos de Ley Nacional de Vialidad, votándose por el del T.C.A. con varias reformas y elevándolo al Congreso de la Nación para su consideración.

El segundo de estos Congresos se reunió en 1929, con una concurrencia más nutrida y representativa aún que el anterior. No hubo presentación de proyectos, pero en las resoluciones finales se planteó la urgencia impostergable, para la economía del país, de contar con una red nacional de carreteras. En el discurso inaugural, su presidente el Diputado J. Borda, comunicó a la Asamblea que el P.E. tenía terminado un muy elaborado proyecto que contaría con apoyo parlamentario (12).

En 1925 y 1929 se realizaron el I y II Congreso Panamericano de Carreteras en Bs. As. y Río de Janeiro respectivamente, aportando nuevas presiones y recomendaciones.

Las deliberaciones de la Tercera Conferencia Económica Nacional celebrada en Julio de 1928, agregaron nuevas voces al reclamante coro. Las conclusiones aprobadas contenían un conjunto de propuestas acerca de la forma más acertada de financiar esas obras públicas (13).

Pero la delantera en la cruzada en pro de una ley federal de carreteras, fue tomada por los intereses automovilísticos y petroleros -de origen norteamericano-, nucleados en la Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos (A.A.I.A.A.). Fueron estos grupos los que subvencionaron en gran parte los congresos mencionados. En 1928 crearon internamente la División de Vialidad con el propósito de "luchar tesoneramente hasta conseguir la legislación que solucione el actual problema caminero" (14).

Su intensa campaña incluyó la publicación de una serie de folletos tendientes a evidenciar las necesidades y conveniencias de buenas rutas. El más sugerente de ellos, titulado "Beneficios económicos y sociales de las buenas carreteras" -que fue distribuido a principios de 1929 entre los legisladores-, demostraba que la producción cerealera podía abarataarse en un 10% de contar con caminos adecuados (15).

Pero no todos los reclamos eran coincidentes: las empresas ferroviarias comenzaron a movilizarse con el objeto de impedir el desarrollo vial, o al menos subordinarlo a sus intereses. Previendo una potencial competencia, olvidaron sus criterios liberales y,

actuando como grupo de presión, reclamaron la protección del Estado. Exigían la coordinación de todos los transportes en función del tráfico ferroviario y una red caminera complementaria del riel (16).

En el mismo sentido, la Nación publicó un artículo el 22-2-29 apoyando la construcción de caminos auxiliares. "Lo más probable", decía, "es que los caminos que respondan a los intereses de la producción nacional sean los que representen afluentes de las grandes líneas férreas, y antenas radiales de los grandes centros y puertos". Para la misma época A. Bunge dió a conocer "El decálogo del buen camino", en cuyo primer concepto recomendaba: Construid caminos para el transporte. Ellos deben ser los afluentes de los ferrocarriles y de los ríos navegables y de los deltas de los grandes centros comerciales y exportadores. No os dejéis deslumbrar por los grandes caminos espectaculares y costosos " (17).

Como vemos la política vial argentina era el campo de enfrentamiento entre los viejos capitales ingleses y los advenedizos capitales norteamericanos. Junto a ellos se movían y acomodaban los intereses locales, sin llegar a definir la situación.

Desde 1875 hasta 1930 fueron presentados, infructuosamente, al Congreso dieciseis proyectos de ley de vialidad, sin que recibieran tratamiento la mayoría de ellos.

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen, el climax alcanzó su punto más álgido. En 1929 grupos financieros norteamericanos ofrecieron al Gobierno los fondos necesarios para la realización de las obras públicas viales. A pesar de esta oferta y del supuesto proyecto oficial, no se encaró un programa coherente de construcción de caminos hasta 1932.

Algunos autores ven en esta indefinición del Gobierno Radical una prueba de su actitud probritánica, frente a la expansión de las inversiones norteamericanas que tanto le preocupaban (18).

II. La política caminera en los años '30.

A. La influencia de la Crisis

El año 1930 aportó dos acontecimientos claves a la historia Argentina: el arribo de la onda expansiva de la crisis mundial

y la quiebra del orden constitucional. el primero se tradujo en una profunda depresión económica con su inevitable escuela de desocupación. Del segundo emergieron los gobiernos que habrían de aplicar una nueva concepción en el manejo de la cosa pública: el Estado debía intervenir para resolver los problemas generados por la Crisis.

Uno de los efectos de la recesión económica internacional -tal vez el más grave para nuestro país- fue la caída de los precios agropecuarios, principalmente de los cereales. En algunos casos la declinación llegó a la mitad del valor respecto de 1929, arrastrando con la rentabilidad del sector agrícola (19).

Las consecuencias sociales de esta contracción económica no se hicieron esperar. El relevamiento de 1932 registró 334.000 desocupados sobre una población de 11.000.000 de habitantes, es decir un 3% del total; el 45% de ellos provenían de las labores rurales y casi la cuarta parte residían en la Capital (20). Seguramente es probable que estas cifras hayan sido inferiores a las reales, con lo cual la situación debió ser más grave aún de lo que ellas indicaban.

Estos dos elementos coyunturales agregaron nueva y contundentes argumentaciones a las demandas por una efectiva política caminera, actuando como detonantes de la resolución oficial.

Era imprescindible recuperar, o al menos mejorar, el nivel de beneficios de los productores rurales. Dado que los precios -al depender del mercado mundial- no podían controlarse, era preciso reducir los costos. Dentro de éstos los fletes ferroviarios y el acarreo ocupaban una importante porción. Desde la Guerra hasta 1930 los fletes representaron el 22% del valor del intercambio con el exterior (21). En ese período las tarifas ferroviarias casi se duplicaron, el valor medio por Tn de carga agrícola pasó de \$4,90 en 1908-18 a \$8,47 en 1918-1939 (22). Para 1929 la A.A.I.A.A. estimaba que los gastos de acarreo significaban el 5% de lo transportado (23).

Desde cierta óptica estatal -es decir la de influyentes fracciones de la clase dominante- imperaba, pues, la necesidad de abaratar el traslado de la producción y para ello hacían falta caminos. Por otro lado, la creciente desocupación inquietaba a los dirigentes políticos y las obras públicas parecían el calmante de ese mal.

Estas dos preocupaciones comenzaron a reflejarse en la acción estatal y en los escritos de la época.

En la Conferencia de Interventores Nacionales, realizada en diciembre de 1930, uno de los puntos a tratar estaba redactado en los siguientes términos:

"2- Problemas relativos al régimen impositivo, a la producción y al amparo de la misma, a la desocupación, a las obras públicas (especialmente vialidad). Estudio de recursos especiales de las provincias para obras públicas, como ser sobretasas en la contribución territorial e impuestos a la nafta, teniendo presente si tales recursos admiten o no otros destinos."

En esa oportunidad, el Ministro de hacienda informó acerca del pensamiento del Gobierno Provisional de realizar los caminos que reclamaban las necesidades de la economía nacional (24).

Un informe sobre actividades agrarias, elevado por la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura en diciembre de 1930, recomendaba:

"El flete ferroviario elevado enormemente en estos últimos años, sin que los precios de los cereales hayan aumentado en proporción, por el contrario se mantienen bajos, debe ser rebajado..."

"El camino pavimentado, al facilitar el transporte de productos agrícolas, contribuye a su abaratamiento. En consecuencia, la subcomisión afirma en forma categórica que todo gobierno debe convertir en realidad, dentro del más breve plazo, esa aspiración hacia el camino pavimentado..." (25)

Un artículo publicado el 29-12, sobre la creación del impuesto a la nafta, precisaba que éste permitiría formar "un fondo cuantioso de recursos para efectuar el vasto plan caminero, que las actuales autoridades tienen preparado con el doble fin de atribuir elementos de eficiencia al desarrollo económico del país y al mismo tiempo contribuir a que se resuelva el problema de la desocupación obrera" (26).

B. El impuesto a la nafta.

Las circunstancias derivadas de la Crisis habían creado un defini-

tivo consenso sobre las necesidades viales y el Estado estaba decidido a proveer al país de un sistema caminero.

"Esto sentado, lo que está sujetado a discusión y estudio es el origen de los recursos de que se ha de hechar mano para su realización y la coordinación de la acción de los diversos poderes..."

Tales fueron las palabras del Ministro E. Uriburu en la ya mencionada Conferencia de Interventores. Sostuvo que -dada la situación financiera general- era imposible afrontar un plan de construcciones viales con los recursos ordinarios. Era forzoso, pues, arbitrar recursos especiales y los que el gobierno tenía en estudio eran el peaje y el impuesto de 2 centavos a la nafta (27).

La idea de gravar los combustibles con fines viales provenía de un proyecto que la Pcia. de Bs. As. tenía en consideración desde mediados de 1930, cuya intención era dotarla de una estructura caminera. El interventor en esa provincia -Dr. Mayer Pellegrini- propuso a los ministros Uriburu y Beccar Varela extender este proyecto a todo el ámbito de la Nación. En enero de 1931 se reunieron los representantes de las empresas importadoras y productoras de combustibles con el Ministerio de Agricultura, discutiendo la forma en que habría de implementarse el sobreprecio a la nafta y cuál sería su monto. El 2 de febrero se firmó el convenio, cuyo art. 1º manifestaba la finalidad de cooperar con el Gobierno Nacional en su programa de construcción de caminos. El Art. 2º estipulaba un aumento de 0,02 \$/1 al precio de la nafta, a partir de la vigencia del acuerdo. En la Pcia. de Bs. As. el incremento sería de 1 centavo más, destinado a las rutas provinciales. Las recaudaciones serían entregadas al gobierno, bajo fe de las constancias en los libros comerciales, quien las depositaría en una cuenta especial, transfiriendo periódicamente los fondos al Ministerio de Obras Públicas. Por el art. 6º quedó establecido que la observancia del convenio se extendería hasta la futura sanción de una ley de vialidad (28).

Este recurso, puesto en vigencia en marzo de 1931, produjo en los años de su aplicación (1931 y 1932) la suma total de \$32.028.670, que sirvieron para poner en marcha el plan vial nacional.

Pero quedaba aún pendiente el problema de dotar al Estado de un instrumento jurídico que facilitase su accionar. En febrero de 1932, formalmente recuperado el funcionamiento constitucional, se reanudaron los reclamos al Congreso por una ley de vialidad. Desde marzo hasta setiembre de 1932, fueron recibidas

en la Cámara de Diputados más de treinta solicitudes en ese sentido. Interesante e ilustrativa es la nota enviada en junio por los delegados del Congreso Nacional de Cooperativas Agrícolas:

"El Congreso estima necesaria la intensificación de la construcción de caminos pavimentados con especial atención aquellos que conducen a puertos de embarques... A medida que las obras van avanzando se agudiza la simpatía popular hacia esta clase de caminos, y toda iniciativa tendiente a intensificarlos es recibida con el beneplácito unánime de la población. Por otra parte, la dolorosa crisis económica, que se manifiesta en la desocupación de muchos millares de obreros, acrecienta las simpatías populares hacia esas obras camineras que constituyen el medio inteligente y práctico de atenuar las proporciones y consecuencias del paro forzoso...

... sólo nos resta augurar que el presente período parlamentario se caracterice por una ley de vialidad fecunda en beneficios para la agricultura, tan castigada por la carestía del transporte de productos, carestía que, hoy por hoy, no tiene otra perspectiva de alivio que la que pueda brindarle el camino pavimentado." (29)

La cuestión carestía de los fletes-falta de trabajo se transformó en el elemento movilizador de la política vial y fue común a todas las agrupaciones, como puede verse a través de los estudios que sucesivamente se elevaron al Congreso. Creemos que la presentación al proyecto del Diputado Carlos Moret avala suficientemente esta idea:

"...Aspira, pues, este proyecto, no sólo a la sistematización de las obras viales y a la solución del problema económico de la reducción del renglón "fletes de acarreo" del costo de producción de nuestras cosechas, sino también a contribuir a la solución del agudo problema social actual de la desocupación obrera." (30).

C. La Ley Nacional de Vialidad

a) Los proyectos.

A poco de reiniciadas las actividades parlamentarias en 1932, fueron presentados a la Cámara de Diputados cuatro proyectos de ley de vialidad. El primero de ellos, entrado el día 8 de junio, llevaba la firma del diputado del Partido Socialista Independiente A. Spinetto. El 13 de junio ingresaba el de la bancada socialista con la firma de los diputados Moret, Castiñeira e Inda y dos días después lo hacía el del Poder Ejecutivo, refrendado por Justo y su ministro de Obras Públicas. Finalmente el 18 de julio el Partido Demócrata Nacional a través de su diputado C. Pueyrredón presentó también su proyecto. Por acuerdo general, éstos pasaron a estudio simultáneo de las Comisiones de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes, quienes en caso de no surgir diferencias, debían presentar un despacho conjunto.

A mediados de setiembre el despacho es elevado a la consideración de la Cámara con aprobación del total de los componentes de ambas Comisiones. La lectura y comparación del texto final con los originales nos muestra las coincidencias y las concesiones efectuadas por las distintas tendencias.

b) Los debates

Los discursos y debates previos a la aprobación de la Ley Nacional de Vialidad, pusieron de manifiesto la unánime voluntad de los legisladores de proveer definitivamente al país de un sistema caminero y paliar los efectos de la depresión, a pesar de las supuestas diferencias ideológicas.

El 22 de setiembre estaba previsto tratar el despacho, pero al no terminarse de discutir otras cuestiones ya preferenciadas, se dispuso pasarlo al día 26. En ese momento se coincidió en la importancia de dictar la ley cuanto antes, a pesar de que pudiera contener pequeños errores. El diputado oficialista J. Martínez manifestó:

"Yo no creo que pueda haber disparidad de criterios, y me parece que es interesante la sanción inmediata de esta ley. Este proyecto sí que es una forma seria de combatir la desocupación;

y en momentos en que la gente pide pan y trabajo, bueno es darle esta sanción que permite hacer grandes obras públicas.."

El presidente de la Comisión de Transportes, C. Pueyrredón, al abrir el debate el día 26 infería que "con la ley de vialidad si se sancionara se dará trabajo, en breve término, a más de cien mil hombres". Las principales argumentaciones del miembro informante del despacho, A. Spinetto, se basaron en los datos del folleto publicado en 1929 por la A.A.I.A.A., al cual ya nos hemos referido. Demostraba cómo habrían de aumentar las ganancias del sector agrario, si los caminos permitiesen reemplazar la carreta por el camión y, por lo tanto, cómo podrían incorporarse a la producción zonas que las distancias a las estaciones no las hacían rentables. Citaba el caso de los productos de granja de Tucumán y Salta que, al dejar de depender de los fletes ferroviarios, podrían ser vendidos en Bs. As.. Arguyó también que, a diferencia de los ferrocarriles, los automóviles contribuían considerablemente con el fisco; por lo tanto convenía construir caminos para que pudieran seguir importándose.

El sector socialista intervino para señalar que si bien habían votado el despacho a efectos de no entorpecer su tratamiento, querían plantear su disidencia con referencia a dos aspectos del proyecto. No acordaban la participación de las empresas ferroviarias en el directorio del ente conductor de la política vial, por entender que sus intereses e intenciones se contraponían con aquellos que esta ley buscaba fomentar. Se referían a un impreso en el cual los directores de los ferrocarriles negaban la conveniencia del desarrollo caminero. El otro desacuerdo se vinculaba con el establecimiento de preferencias para los materiales de producción nacional frente a los extranjeros. En un planteo típicamente librecambista, se preocupaban más por los costos que por las fuentes de trabajo. Finalmente agregaron la necesidad de proteger al futuro obrero de vialidad estipulando salarios mínimos.

Aprobado el despacho en general, se paso a la consideración en particular. Sólo tres artículos provocaron polémica, el artículo 3º donde se estipulaba, al estudiar la red troncal, dar preferencia a los caminos radiales a puertos y estaciones ferroviarias; el artículo 4º que establecía la composición del directorio de la D.N.V. y el artículo 39º, en el cual se disponía la libre importación de los equipos necesarios para las obras. A estos últimos se había referido anteriormente la bancada socialista.

Con respecto al primero, la discusión giró en torno a si debía darse prioridad a los caminos radiales y coordinar los medios

de transportes. Incuestionablemente este artículo tendía a satisfacer las viejas exigencias de los grupos vinculados a los ferrocarriles. El diputado R. Noble planteaba:

"No busquen en una ley protectora una defensa imposible. Por sobre la que podríamos dictar nosotros a su requerimiento están la del progreso técnico y la de la necesidad. Mal podríamos imponer nosotros al productor que siga transportando a 10, lo que puede transportar a 5. Los ferrocarriles no son aliados del camino y no lo serán tampoco"

Tras algunas modificaciones fue aprobado, agregándosele la frase "en lo posible" a la coordinación. Es importante señalar que en agosto, el Poder Ejecutivo había elevado un proyecto de coordinación nacional del transporte para ser tratado conjuntamente con éste.

Los diputados socialistas, con el respaldo de los demócrata-progresistas, se opusieron firmemente a la presencia ferroviaria en el seno de la DNV, tal como lo fijaba el artículo 4º. Esta deliberación mostró al Partido Demócrata Nacional como claro defensor de las empresas británicas, a pesar de lo cual se alteró la redacción asentándose "empresas de transporte" en lugar de "empresas ferroviarias".

Es en el debate por el artículo 39º donde quedan claras las concepciones librecambistas del Partido Socialista, cuya argumentación apuntaba a obtener franquicias aduaneras, no sólo para las maquinarias y equipos, sino también para todos los insumos viales. Algunos demócratanacionales -el caso de L. Duhau- apoyaron este criterio en tanto que otros defendieron las posibilidades de la producción local, tal como la madera o el cemento. Finalmente se adoptó el punto de vista liberal, incluyéndose el término "materiales" al texto original del despacho. La doctrina no les permitía ver que por un lado pretendían combatir la desocupación y por otro desaprovechar potenciales fuentes de trabajo. Afloraban de este modo los límites del pretendido nacionalismo económico o de la generación de eslabonamientos del tipo "New Deal", marcados por los objetivos de abaratar los costos agrarios y ocupar transitoriamente trabajadores parados.

Aceptado el despacho, fue elevado a la Cámara de Senadores, en donde se trató el día 30 de setiembre, último día del período ordinario de sesiones. Con una predisposición no frecuente, fue discutido y aprobado el anteproyecto, haciéndole sólo dos enmiendas. Una formal, la supresión del artículo 35º, y la otra, la

eliminación de la extensión de los derechos para los materiales de construcción en el artículo 39º, que tanto había dado que hablar. Con la misma premura que en su tratamiento, fue devuelto ese mismo día a la Cámara Baja, quien -en patética muestra de su interés y sin que mediara discusión- votó la ley, dos horas antes del cierre del período.

El 30 de setiembre de 1932 fue sancionada la Ley Nacional de Vialidad y cinco días más tarde -día del camino- promulgada bajo el Nº 11.658 (31).

c) La Ley

A partir de ese momento, la acción estatal tuvo su instrumento legal. Se inició con ella una nueva era para la política vial argentina en virtud del sistema institucional, político, financiero, económico y administrativo que creaba con ese objeto. Sus disposiciones fundamentales dieron lugar a la creación de: 1) un sistema troncal de caminos; 2) una entidad administrativa nacional, autárquica, encargada de proyectar, construir y conservar esa red; 3) un fondo nacional de vialidad; 4) un sistema de ayuda federal a las provincias para las construcción de caminos provinciales.

La primera de esas disposiciones fue relevante, en el sentido de que la Nación se hacía cargo de los principales caminos del país, adquiriendo los terrenos necesarios y llevando a cabo las obras correspondientes, pero sin que las provincias perdiesen jurisdicción sobre esas franjas de terreno de propiedad nacional que cruzaban sus territorios. La DNV debía hacer un estudio general de las necesidades viales del país y proyectar la red a construirse, estableciendo que para la selección de las rutas que la integrarían, se debía tener en cuenta preferencialmente a las que fueran radiales a puertos, las de acceso a las estaciones, las que uniesen las provincias y territorios nacionales, las que diesen acceso a los países limítrofes y las que intercomunicasen a las ciudades importantes y centros de producción, coordinando en lo posible los transportes.

La segunda disposición se refiere a la creación de la DNV, entidad que si bien guardaba cierta semejanza con la Dirección General de Puentes y Caminos a la que reemplazó, fue una dependencia en la cual se crearon las condiciones para el desarrollo de la técnica vial en una escala hasta entonces desconocida en el país (32).

La tercera es, sin duda, la más trascendental de todas, al asegurar a la obra vial una provisión regular de recursos con ese destino específico.

Por la cuarta disposición la Nación acudía en ayuda de las provincias, entregándoles fondos para cooperar en la construcción de aquellos caminos provinciales que completasen a la red nacional, pero les exigía -para el acogimiento a esta franquicia- la creación de organismos viales autárquicos, con lo que se propendía a la unificación y regularización de los criterios viales y a la propagación de los esfuerzos burocráticos modernizantes (33).

d) El fondo nacional de vialidad

Tal como hemos visto la ley 11.658 creaba recursos y establecía fórmulas de distribución. Los recursos se formaban con: impuestos de 0,05 \$/l a la nafta y del 15 % del precio de venta a los lubricantes; la contribución de la ley 5.315; un aporte de Rentas Generales de \$ 10.000.000 por año; la contribución por mejoras en los Territorios Nacionales; el producido de multas por incumplimiento de contratos; donaciones, legados o aportes; y rentas de títulos e intereses por sumas acreedoras, autorizando además a la DNV a emitir títulos hasta la suma de \$ 200.000.000, cuya negociación se destinaría exclusivamente a la construcción de caminos.

Los fondos provenientes de la ley 5.315 debían invertirse de acuerdo con lo estatuido en la misma y su contabilidad, llevarse por separado.

La ley determinaba que el total de los fondos recaudados -excluidos los de la ley 5.315- debían deducirse los gastos de administración, servicios de títulos y gastos de conservación de la red nacional, obteniéndose así el Fondo Prorratable, que se distribuiría en un 60% para la Red Nacional y un 40% como Ayuda Federal para las provincias.

Con el objeto de asegurar la construcción de caminos nacionales en todo el ámbito del país, la ley disponía que los fondos para los mismos se distribuyesen en las siguientes proporciones: 20% a la superficie, 40% a la población y 40% al consumo de nafta.

Con respecto a la Ayuda Federal, establecía que el 40% asignado, el 5% se dividiría por partes iguales y el 35% restante en la siguiente forma: 1/3 según presupuesto vial provincial, 1/3 según

población y 1/3 según consumo de nafta. El acogimiento de las provincias a esta franquicia que debían formalizar por ley-convenio con la Nación, las obligaba a crear el organismo vial autárquico que ya mencionamos, el cual debía contar con recursos propios entre los que tenían que figurar, el impuesto provincial de hasta 0,02 \$/l de nafta y la contribución por mejoras en las zonas servidas por los caminos construidos.

En el año 1939, la ley 12.625 modificó en parte las fuentes de recursos y su distribución. EL impuesto a la nafta fue fijado en 0,06 \$/l y el de los lubricantes en 0,10 \$/l reemplazando al anterior del 15% del precio de venta por inaplicabilidad. Se estableció un nuevo gravamen a los demás combustibles de 0,06 \$/l, pero no pudo ser bien aplicado. El resto de los recursos no sufrieron alteraciones. Con respecto a la distribución, los cambios pueden observarse por comparación en el siguiente cuadro:

Fórmulas de distribución de recursos

CONCEPTO	LEY Nº 11.658	LEY Nº 12.625
Nomenclatura	R = Total Recursos L = Recursos ley 5.315 $R' = R - L$ A = Gastos administrativos ST = Servicios de Tít. C = Gastos Conservac.	R = Total Recursos L = Recursos ley 5.315 $R' = R - L$ A = Gastos administrativos ST = Servicios de Tít. C = Gastos Conservac. D = Fondo art. 13º = 5% R'
Fondo Prorratable	$F = R' - (A + ST + C)$	$F = R' - (A + ST + C + D)$
Distribución Red Nacional	(20% superficie 60% F (40% población (40% nafta	(10% cuota (2/3 provin. (fom. (1/3 terr. nac. 60% F (25% superficie (25% población (40% nafta
Distribución Coparticipación Federal	(5% partes iguales (1/3 pr. vial prov. 40% F (35% (1/3 población (1/3 nafta	(5% partes iguales (1/3 pr. vial prov. 40% F (35% (1/3 población (1/3 nafta

Sin embargo, ambas leyes adolecieron de la imprevisión de fijar como impuesto para la nafta -que constituía el recurso más importante- un monto fijo por litro. Es así como en el año 1943 se hizo necesario modificar esa contribución, lo que realizó mediante el decreto 18.410, que lo elevó en \$0,01, y paralelamente cambió el gravamen de los otros combustibles fijándolos en 0,0115 \$/l (en reemplazo del que estableció la ley 12.625 cuya complejidad de aplicación la hizo inoperante) (34).

Pese a las reformas legales, el problema financiero no pudo ser resuelto. La crisis de los combustibles y la caída del parque automotor, originados por la disminución de la importación a causa de la guerra, redujeron el consumo y, con ello, las recaudaciones.

D. La acción de la Dirección Nacional de Vialidad.

El decreto del 10 de noviembre de 1932, nombrando el primer Directorio, puso en funcionamiento a la D.N.V.. Es interesante señalar que la designación para el cargo de Presidente recayó sobre el Ing. J. Allende Posse, integrante del grupo de asesores íntimos del Presidente Justo (35). Lo cual nos estaría indicando la importancia que el Poder Ejecutivo asignaba al plan caminero.

Durante la etapa que nos ocupa (36), la repartición dispuso de fondos por un total de \$ 777.608.226, el 96% de los cuales correspondieron a la ley 11.658 y el 4% a la ley 5.315. El impuesto a la nafta aportó \$ 666.819.434 que significaron el 85,7% de lo recaudado, en tanto que la contribución de rentas generales -que debió ser de \$ 110.000.000- se redujo a \$28.500.000 (a pesar que figuró anualmente en los Presupuestos Nacionales). Los recursos provenientes de los lubricantes y demás combustibles sólo se hicieron efectivos a partir de 1940, con lo cual su participación fue del 3,9%.

Estos fondos permitieron la realización de inversiones que totalizaron \$729 millones, de las cuales el 96,4% fue demandado por el cumplimiento de la ley 11.658. en construcción de obras se emplearon \$ 544,5 millones, siendo el resto absorbido por los gastos. Dentro de estos últimos, los de conservación de la Red Nacional fueron creciendo hasta llegar en 1943 a implicar el 15% de la erogación anual. Los sueldos requirieron \$ 64 millones o sea el 8,8%.

Las inversiones en obras, que insumieron el 71,2% de los

fondos, se distribuyeron de la siguiente manera: Red nacional 48,4%, Coparticipación federal 21,3%, Mejoramiento 0,5%, Sobreprecio a la nafta (anexo B) 0,5%, Cumplimiento leyes especiales 0,3%, Cumplimiento art. 13^a 0,2%, Ley 5.315 3,5%.

El resultado de estas erogaciones puede verse en el siguiente cuadro:

Obras terminadas 1933-43 (Km)

Categoría de camino	Tipos de calzada			Total
	Obras básicas	Mejorados	pavimentado	
Red Nación.	15.567	6.425	2.094	24.085
Copart. Fed.	26.257	3.840	677	30.775
Ley 5.315	9.860	451	23	10.334
Total	51.684	10.716	2.794	65.194

Tal como era su objetivo, estas obras permitieron la ocupación de una importante cantidad de mano de obra. El promedio anual de obreros utilizados fue de 12.314, sin registrar grandes variaciones. Los empleados en cambio fueron aumentando constantemente; de unos 200 iniciales se pasó a 2.400 hacia finales del período. Las memorias de la DNV registran la permanente preocupación del organismo por servir como fuente de trabajo. Así por ejemplo, en 1940 el Directorio resolvió se llevasen a cabo aquellas obras en las cuales se utilizase el mayor número de obreros.

Otro de los efectos económicos de la construcción caminera fue el desarrollo de las actividades subsidiarias. A pesar de las previsiones de la ley sobre la importación de materiales de construcción -que beneficiaba concretamente a empresas británicas- se impuso mayoritariamente la provisión nativa. Fue en cambio en el rubro de maquinaria vial donde los ingleses encontraron un atractivo mercado. Los guarismos conteni-

dos en las Memorias nos muestran significativas sumas gastadas en madera, en su gran mayoría de origen nacional. Pero la que recibió los beneficios directos fue la industria del cemento, que en 1938 habría triplicado la producción y duplicado su personal respecto de 1930 (37).

La labor de la DNV se vio entorpecida a partir de 1939. Las condiciones impuestas por la guerra dificultaron la provisión de equipo y maquinarias y del hierro necesario para el hormigón armado. Se sumó a esto, el racionamiento de los combustibles y su consecuente disminución de los fondos. El año 1943 marca el punto de inflexión en las curvas de las recaudaciones e inversiones. A partir de ese año la obra vial entró en un franco receso; de 1944 a 1954 sólo se construyeron 15.496 Km de caminos, es decir la cuarta parte de lo realizado en el período estudiado.

III. Conclusiones

Frente a las carencias que el desarrollo vial mostraba desde la primer posguerra y a la explosiva difusión que significó la construcción de casi 70.000 Km de caminos desde 1930 a 1943, nos propusimos indagar las razones iniciales que impulsaron tal decisión y la incidencia relativa de los intereses intervinientes; también, sesgadamente, el rol que esta medida desempeñó en el conjunto de la política económica. Fue además nuestra intención estudiar el accionar estatal y sus resultados.

En los escasos y dispares estudios específicos o referenciales sobre el tema, se ha insistido reiterada y, tal vez, sobredimensionadamente en explicaciones que pivotean sobre la presión imperialista, descuidando la posibilidad de considerar a los intereses y maniobras de la clase dominante como variable independiente, aunque más no sea esporádica. Se ha confundido o desconocido la coherencia y alta racionalidad de clase de quienes diseñaron la política económica, destinada básicamente a preservar sus negocios, ajustando sus proyectos de crecimiento a las restricciones proteccionistas de los países centrales, pero con dudosa definición de bando en la lucha interimperialista. Globalmente se han desarrollado cuatro tipos de argumentaciones para explicar las motivaciones gubernamentales: 1) Las exigencias provocadas por el considerable aumento del parque automotor que venía dándose desde la primera posguerra. 2) La presión ejercida por las entidades y empresas vinculadas al automotor. 3) El fuerte peso político que los grupos petroleros habrían tenido en esos gobiernos. 4) El complejo juego de intereses desarrollados en torno a la competencia del automotor y el ferrocarril.

Sin negar el poder explicativo de ninguna de ellas y a partir de una posición que revaloriza los procesos internos a través de una relectura de las fuentes, hemos considerado que la fuerte caída de los precios de los productos agrícolas y la creciente desocupación originada por la Gran Crisis fueron factores que tuvieron mucho peso en el criterio oficial. La búsqueda del mantenimiento de la rentabilidad indujo a la reducción de gastos y, por lo tanto, al intento de abaratar el transporte. Además, esto se complementaba con la opinión generalizada, a nivel dirigente, de encarar un plan de obras públicas como un medio político de paliar el amenazante problema social de la escasez de trabajo.

Es decir que los factores movilizados fueron de carácter coyuntural en función de la recuperación de la estructura agroexportadora tradicional. No obstante, la resolución del problema no fue temporaria, ya que se encaró un plan a largo alcance, tratando de dotar al país de una estructura vial permanente y con perspectivas futuras.

La acción estatal tuvo su instrumento legal a partir de la sanción de la Ley Nacional de Vialidad, la cual creaba el sistema caminero en el orden nacional, organizaba la entidad que le daría cumplimiento y aportaba los fondos para tal fin, a la par promovía la acción de las provincias en análogo sentido y dentro de sus órbitas jurisdiccionales.

La labor realizada por la D.N.V. se vio dificultada por las anómalas condiciones introducidas por la guerra. Apesar de ello, los resultados fueron importantes si se los compara con los de períodos posteriores; se construyeron casi la mitad de los caminos existentes en 1980, impulsándose, además, el empleo transitorio de un considerable número de mano de obra y el desarrollo de actividades subsidiarias.

NOTAS

- (1) Entre otros, podemos mencionar los trabajos de: Peter Alhadef, *Finance and the Economic Management of the Argentine Government in the 1930's*. Oxford, 1983, tesis inédita. Adolfo Dorfman: *Cien años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*. Bs. As., Solar-Hachette, 1983. M. Deligiannis y otros: *Política económica 1930-1940, y Política económica financiera, 1920-1940*. Bs. As. FEPA, Doc. de trabajo Nº 9 y 10, s/fecha. M. Falcoff y R. Dolkart (Eds.): *Prologue to Peron: Argentina in Depression and War, 1930-1940*. Berkeley, 1975. Raúl García Heras: *Ferrocarriles británicos en la Argentina, 1928-1943*. La Plata, 1983, tesis inédita. Juan Llach: "El Plan Pinedo 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" en *Desarrollo Económico* Nº 92, 1984. Graciela Malgesini: *Agro pampeano y política agraria. Causas y consecuencias de la intervención del Estado entre la crisis y la II Guerra Mundial*. La Plata, 1986, tesis inédita. G. Malgesini y N. Alvarez: *Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la II Guerra Mundial*. Bs. As., AAHE, 1982. Arturo O' Connell: "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta" en *Desarrollo Económico* Nº 92, 1984 y "La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano contra las importaciones de carne y el triángulo Argentina-Gran Bretaña- Estados Unidos en el período entre las dos guerras mundiales" en *Desarrollo Económico* Nº 101, 1986. Rosemary Thorp (Ed.): *Latin America in the '30s*. Londres, Macmillan, 1984. Vicente Vázquez Presedo: *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*. Bs. As., Eudeba, 1978. R. Gravil y T. Rooth: "A Time of acute dependence: Argentina in the 1930s" en *Journal of European Economic History*, VII, 2-3, 1978.
- (2) Para un panorama del pensamiento económico de los intelectuales que participaron en el gobierno de los años '30, puede verse el trabajo Alberto Rubio: "Las cuestiones monetarias entre 1880 y 1936. Panorama del pensamiento económico nacional" en U.C.A. y A.A.H.E.: *II Jornadas de Historia Económica*. Bs. As. 1980, tomo II.
- (3) Cuando en 1940 el ministro de Economía Federico Pinero presentó un plan de "Reactivación Económica" para superar el impacto desfavorable de la guerra, el argumento de la construcción de caminos volvió a considerarse un recurso válido. En esta oportunidad, si bien se mantenía el esquema agroexportador como objeto primordial, el plan incluía ciertos intereses referidos a las "industrias nacionales" y, aparentemente, reconocía la experiencia económica norteamericana y la influencia teórica de la Teoría General de la Ocupación, el interés y el Dinero, de Jhon M. Keynes (1936). A diferencia de otras propuestas contenidas en esta representación -que no contaron con una aceptación política formal, pero fueron virtualmente impuestas en la práctica-

el desarrollo caminero sufrió los avatares del brusco descenso de las recaudaciones de la D.N.V. (debido a la alta inflación de la época) y de la crisis de las importaciones de combustibles e insumos, razones por las cuales no pudo volver a implementarse.

- (4) Dentro de esta línea encontramos, por ejemplo, a: Pedro Skupch: "Las consecuencias de la competencia de transportes sobre la hegemonía económica en la Argentina (1919-1939)" en *Económica*, La Plata, enero-abril 1971. Carl Solberg: *Oil and Nationalism in Argentina. A History*. California, Stanford Univ. Press, 1979. Wintrop Wright: *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico, 1854-1948*. Bs. As., Emecé, 1980. Raúl García Heras: *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina 1918-1939*. Bs. As., Libros de Hispanoamérica, 1985.
- (5) Guillermo Garbarini Islas: "La situación del país y la de las industrias rurales en particular requieren algunas medidas urgentes" en *Revista de Economía Argentina*. Bs. As., 1930, tomo XXV, p. 247.
- (6) Véase Teodoro Sanchez de Bustamante: *La vialidad y los transportes por caminos en la república Argentina*. Bs. As., Instituto de Economía de los Transportes, publicación Nº 6, 1939, p. 21.
- (7) Adolfo López Mayer: *Transportes en la Argentina*. Rosario, 1946, p.99.
- (8) *Ibidem*, pp 101/102. Separadamente de esas cuotas fueron votadas leyes especiales consignando recursos para obras públicas ligadas a la vialidad: Ley 61 de 1863 por \$ 1.000.000; Ley 4.301 de 1904 por \$ 9.000.000 y Ley 11.539 de 1929 por \$ 27.886.000, pero el cumplimiento de estas disposiciones pocas veces fue efectivo.
- (9) J. A. Valle y M. Alurralde: *Cincuenta años de Vialidad Carretera Argentina*. Bs. As., 1938.
- (10) En el Informe del Departamento de Comercio Exterior Británico sobre la situación económica argentina en 1928 se argumentaba que la caída de las exportaciones de automóviles en 1926 y 1927 es debida "en gran parte al estado de congestión de las calles de Bs. As. y la insuficiencia de las rutas rurales que restringen la demanda que en otro modo se haría efectiva". Cit. por Skupch, Pedro: "Las consecuencias de transportes sobre la hegemonía económica británica en la Argentina (1919-1939)". En revista *Económica*. enero/abril 1971, p. 132.
- (11) *Touring Club Argentino: Memoria del Primer Congreso Nacional de Vialidad*. Bs. As., 1922.
- (12) *Touring Club Argentino: Memoria del Segundo Congreso Nacional de Vialidad*. Bs. As., 1929.

- (13) Juan Agustín Valle: *Carreteras, su financiación*. Bs. As., 1928.
- (14) *La Prensa*, 12 - 12 - 1928.
- (15) Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos: *Beneficios económicos y sociales de las buenas carreteras*. Bs. As., 1929.
- (16) Nota presentada por los FC particulares al Ministerio de Obras Públicas acerca de la construcción de caminos. En: *Revista de Economía Argentina*, 1931, tomo XXVII, p. 481.
- Sobre las maniobras ferroviarias, véase: Raúl García Heras: *Notas sobre la situación de las empresas de transporte de capital británico en Argentina a comienzos del los años 30* Bs. As., FEPA, doc. de trabajo Nº 15, 1979. Pedro Skupch: "Deterioro y fin de la hegemonía británica" en: M. Panaia y otros: *Estudios sobre los orígenes del Peronismo/2*. Bs. As. 1973.
- (17) *Revista de Economía Argentina*. 1929, tomo XXII, p. 331.
- (18) J. Fodor y A. O'Connell: "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX" en *Desarrollo Económico*. abril/junio 1973, Nº 49, p. 38.
- (19) Antonio Vilá: *Precios de paridad para los productos agrícolas en la Argentina*. Bs. As., 1958, pp. 41-42.
- (20) Departamento Nacional de Trabajo: *La desocupación en la Argentina*. 1932. Bs. As., 1933.
- (21) Justiniano Allende Posse: "Economía y ferrocarriles" en *La Nación*, 6 - 3 - 45.
- (22) *Ibidem*.
- G. Villanueva: "Los fletes ferroviarios y la producción agropecuaria" en *Revista de Economía*. 1927, tomo XX, p. 247.
- (23) Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos: *op. cit.*
- (24) *La Nación*. 11 de diciembre de 1930.
- (25) "Informe de la Subcomisión asesora del Ministerio de Agricultura de la Nación" en *Revista de Economía Argentina*. 1930, tomo XXV, p. 474.
- (26) *La Nación*. 29 de diciembre de 1930.
- (27) Discurso del Mtro. Uriburu en la Conferencia de Interventores Nacionales en *La Nación*. 13 de diciembre de 1930.

- (28) "La creación del impuesto a la nafta" en *La Ingeniería*. marzo 1931.
- (29) Congreso de la Nación. Cámara de Diputados: *Diario de Sesiones*. 1932, tomo III, p. 382.
- (30) *Ibíd.*, p. 93.
- (31) Para los puntos a) y b), véase: Congreso Nacional. Cámaras de Diputados y Senadores: *Diarios de Sesiones*. 1932.
- (32) La creación de la D.N.V. es una muestra del proceso de modernización de la estructura estatal -encarado por el equipo de jóvenes tecnócratas que rodea a Federico Pinedo, convertidos en la intelectualidad burocrática de la vieja elite conservadora- con el avance de entidades autárquicas que contemplan nuevas esferas del campo civil.
- (33) Boletín Oficial: Textos de la ley 11.658 y decreto reglamentario.
T. Sanchez de Bustamante: *op. cit.*, cap. VI y apéndice.
A. López Mayer: *op. cit.*, p. 103.
- (34) Dirección Nacional de Vialidad: *Memoria*. 1943.
- (35) Robert Potash: *El ejército y la política en la Argentina*. Bs. As., Sudamericana, 1973, p. 125.
- (36) Los datos expuestos en este capítulo fueron extraídos de las Memorias de la Dirección Nacional de Vialidad, años 1933 a 1943.
- (37) Jorge Boiso: "La industria argentina del cemento portland y su relación con la industria caminera". en *Revista de Economía Argentina*. 1938, tomo XXVII, p. 367. Se benefició particularmente la "Compañía Argentina de Cemento Portland" fundada en 1916, con capitales norteamericanos. Este auge del cemento a raíz de la expansión vial de los '30 constituye un elemento más dentro de la pugna entablada entre los intereses británicos y norteamericanos en el área de Transporte (en este caso, por la provisión de insumos).