

ISSN Digital 1853-7073

DOCUMENTO DE TRABAJO

Número 57 Octubre 2019

Proyectos y concreciones en el sector vial (1958-1962)

Teresita Gómez – Silvia Tchordonkian

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LA ARGENTINA

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo “Proyectos y concreciones en el sector vial (1958-1962)” N°57 –
OCTUBRE 2019

ISSN 1853-7073

Director: Alberto Müller



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación
Mg. Adrián Ramos

CESPA / Instituto de Investigaciones Económicas
Dir. Dr. Alberto Müller

DOCUMENTO DE TRABAJO “Proyectos y concreciones en el sector vial (1958-1962)”¹

Número 57 Octubre 2019

Continuando con los trabajos elaborados en el marco del proyecto Ubacyt “Políticas públicas, planificación y desarrollismo 1955-1976”, presentamos un primer acercamiento al tema de los proyectos de construcción de obras viales elaborados durante la gestión desarrollista de Arturo Frondizi. Enmarcado en un contexto de expansión del transporte automotor y de la crisis de financiamiento de los ferrocarriles, la idea central del gobierno argentino es llevar adelante obras de infraestructura basadas en conceptos tales como la modernización, el despegue regional y el desarrollo económico integrado al mundo, que marquen una diferencia con lo arrastrado desde los '30 desde lo conceptual y desde las concreciones.

Nuestro aporte se centra en tomar nota de las líneas directrices de la política vial y las transformaciones en la dotación de medios de transporte operadas a lo largo de los años 1958-1962.

La labor en esta etapa estará centrada en los aportes estadísticos y las evaluaciones de los sectores vinculados a las obras viales, publicadas por la Asociación argentina de carreteras, y la DNV.

El trazado y mejoramiento de la infraestructura vial está directamente vinculada a la expansión del transporte automotor. En la medida en que avanza como medio de locomoción particular, de cargas y más adelante como transporte colectivo de pasajeros se requiere mayor participación de los organismos estatales en la diagramación de los circuitos y en la puesta en marcha de obras de públicas de gran magnitud física y de

¹ El presente trabajo fue presentado y discutido en las XXV Jornadas de Historia Económica, realizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica, desarrolladas en la Universidad Nacional de Salta, el 21, 22 y 23 de septiembre de 2016.

costos, para asegurar su desenvolvimiento. El auge ferroviario del siglo XIX y el vial a partir de los años treinta representan dos modelos de gestión estatal, funcionales al desarrollo del país en las distintas etapas.

En este trabajo nuestro marco temporal es el período 1958-1962 cuando se reabre la decana discusión sobre los medios de transportes más eficientes y las funciones del Estado en ese ámbito, teniendo en cuenta que a esta altura el propio estado se desempeñaba como el principal empresario en el sector. De allí se deducían mayores obligaciones tanto en el planeamiento y la gestión de los servicios, en el peso del financiamiento y en los efectos sociales.

Pero esta doble función (estatal y empresaria) llevó la competencia entre los ferrocarriles y el transporte automotor a la arena pública, haciendo del Estado una parte interesada y no sólo un árbitro entre intereses privados sectoriales.

Una amplia literatura sobre el tema evalúa la posición de los distintos gobiernos acerca de las relaciones intersectoriales y las políticas a favor de uno u otro sistema de transporte.² En el presente, miradas a partir desde una “óptica más reflexiva” encuentran que hay razones fundadas para entender la coexistencia necesaria de los dos sistemas en el contexto nacional³ y reconocen la dificultad de encontrar un punto de equilibrio económicamente viable para eludir la competencia.

En las páginas siguientes como primera aproximación a la etapa, rescatamos los aportes estadísticos y las evaluaciones de los sectores vinculados a las obras viales y al sector automotriz en los años previos y en los inicios de la presidencia de Arturo Frondizi, en medio de la definición de las líneas generales de la propuesta vial del desarrollismo.

Tenemos en cuenta que la llegada del líder radical a la presidencia no se dio en un proceso democrático normal, pero sí en un contexto internacional favorable a la integración económica mundial. La disponibilidad de crédito externo como forma de financiamiento al sector público o como inversión directa abrió la posibilidad de avanzar en las áreas que el gobierno consideraba prioritarias, petróleo, siderurgia e industria automotriz, de efectos sobre las políticas de vialidad de las que nos ocupamos aquí. Una meta a alcanzar fue la construcción de una amplia red de carreteras y autopistas, y otra la producción nacional de autos y camiones, para poner fin al déficit de transportes que señalaba el informe de Cepal sobre la Argentina pocos años antes. Se entendía que por esta vía se alcanzarían dos objetivos que cambiaban radicalmente la

² Al respecto, ver Cena (2003), .Ortega, F. (2013.2014, 2015) en diferentes presentaciones.

³ Müller, A. (2018) “La cuestión ferroviaria en la Argentina”, pág.20

configuración del país: descentralizar las actividades productivas concentradas en la región pampeana creando nuevos polos de desarrollo, e integrar económicamente las distintas regiones y con ello vincular los proyectos en marcha. En resumen, avanzar en el desarrollo armónico e integral.

El interés demostrado por las carreteras y la industria automotriz nos autoriza a pensar que el desarrollismo en el marco de la sustitución avanzada de importaciones, buscó romper el equilibrio difícilmente sostenido entre los sectores de transporte, tras la crisis del Modelo Agroexportador, a favor del transporte automotor para lo que contaba con posibilidades reales de acceder a los recursos tecnológicos y de capitales que ofrecía el mercado internacional. Mucho más claro si se toma en cuenta el déficit crónico en esos dos planos que afectaba a los ferrocarriles estatales frente a la potencialidad del sector privado del transporte automotor.

Insumos fundamentales para la elaboración de esta ponencia han sido los documentos del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), así como las publicaciones de las Jornadas realizadas por la Cámara Argentina de la Construcción y la revista “Carreteras” de la Asociación Argentina de Carreteras. Estos materiales revisados y sumados a datos estadísticos de distintas fuentes, nos abren hacia las opiniones fundadas de los ingenieros y funcionarios vinculados a producción de ideas y responsables de la gestión pública y realización de las grandes obras viales, así como a los sectores interesados en la ampliación de las obras públicas, entiéndase las grandes empresas constructoras y proveedoras del Estado.

¿Los números hablan de un sistema vial estancado y crisis de transportes?

En la primera mitad de los años cincuenta, durante el segundo gobierno de Perón se agudizaron los problemas de larga data en el sector vial, que impidieron concretar los diagramas del Segundo Plan Quinquenal. Factores como la escasez de tecnología y de divisas y la falta de financiamiento externo se sumaron a un proceso inflacionario de arrastre que afectó los planes previamente establecidos, reduciendo el ritmo en la ejecución de nuevas obras y sosteniendo con dificultad el mantenimiento de las existentes.⁴

⁴ Un cálculo realizado en 1952 por la Cámara Argentina de la Construcción muestra que el costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires, se eleva de 100 para 1939, a 624 como promedio del año 1950 y 770 para el mes de diciembre de ese mismo año. Estiman que con el dinero que en ese año se construye

Visto en detalle las carencias apuntaban a:

El aumento del precio de los materiales (maderas, cemento, hierro, arena) y la falta de equipos modernos en las actividades vinculadas a la elaboración de las materias primas, por ejemplo trituradoras, cargadoras, etc. que obligó a la utilización de mano de obra en la realización de tareas rudimentarias.

Aumento del costo de la mano de obra, cuyo salario era calculado por jornada y no por horas efectivamente trabajadas.

Aumento de los fletes ferroviarios y escasez crónica de vagones para carga.

Deterioro de las maquinarias. Más allá de lo que puede suponerse no faltan⁵ ya que el IAPI realizó compras en los Estados Unidos que garantizaron la renovación de los equipos inutilizados y aumentaron el número de equipos modernos,⁶ pero que fueron afectadas por el precario mantenimiento de las mismas, a causa de la falta de insumos que no se producían localmente. La economía de importaciones que se impuso a partir de 1949 derivó en el uso excesivo de las máquinas, tanto en el sector privado como en el público.

En consecuencia en un contexto en que por los aumentos en el tráfico y en los tonelajes se requerían calzadas de mayor calidad en términos de materiales y diseños de obras para ofrecer mayor resistencia al desgaste, no se cubrían las necesidades.⁷

Si bien, y según la opinión generalizada, los automotores habían aumentado poco respecto al comienzo de los '40, el tránsito en cambio se había multiplicado hasta diez veces en los períodos de auge, y entre 4 y 5 veces en los tiempos normales. El porte de los vehículos de carga afectaba a los trazados tradicionales (el ancho de las rutas se cita como causa de frecuentes accidentes y destrucción de las banquinas, quiebre de las rutas pavimentadas) dado que a causa de la demanda excedía el tonelaje reglamentario de la carga autorizada por eje.⁸

La suma de los factores mencionados redundaba en mayores costos de obra por km, registrando una diferencia de cerca del 200% entre 1950 y 1958. Esto se traducía en

un km de camino, en 1939 se habrían hecho 7,7 km de obra exactamente igual. De Carli, Luis (1952) Aspectos generales del Problema vial. Pág. 29

⁵ Cámara Argentina de la Construcción.

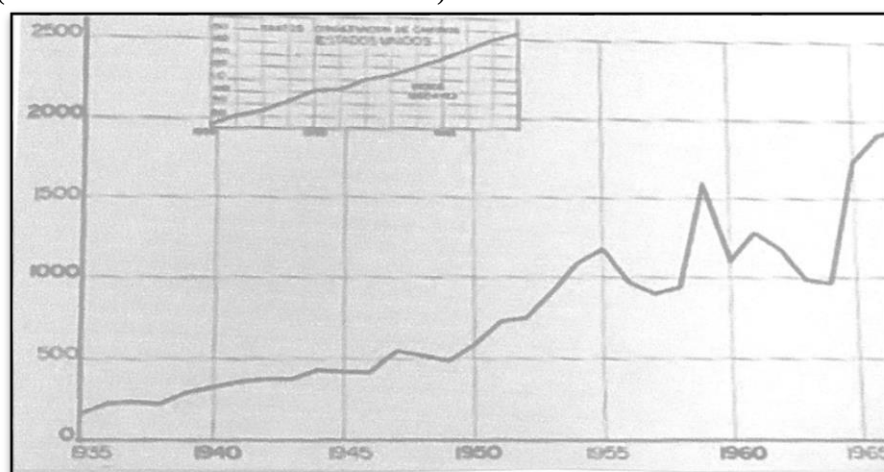
⁶ En función de esos ingresos la DNV contó con: tractores de distintas potencias 177(1945) y 316 (1948). Las motoniveladoras pasan de 22 (1945) a 64 (1948). Palas mecánicas 84 (1945) a 200 (1948). Distribuidoras de asfalto 12 (1945) a 24 (1948). Camiones 470 (1945) 700 (1948).

⁷ Allende Posse, J.(1957) "Nuestro Problema vial" (conferencia) pág.21

⁸ Allende Posse, J. (1957) calcula que en 1957 "el número de camiones ha subido de 65 mil a 240.000", pág. 29. En la misma exposición hace el siguiente señalamiento "En 1940, 316.000 automóviles y 119 mil camiones, circulaban ya con velocidad y relativa facilidad, por casi todas las rutas de nuestro territorio." pág. 21.

mayores erogaciones en el mantenimiento de las rutas en las zonas centrales que registraban la mayor afluencia de tránsito; la ruta provincial N°2, entre Dolores y Mar del Plata, y las nacionales N° 8 entre Pilar y Pergamino, la N° 188 entre San Nicolás y Pergamino y N° 9 en el tramo Arroyo del Medio y Cañada de Gómez, en las provincias de Buenos Aires, y Santa Fe, núcleo dinámico de la “pampa húmeda”.⁹ La situación de escasez de recursos imponía que cualquier decisión fuera evaluada en función de lo imprescindible, es decir el sostenimiento de la actividad en las zonas núcleo.

Gráfico 1.- Gastos de Conservación de la Red Nacional
(en millones de Pesos Corrientes de 1960)



Fuente: Memorias AGVN 1957-58.

El Gráfico refleja el incremento en los gastos de mantenimiento de la red nacional (entiéndase tramos de rutas seleccionados) durante la gestión peronista, con una caída significativa durante el gobierno militar para crecer abruptamente a partir de 1958, con la gestión democrática desarrollista. En esta última etapa, el impulso del primer año contrasta con la política de ajuste de mediados de 1959, y recupera con la introducción de maquinarias, producto del acceso a fuentes de financiamiento externo, que lograrían expandir los gastos en vialidad recién a partir de 1961.

Una síntesis acotada del estado de la vialidad a nivel nacional en 1955, surge de la evaluación que ofrece la Asociación Argentina de Carreteras a partir del informe del Ingeniero Alurralde, que administró la Dirección Nacional entre 1953 y 1955.

⁹ Las previsiones del Segundo Plan Quinquenal contemplaban “... la ejecución de cerca de 3000 kilómetros de obras básicas, enripiados y pavimentos y 2.100 m de grandes puentes que exigirán una inversión prevista de pesos 3.500.000.000, que es probable que sea incrementada en una apreciable proporción, si se sanciona una nueva ley de Vialidad.” Conferencia pronunciada por el ingeniero Nicanor Alurralde. Administrador general de Vialidad Nacional, el día 10/2/1953, pág.35

Cuadro 1.- Red Nacional de caminos por tipo de calzada

Tipo de Obra	kilómetros	Porcentaje
Tipo superior (Hormigón. Concretos asfálticos. Carpetas bituminosas. Granitullo)	2.288	3,7
Tipo económico (Macadam. Bases estabilizadas. Entoscados. Enripiados: con tratamientos bituminosos)	5.378	8,6
Calzada mejorada (Bases estabilizadas. Entoscados. Enripiados etc: sin tratamiento bituminoso)	7.851	12,5
Calzada mejorada (Obras básicas completas y primarias)	30.000	48
Huellas (Huellas y emparejados)	16.940	27,2
Total	62.457	100

Fuente: Datos Carreteras (1955). Elaboración propia.

El cuadro no toma nota de las redes provinciales y vecinales, como tampoco las huellas rurales, que sumadas permitirían alcanzar el millón de kilómetros de caminos de todas clases.¹⁰ “La red nacional tiene pavimentos o está mejorada en un 31% de su extensión; las redes provinciales en un 11,4%, mientras que en las comunales carece de significación.”¹¹

Si tenemos en cuenta que en el decenio 1933-1943, la DNV calculaba una extensión de 65.194 km, el 77,6% es decir más de 50 mil km eran caminos de tierra, el 18% mejorados y sólo el 4,4% (alrededor de 2.900 km) podían considerarse avanzados o de construcción superior (pavimentados o de hormigón).¹² Estos últimos, sin dudas los de mejor transitabilidad, se concentraban en los ámbitos de mayor desarrollo de los centros exportadores: Buenos Aires – La Plata; Buenos Aires - Bahía Blanca; y Rosario – Santa Fe.¹³ Si bien el panorama espacial siguió sin grandes variaciones (teniendo en cuenta el informe de 1955), y la extensión citada tampoco, es evidente una mayor acción pública en la totalidad de los rubros, en particular los últimos, lo que da razón de los incrementos en los gastos de mejoras y mantenimiento antes que en la ampliación del sistema.

¹⁰ Alurralde, N. La vialidad en Argentina. Revista Carreteras (1955). pág. 35

¹¹ Pedro Petriz (1960) “Fijación de una política caminera nacional” (Conferencia 14-10-1959 Cámara argentina de la Construcción.), pág. 35

¹² Tenemos en cuenta que en estas cifras no se discrimina entre superior y económicos, ni tampoco el rubro mejorados. Gómez, T. – Tchordonkian, S. (2016) “En torno al sistema de transportes en Argentina. Caminos y vías férreas en la Argentina, 1930-1950.”

¹³ Algunos tramos de la ruta que unía San Luis con Mendoza, se encontraban pavimentados. Este último caso hacía referencia al tendido de un corredor hacia el Pacífico y a la integración de la economía vitivinícola con los mercados masivos de consumo.

La otra arista del problema vial que venimos mencionando tiene que ver con la composición del parque automotor y su número en los años del ascenso del gobierno desarrollista. Aquí entramos en el terreno complejo de los datos, sea por la común escasez de series estadísticas o por la puesta en duda de la verosimilitud de los números ofrecidos o las fuentes de las que proceden.

Cuadro 2. - Parque automotor 1947-1960

			Vehículos comerciales			Parque automotor Total	Automotores por cada 1000 habitantes
	Población	Automóviles	Total	Cargas	Pasajeros		
	Miles de habitantes	unidades	Unidades			Unidades	
1947	16.009	272.648	191.070	181.244	9829,0	463.721	28,97
1948	16.381	304.445	204.211	194.591	9620,0	508.656	31,05
1949	16.761	290.237	233.618	222.736	10.882	523.855	31,25
1950	17.150	318.124	239.346	227.957	11.389	557.470	32,50
1951	17.517	329.424	244.878	232.948	11.930	574.302	32,78
1952	17.877	336.086	250.946	238.614	12.332	587.032	32,84
1953	18.231	329.272	254.640	243.121	11.519	583.912	32,03
1954	18.581	312.098	251.990	240.305	11.685	564.088	30,36
1955	18.928	336.228	265.453	252.951	12.502	601.681	32,79
1956	19.272	346.895	277.237	264.019	13.218	624.132	32,39
1957	19.611	364.458	306.524	292.671	13.853	670.982	34,22

Fuente: Ferreres, O. Dos siglos de Economía argentina.

Los datos aportados por Ferreres indican que el parque automotor creció sostenidamente entre el censo nacional y el triunfo de la UCRI, a excepción del bienio 1953-54. Se puede ver un crecimiento del 44,5% del parque automotor, con predominio del transporte de cargas que varía en un 61,48%, seguido por el transporte colectivo de pasajeros 41%, y los automóviles particulares 33,7%.

Cuadro 3. - Parque automotor 1947-1960

	Pasajeros	Cargas	Total
1947	290.000	195.300	485.300
1948	327.000	211.800	538.800
1949	346.300	242.000	588.300
1950	355.700	248.800	604.500
1951	369.600	253.500	623.100
1952	378.100	260.800	638.900
1953	372.400	265.900	638.300
1954	355.100	264.600	619.700
1955	389.900	279.300	669.200
1956	417.900	293.800	711.700
1957	468.800	320.500	789.300

Fuente: FIAT. Elaboración propia.

Más escuetos, los datos aportados por un informe de la empresa FIAT en 1960 hablan de un incremento de un 64% en vehículos de carga, y del 62% en pasajeros, incluyendo transporte individual y colectivo, en el período considerado.

Los valores en ambas series (Cuadros 2 y 3) si bien no toman en cuenta la antigüedad de los vehículos, muestran que a partir de los primeros años '50 se van superando los problemas generados en la crisis y en medio de la guerra, que no sólo habían afectado el número de los vehículos en circulación, sino también aumentaron la antigüedad del parque en su conjunto. Tomando en cuenta los últimos dos años de la serie, que corresponden a la gestión militar sigue la tendencia de recuperación en los distintos sectores: 5% en automóviles, 10,8% en cargas y 4,7% en pasajeros según Ferreres, al igual que en la secuencia de Fiat donde en cambio se da mayor incidencia en los vehículos de pasajeros (12%) respecto de las cargas (9,2%). Ambas estimaciones dan cuenta del efecto de las políticas aplicadas en los últimos años del peronismo y la posterior liberalización de las entradas de vehículos importados, datos que paradójicamente se dan en medio de la caída de los gastos en mantenimiento de vialidad, 1955 hasta 1958 (ver Gráfico 1). El cambio se expresa con énfasis en el número de automotores (tanto automóviles como camiones, ómnibus, ambulancias) que para 1955 alcanza las 300.000 unidades sólo en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, cuando dos décadas antes esa cifra representaba el total del país.¹⁴ Este crecimiento coincide con el acelerado proceso de suburbanización que hace del área del Gran Buenos Aires el espacio de residencia del 20% de la población del país, ligado a la industrialización y a la acción estatal sobre la red suburbana de transportes (ferrocarriles y colectivos).¹⁵

Volviendo al punto anterior, la convocatoria al capital extranjero en 1953 dio inicio a las actividades de Fiat (Fiat Concorde) y Kaiser (IKA) en el país, ambas en Córdoba, y de Mercedes Benz, que a diferencia de las anteriores instaló la planta de camiones en la localidad de González Catán, en la provincia de Buenos Aires. Los tres casos constituyen las únicas radicaciones que resultaron de la aplicación de la Ley de

¹⁴ "En Argentina a pesar de los altos derechos hay 328.998 automotores de los que 60.541 son camiones. AAIA y anexos. (1929) "El uso del camión y su influencia en el transporte carretero". Memorial presentado a la H. Cámara de Diputados de la Nación. Diciembre de 1929)

¹⁵ Auyero J., Hobert, R. "Y esto es Buenos Aires. Los contrastes del proceso de urbanización."

inversiones extranjeras (Ley 14222), y que lograron trascender en el tiempo¹⁶ (con el cambio de gobierno la Ley fue derogada a fines de 1955), y tuvieron su apogeo en los años sesenta.¹⁷ En cuanto a los efectos de la liberalización comercial es evidente el salto en el rubro automotor: de cerca de 11.000 unidades que incluyen camiones, ómnibus y autos en 1954, se pasa a 47.871 en el balance del año 1957, en tanto se reduce la entrada neta de chasis, que caen 3605 ingresados en 1955, 882 al año siguiente y 2853 en el último año del gobierno de la Revolución Libertadora.¹⁸

En contraste con estas fuentes, los datos que arroja el Anuario Estadístico de 1959, establecen que entre 1948 y 1955 disminuyó la cantidad de automóviles por habitante, 28/1000 habitantes en 1948 contra 18/1000 habitantes en 1955. La situación de los vehículos dedicados a la carga fue más favorable, y su contribución al tráfico de mercaderías pasó de alrededor del 7% en 1938 a un 24% en 1955.¹⁹ Podemos suponer que en medio de las políticas de transporte que se llevaban adelante, el dato fue deliberadamente bajo como modo de justificar el cambio implementado.

Gráfico 2. – Evolución Parque automotor 1920-1970

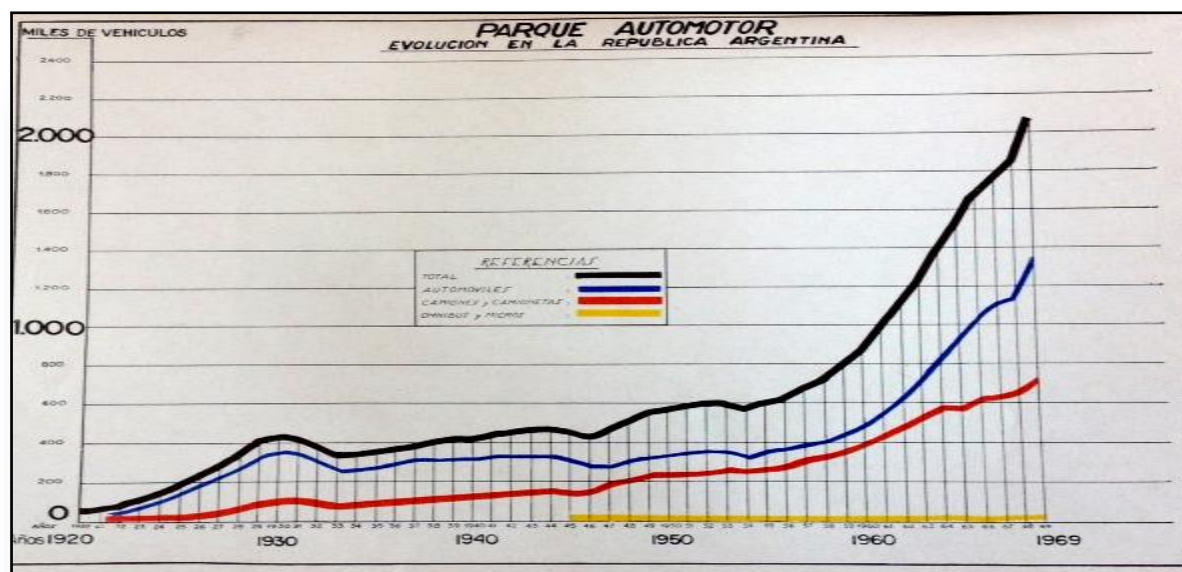
Gráfico 2. – Evolución Parque automotor 1920-1970

¹⁶ A fines de 1955 las normas establecidas por la Ley 14.222 dejaron de ser aplicables. Finalmente, la ley fue derogada en 1957 mediante el decreto-ley 16.640/57 (31-12-1957).

¹⁷ Ver Sourrouille J., Kosacoff B., Lucángeli J. (1985) “Transnacionalización y política económica en la Argentina”. Schwartz, J. (1996) “La industria que supimos conseguir”.

¹⁸ FIAT (1960) págs. 8-10

¹⁹ Gómez, Teresita, “Transportes para el pueblo”, dilemas de la política ferroviaria en el primer y segundo gobierno peronista ((1946-51 y 1952-55). Gómez T. y Vidal Olivares, J. Eudeba. Buenos Aires. 2019, p. 180.



Fuente: Memoria AGVN, 1957-58, p.

Las políticas citadas mejoraron relativamente la situación en el corto plazo. En 1958 la relación automóviles por habitante era de uno cada 28, comparado con 4, 7 y 9 para Australia, Francia e Inglaterra. Mientras en Argentina la situación no había variado sustancialmente con respecto a los años treinta en los países mencionados la relación era tres veces mayor.²⁰ El Director de Vialidad del gobierno militar señalaba el descuido en el que se había incurrido al favorecer el ingreso de camiones de porte en detrimento de las construcciones de rutas y de las inversiones en su mejora, cuando los camiones pesados representaban el 47% del tránsito en las rutas más transitadas, y sus recorridos eran cada vez más extensos.²¹ Sugería al próximo gobierno restringir las importaciones de vehículos pesados y controlar que en el país no se reforzasen los livianos para aumentar su capacidad de carga.²² En los proyectos en principio y más tarde en los hechos, el equipo de Frondizi evaluaba el fomento del rubro automotor como la

²⁰ Sourrouille, J. Juan Vital. (1980) "Transnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina". México, ILET – Editorial Nueva Imagen. Sourrouille J., Kosacoff B., Lucángeli J. (1985) pág.24. White, Lawrence (1972). "The American automobile industry and the small cars 1945-1970"

²¹ Allende Posse "En los países bien organizados como Italia, Estados Unidos, Canadá Alemania, tienen un promedio de 16 automotores por cada km de camino pavimentado de primera categoría. En el nuestro la proporción es de 1 a 138, de lo cual surge un dilema o nos faltan caminos o hemos comprado un gran exceso de vehículos." Pág.25

²² "El valor de costo del conjunto de los camiones pesados podría ser del orden de los diez mil millones de pesos, en cuya adquisición no se ha hecho economía, aunque ella equivale a lo que costaría construir o reconstruir de diez a doce mil kilómetros de rutas existentes, lo cual no se puede realizar porque se mezquinan los recursos necesarios." Allende Posse, pág.30. Teniendo en cuenta que J. Allende Posse reingresa a Vialidad durante el gobierno de la Revolución Libertadora, en el uso del presente y pasado verbal no deja claro si alude a las circunstancias del peronismo o al estado de cosas en el gobierno del que forma parte.

solución más racional al problema de los transportes para lo cual el país debía avanzar en la mejora de la situación energética.

La DNV recuperada por el gobierno de facto

Durante el gobierno de la Revolución Libertadora la DNV estuvo a cargo de dos ingenieros de larga trayectoria en la profesión y en la gestión pública. El ingeniero Pascual Palazzo, que en los '20 y '30 se había desempeñado como jefe de Estudios y Proyectos y Asesor Técnico de la Dirección de Puentes y Caminos de la provincia de Buenos Aires primero, y como jefe de la División de Accesos a las Grandes Ciudades en Vialidad Nacional. En el último cargo fue quien proyectó y supervisó la construcción de la Avenida General Paz. Durante el ascenso del peronismo y hasta 1952, formó parte del directorio de YPF, estuvo al frente de SOMISA, y trabajó en el diseño de los grandes accesos a la provincia de Buenos Aires. El Acceso Norte cuyo primer tramo inauguraría siendo Director de Vialidad en 1956, y el Acceso Sudeste que uniría Buenos Aires con la ciudad de la Plata (hoy es parte de la Autopista Buenos Aires –La Plata) ambos caminos nacionales.

Tras la salida del Ing. Palazzo llegó a Vialidad el ingeniero Justiniano Allende Posse, figura central en los comienzos de la Dirección en la década de 1930 y que a partir de 1937 presidió la Corporación de Transportes de la Capital. En esta segunda etapa de gestión pública iniciada en marzo de 1957, trabajó en la actualización de la Ley de Vialidad. Crítico acérrimo del peronismo adjudicaba la decadencia en materia vial a la visión centralista del gobierno y a su “elección estratégica” del sector energético,²³ hacia el que se derivaron los impuestos sobre los combustibles líquidos pensados en los comienzos (Ley de 1932) para desarrollar la infraestructura vial. Revertir esa situación fue el objetivo primordial de su presencia en la DNV. El camino elegido por Allende Posse fue la constitución de una comisión de especialistas que definiera los métodos de conservación más adecuados de las rutas, con vistas a garantizar soluciones duraderas y brindar asesoramiento técnico a las autoridades ejecutivas.

La Comisión elaboró informes en los que concluyó que el problema central más que de ingeniería era de carácter técnico administrativo y de eficiencia de gestión de los organismos públicos, consecuencia directa de la pérdida de autonomía de la DNV entre

²³ Señalaba Allende Posse (1957) que “el gran consumo de carburantes demuestra un tránsito dos o tres veces mayor. Además el número de camiones es más del doble y su actividad es incesante.../pero/ “unos pocos centavos, escasos de valor, se destinaban al camino. Una cantidad muy grande se aplicaba para desarrollar esenciales fuentes energéticas”, pág. 24-25

1946 y 1955, que en el orden nacional había quedado vinculada directamente al poder ejecutivo. La comisión proponía: dotar de una estructura descentralizada a la DNV, para avanzar en los servicios operativos en base a la apertura de Regiones Viales estratégicamente ubicadas, que abarcarían varias provincias en las que agentes (organismos) menores de carácter distrital resolverían las problemáticas específicas.

En cuanto a dotación del personal, la demanda se orientaba hacia el personal técnico capaz de detectar y resolver “en tiempo” los problemas relacionados con el mantenimiento de las obras, para evitar los grandes trabajos y los costos elevados que se derivasen del alto deterioro. Esas obras debían ser gestionadas por la Administración de Vialidad, en tanto las de gran porte e importancia (a realizarse) debían estar a cargo de empresas privadas, sin vinculación directa con el organismo público, contratadas especialmente para tales fines. Otro señalamiento insistía en la falta de equipos (mecánicos) y tecnología moderna que en el mediano plazo permitiera una mayor productividad y reducción de los costos de las obras, tomando en cuenta las pautas y sugerencias del Bureau of Public Roads de los Estados Unidos (1951).²⁴ El dato diferencial era que en el país del Norte se producía la tecnología que la Argentina debía importar, con lo cual el problema seguía siendo de carácter estructural.

La crítica situación financiera, concluían los informes, exigía inversiones que redundaran en beneficios económicos en el corto plazo, en favor del acarreo rápido de las materias primas exportables desde las zonas productoras a los puertos, es decir en actividades que contribuían en mayor proporción a la renta nacional. La situación de escasez de recursos obligaba a postergar la realización de las obras de mayor importancia, para no poner “en riesgo otros grandes intereses nacionales” (sic), entre ellos la producción de electricidad y de petróleo.²⁵ Se proponía para su resolución un plan de traspaso progresivo²⁶ o de vuelta de los fondos derivados al sector energético, hacia vialidad. La insistencia en el tema energético encuadra en el lugar que en la campaña electoral que se estaba realizando le asignaba Frondizi a ese tema. Hay un

²⁴ Según dicho organismo la adopción de métodos mecanizados para la conservación de calles y carreteras, entre 1936 y 1950 permitió una reducción de unos 90.000 hombres en el personal empleado en la conservación de carreteras en Estados Unidos. El ingeniero Charles D. Curtiss, representante de la American Roads building Asociation y del Bureau of Public Roads recorrió América del Sur y participó de Conferencias en Buenos Aires en Marzo de 1958, donde expuso los lineamientos de las políticas viales en los Estados Unidos a lo largo del siglo XX y tomó conocimiento de los planes e intereses sobre el tema de los gobiernos de estas latitudes. Revista Carreteras (1958), pág. 2.

²⁵ Allende Posse pág.23

²⁶ El Plan la adjudicación parcial de 33% por año, entre los años 1958-61.

temor no velado en la Cámara de la Construcción de que la situación se sostenga en el tiempo.

En un año marcado por los tiempos de la política, los militares (atravesados por disidencias internas) se abocaron a la construcción del “hilo conductor” entre los principios de la Revolución y el próximo gobierno elegido, más que a las realizaciones económicas. Al revisar el Gráfico 1, podemos concluir que no se logró (en vialidad) la economía de recursos prevista, ni se avanzó en las propuestas modernizadoras esperadas. Allende Posse reconoció que los recursos disponibles “nos obligan a contentarnos”, con restaurar lo mejor posible los viejos pavimentos, agregándoles unas poquísimas mejoras, construir algunos nuevos muy urgentes y conservar la vasta red de pobres caminos del pasado, renunciando al sistema de red de autoestradas (autopistas) de tipo de americano, que con un carácter federal vincularían a todo el país. En el mejor de los casos, con la idea de establecer una continuidad con el futuro gobierno, se le ofrecían a éste las conclusiones de la comisión evaluadora y se le sugerían pautas de acción prioritarias.

Los cambios en Vialidad

Como ya señalamos la renovada conducción de la DNV trabajó en la actualización de la Ley Nacional. En mayo de 1957, los delegados provinciales se abocaron a la sesuda tarea que en enero del año siguiente se tradujo en el Decreto 505/58 que actualizaba la Ley 11.658 y su modificatoria 12.625 (17/10/1939), conservando su espíritu, pero introduciendo “las reformas necesarias para reemprender e intensificar la obra caminera en la medida adecuada a las exigencias de la economía nacional, que necesita con urgencia de vías de transporte fácil y económico.”²⁷

Dado que las deficiencias se entendían como resultado de un ordenamiento administrativo poco funcional, en el nuevo contexto la DNV dejaba de ser una entidad autónoma para convertirse en autárquica, replicando en organismos de igual jerarquía (autárquicos) en las provincias del interior, que habían crecido en número a partir de la provincialización de los territorios nacionales. La existencia de 22 estados provinciales en lugar de 14 significaba un reordenamiento de las prioridades de construcción y financiamiento.

²⁷ Consultado en <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/505-58.htm>

En otros aspectos tales como las funciones del organismo, las obligaciones de los funcionarios, las tareas etc. la nueva versión de la ley seguía a pie firme lo establecido en 1932. El Poder Ejecutivo conservaba la potestad de intervenir la Dirección Nacional y las direcciones provinciales en “caso de necesidad” y se reservaba la aprobación de las obras que afectaran al sistema troncal de caminos, función esencial que la ley adjudicaba a la DNV.

En la nueva formulación el sistema troncal era entendido como una red de vinculación de provincias con capitales, ciudades importantes, puertos y aeropuertos, grandes zonas de producción y consumo, rutas de vinculación internacional, etc. Esta concepción moderna contrastaba con la Ley original que resaltaba la importancia de la construcción de caminos radiales a los puertos y los accesos a estaciones ferroviarias.

En cuanto a lo financiero, el concepto más ambiguo de ayuda federal, dejó paso al tecnicismo coparticipación federal, que se derivaba a la realización de obras específicas, adquisición de los equipos necesarios, y a la concesión de obras en base a llamados a licitación. Dicha coparticipación implicaba una distribución de ingresos desde las provincias con mayores obras viales hacia las menos favorecidas. En cuanto a los recursos concretos, se mantenía el concepto de financiamiento en base al producido por los impuestos sobre los combustibles nafta y gas oil, asignando a la DNV el 35% y el 15% a las vialidades provinciales. Este paso de un monto fijo en centavos a un aporte medido en porcentaje, permitía el ajuste automático de los montos a disposición en base a las variaciones en el precio de los combustibles, y paliar en alguna medida la desvalorización que significaba el mantenimiento de una suma fija por litro, en un medio inflacionario y ante las fluctuaciones de los precios a nivel mundial. Las provincias a través de sus propias direcciones debían completar estos aportes con lo deducido de sus propios impuestos, en un monto igual a lo recibido en concepto de coparticipación, aplicable a las rutas provinciales o a los caminos comunales.²⁸ Con carácter de novedad, y aunque en una formulación más que ambigua se preveía la creación del Consejo Vial Federal, como ámbito de coordinación de las obras a nivel nacional y tratamiento de los problemas comunes.

El difícil camino democrático. El proyecto vial 1958-1964.

²⁸ Pedro Petriz (1960) “Fijación de una política...” pág. 29

Juan Ovidio Zavala²⁹ recuerda un diálogo con A. Frondizi, en torno al plan a ejecutar durante su gestión de gobierno. El presidente considera conceptualmente equivocadas las ideas en vigencia, dado que insisten en comunicar las zonas de producción con el puerto de Buenos Aires. El criterio del mandatario, alejado del de los equipos técnicos es el de intercomunicar con caminos los distintos polos de desarrollo, además de utilizar también esos caminos, para que sirvan como alimentadores y receptores de las líneas férreas.

En el diálogo señala lo inconveniente de abrir discusiones que terminan encerradas sobre sí mismas, se alargan en el tiempo y obstaculizan las transformaciones. Acepta que lo óptimo realizable, es acelerar las construcciones en marcha y en el transcurso intercomunicar zonas y corregir los trazados paralelos a las vías del tren.³⁰

La formulación del presidente deja en claro la existencia de un plan de acción no expresado públicamente, pero que ha tomado en cuenta los medios disponibles y las ideas en debate. En conclusión para el período 1958-64, se trabajó en un esquema de mínima y en lo prioritario. Los fondos asignados por el Decreto Ley 505/58, y los créditos y saldos de ejercicios anteriores permitían derivar 18.000 millones de pesos, para reconstruir 3000 km de caminos, y mejorar otros 3200 km, avanzar en la pavimentación de 2500 km de caminos nuevos y la construcción de 3.500 km de caminos consolidados nuevos. De concretarse las obras que alcanzaban 1000 km de caminos nuevos por año de gestión, la red nacional extendería a cerca de 24.000 km la longitud de tránsito permanente con trazado y obras básicas definitivas, que representando alrededor del 42% del total. Los resultados previstos por restauración y expansión del sistema cubrirían un 10% de la misma (red nacional).

En el orden provincial sólo un 3,3% de los caminos estaban pavimentados y el 8,1% de esa estructura era de mejorado, el resto un total de 124.000km lo conformaban calzadas naturales, huellas, trazas sin abrir, a ser atendidos con los fondos coparticipables y los ingresos provinciales. Sólo 9 de las 22 provincias poseían 31.000 km las rutas coparticipadas sobre un total de 51.400 km. A esa longitud corresponderían 14.000

²⁹ Juan Ovidio Zavala: En la presidencia de Arturo Frondizi, se desempeñó como secretario de Técnico de la Presidencia, y asumió la presidencia del Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa y del Comité Interministerial de Cooperación y Asistencia Técnica. Además de las funciones mencionadas acumuló las de Subsecretario de Obras y Servicios Públicos y Subsecretario de Transportes. En el último gabinete de Frondizi asumió la Secretaría de Transportes.

³⁰ Juan Ovidio Zavala (1991): Racionalización..., pág.49

millones de pesos, que debían duplicarse con los ingresos provinciales para a ejecutar en el período mencionado. Se esperaba que al cabo de seis años, el mejorado y pavimentado abarcara el 46% de la red básica (provincias), dejando al arbitrio de los municipios y las provincias los caminos comunales precarios.

Para la realización del Plan, el Ministerio del área calculaba que se necesitaba triplicar la capacidad ejecutiva del sector público en el campo vial. Era indispensable regularizar las finanzas de la DNV, y las licitaciones y contrataciones de las obras previstas. Entre las dificultades prácticas se debían solucionar los problemas de transportes y abastecimientos de materiales, ya que de acuerdo a las previsiones de la Ley las provincias contarían con fondos para asignar a la compra de tecnología.³¹

En tanto plan de acción de urgencia, quedaba claro que las posibilidades de lograr la integración del sistema y resolver los problemas regionales que marcamos en la introducción, quedarían pendientes hasta que se lograra un desarrollo equilibrado de los factores financieros, técnicos, humanos y materiales, es decir fuera del alcance de los trabajos en ejecución. Se sugería a la DNV que “ resuelva sus problemas evitando, mediante el uso de recursos técnicos, las soluciones costosas para la conservación de unidades de caminos y propugne ampliar la cantidad de kilómetros construidos, aun a costa del tipo de estructuras que proyecte, ya que de esa manera producirá los mayores réditos a las inversiones, brindará soluciones económicas al mayor número de usuarios, desarrollará en forma más importante extensas zonas del país y contribuirá en definitiva a una más rápida recuperación de nuestra economía.”³² El planteo, citado como sugerencia directa del PE nacional, es lo suficientemente ambiguo como para ajustarse a distintas interpretaciones en torno a los conceptos calidad (aun a costa del tipo de estructuras que proyecte), y economía (soluciones económicas al mayor número de usuarios) en un medio escaso en recursos financieros, y de proyectos no siempre realizables en el corto plazo.

Debemos tener en cuenta las sugerencias realizadas por la Asociación Argentina de Carreteras, tras su participación como representante del país en la tercera reunión mundial de la International Road Federation en 1958 en la que se invitó a los países participantes a proyectar programas de construcción de carreteras formulando planes de “largo plazo”, que incluyeran las carreteras nacionales e internacionales, “teniendo en

³¹ Más datos en Pedro Petriz (1960) “Necesidades del país y base para el desarrollo de la obra vial.” (Conferencia 25-7-1959, Centro argentino de Ingenieros. págs. 17-22

³² Pedro Petriz (1960) “Fijación de una política...”pág. 37

cuenta que el establecimiento de una red adecuada se ha convertido en una de las responsabilidades más urgentes (de los gobiernos)”³³ y se proponían formas de financiamiento integral del sistema.

La realidad local operó negativamente sobre las intenciones y los modelos a imitar, en cuanto a los avances del sistema de autopistas. A modo de ilustración citamos las diferencias entre las previsiones de ingresos fiscales calculados para el ciclo 1957-58, con los efectivamente recaudados en ese ejercicio. El cálculo rondaba los \$1.500.000.000 y el ingreso real fue de cerca de \$574.000.000 apenas un 43% de lo calculado. Si las obras a realizar se basaban en los montos previstos, las erogaciones que el gobierno nacional debía realizar a posteriori serían significativas. Mayor desproporción se da entre lo calculado para el Plan de Caminos de Fomento agrícola, \$428.000.000 y lo recaudado \$86.000.000, o sea, un 6,5% sobre el total.³⁴ Teniendo en cuenta estos datos, es posible armarse una idea de lo reducido del mercado de capitales interno para derivar al desarrollo del sector, a la vez que se muestran las escasas posibilidades recaudatorias y por ende las dificultades a la hora de incrementar los aportes al Fondo Nacional de Vialidad.

No es necesario explicar que el Plan de 1958 – 64 se modificó en sus objetivos, actualizando costos y ampliando su desarrollo hasta 1969, al tiempo que se buscaban acuerdos de financiamiento de obras con la banca extranjera cuya ayuda llegó recién en 1961.³⁵

Se trataba de líneas de crédito del Eximbank de los Estados Unidos, (tres créditos a lo largo de 3 años que sumaron 110 millones de dólares) que se dirigieron a la adquisición de equipos para Vialidad, para el reequipamiento de las empresas constructoras contratadas por el Estado y la modernización de la industria de la construcción. El BIRF por su parte otorgó otro crédito de 48,5 millones de dólares que la Dirección Nacional de Vialidad destinó a la construcción y reconstrucción de la red vial (32,1

³³ IRF. Como ente Consultor de Naciones Unidas, llevaba los problemas a este organismo. Revista Carreteras (1959). Nro, 18

³⁴ Memorias AGVN 1957-58, p.124. Los montos exactos fueron de \$1.483.900.000 y \$573.064.130; 43,3% de lo previsto. Y en caso de los caminos rurales 427.685.386 y lo recaudado \$ 85.860.035

³⁵ Si bien a partir de 1958 el Eximbank de Estados Unidos, en una muestra clara de apoyo al gobierno argentino concedió créditos de largo plazo (10 y 20 años) por 150 millones de dólares para financiar el desarrollo en el sector eléctrico, siderúrgico y de transportes.

millones), a la adquisición de equipos de mantenimiento instrumental (13 millones), a gastos de ingeniería (1,4 millones) y a fletes y seguros (2 millones).³⁶

Conclusiones

A partir del golpe militar de 1955 en el plano económico se intentó establecer una política basada en los nuevos parámetros del sistema económico internacional, ajustados a las premisas de los organismos internacionales de posguerra y a las ideas imperantes en América latina. En la Argentina la mejor expresión del cambio de época fue la de los propulsores del desarrollismo. Las nuevas orientaciones relativas al capital extranjero y a la consolidación del país industrial ejecutadas por el estado nacional, marcaron la ruptura ideológica e intelectual con la argentina tradicional. El país comenzó a pensarse desde la lógica del desarrollo – subdesarrollo y en toda su complejidad desde las nociones de promoción industrial, desarrollo regional, y modernización. Para llevar adelante el proyecto transformador el impulso al sector vial fue un eje central, como factor en la integración del territorio y superación de las deficiencias de transporte, deuda pendiente de la gestión anterior.

A través de nuestra lectura pudimos establecer que tras la salida del peronismo los temas señalados tienen escasa resolución en el gobierno militar, que más allá de concluir las obras heredadas, se concentra en reformas administrativas y legales en coherencia con la política de desperonización de las instituciones.

El cambio de concepción aparece con Frondizi y se evidencia en los primeros meses de su gestión, cuando avanza en una serie de medidas en torno a la cuestión energética (julio de 1958), al capital extranjero (Ley 14780 de diciembre de 1958), la ley de promoción industrial (Ley 14781, febrero de 1959). En este contexto el tema petrolero fue una prioridad, y en segundo lugar las inversiones extranjeras posibles tal como lo había sido al comienzo de la década. Los acuerdos con el FMI y la banca americana a fines de 1958 cierran el círculo.

La cuestión vial se resumió en un plan de urgencia, hasta que se logaran los excedentes de capital, suficientes para encarar las obras que completaran el sistema nacional y dieran continuidad al trazado internacional del circuito panamericano. Esa

³⁶Ver. Relaciones económicas externas <http://www.argentina-rree.com/11/11-039.htm>. Consultado 22-5-2019 20:11 García Heras,R (2008) El FMI y el Banco Mundial

situación tal como vimos es posterior y se expresa en el armado de un proyecto de más largo alcance financiado desde el exterior.

Fuentes:

Memorias AGVN. 1958, 1958, 1959.

Revista Carreteras.

Cámara Argentina de la Construcción. Publicaciones de Congresos y Jornadas de Vialidad. Años 1957, 1959.

Bibliografía

Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y anexos. (1929) “El uso del camión y su influencia en el transporte carretero”. Memorial presentado a la H. Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires.

Aroskind, Ricardo (2003) “El país del desarrollo posible” En Daniel James (dir.) Nueva Historia Argentina 1955-1976 Buenos Aires, Sudamericana, Tomo IX. Págs.63-115

Auyero Javier - Hobert, Rodrigo (2003). “Y esto es Buenos Aires. Los contrastes del proceso de urbanización.” En Daniel James (dir.) Nueva Historia Argentina 1955-1976 Buenos Aires, Sudamericana, Tomo IX. Págs. 213-243

Belini, Claudio – Korol, Juan Carlos (2012). “Historia económica de la Argentina en el siglo XX” Buenos Aires. Siglo XXI.

De Carli, Luis (1952) “Aspectos generales del Problema vial”. (Conferencia 24-7-1951 en Cámara argentina de la Construcción) En: El problema vial. Buenos Aires, Cámara argentina de la Construcción. Págs. 23-53.

Ferreres, O. (2005) “Dos siglos de Economía argentina” Buenos Aires. Fundación Norte y Sur.

García Heras, Raúl (2008) “El Fondo Monetario y el Banco Mundial. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales.” Buenos Aires, Lumiere.

Gerchunoff, Pablo – Llach, Lucas (2003) “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas.” Buenos Aires. Ariel.

Gómez, Teresita (2019) “Transportes para el pueblo”. Dilemas de la política ferroviaria en el primer y segundo gobierno peronista (1946-1951 y 1952-1955)”. En Gómez, Teresita y Vidal Olivares, Javier (comp.) (2019) Los ferrocarriles en América Latina. Buenos Aires. EUDEBA.

Gómez, T. – Tchordonkian, S. (2016) “En torno al sistema de transportes en Argentina. Caminos y vías férreas en la Argentina, 1930-1950. Crisis debates y cambios.” En Guilherme Grandi (organizador) "Transportes e Formações Econômicas na América Latina". São Paulo – Edit. Annablume/EDUNESC, 2016. Págs. 217-250.

Gómez, T. – Tchordonkian, S. (2016). “Desenvolvimento del transporte automotor en Argentina en la segunda posguerra.” V Congreso latino-americano de Historia Económica (CLADHE V). Universidad de San Pablo (Brasil)

Müller, Alberto (2018) “La cuestión ferroviaria en la Argentina”. Buenos Aires, Biblos.

Ortega, Fernando (2016) “¿Sobre “ruedas” o sobre “rieles”? El impacto de las políticas Desarrollistas sobre los sectores automotriz y ferroviario durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962).” CLADHE V. San Pablo. Brasil.

Ortega, Fernando (2019) “En ‘vías’ opuestas. La disputa entre el gobierno de Frondizi y los gremios ferroviarios en torno a la crisis ferroviaria argentina”. En Gómez, Teresita y Vidal Olivares, Javier (comp.) (2019) Los ferrocarriles en América Latina. Buenos Aires. EUDEBA.

Petriz, Pedro (1960) “Necesidades del país y base para el desarrollo de la obra vial.” (Conferencia 25-7-1959 en Centro argentino de Ingenieros) En: Conferencias sobre temas viales. Buenos Aires DNV Publicaciones Técnicas. Págs. 5-22

Pedro Petriz (1960) “Fijación de una política caminera nacional” (Conferencia 14-10-1959 Cámara argentina de la Construcción.). En: Conferencias sobre temas viales. Buenos Aires DNV Publicaciones Técnicas. Págs. 23-46

Sourrouille, J. Juan Vital. (1980) “Transnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina”. México, ILET – Editorial Nueva Imagen.

Sourrouille Juan V. Kosacoff Bernardo, Lucángeli Jorge (1985). “Trasnacionalización y política económica en Argentina” Buenos Aires, CEAL.

White, Lawrence J. (1972) “The American Automobile Industry and the Small Car, 1945-70” En: The Journal of Industrial Economics. Vol. 20, No. 2 (April), págs. 179-192. Consultado en JSTOR <https://www.jstor.org/stable/2098245?seq=1/subjects>. 3 de junio de 2019

Zavala, Juan Ovidio (1991) “Racionalización para el desarrollo” Buenos Aires, Depalma. Prólogo de A. Frondizi.