

XXVI Jornadas de Historia Económica
Asociación Civil Argentina de Historia Económica
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de la Pampa

Mesa: Servicios

Silvia Tchordonkian FCE/CESPA-UBA

Teresita Gómez FCE/CESPA-IIIE-UBA

Los primeros Congresos de Vialidad en la Argentina de entreguerras

Introducción

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial se incrementó el ingreso de automotores en la Argentina, que transformaron el panorama de los transportes terrestres de pasajeros y mercaderías. Los automóviles dejaron de ser bienes de lujo consagrados a las actividades deportivas, para integrarse a los sectores de la producción. Ese paso aceleró la demanda de infraestructura caminera en toda su amplitud, ya fueran mejoras en los trazados urbanos, en apertura de rutas a lo largo del país y caminos en las zonas rurales. Estas circunstancias generaron un movimiento de opinión a favor de la vialidad nacional que contó con el apoyo y la publicidad de la prensa escrita, exigiendo la concreción de obras públicas y la regulación del sector caminero con miras a sostener planes de acción a lo largo del tiempo que acompañaran el crecimiento del parque automotor y más aún crearan condiciones para su desarrollo. Tal como hemos trabajado en otros artículos las entidades ligadas al sector lograron en repetidas ocasiones imponer, aunque con éxito limitado, el tratamiento parlamentario del tema. Los congresos de vialidad tomaron como referencia las conferencias internacionales sobre el tema.

Los cuatro congresos de vialidad constituyen las primeras experiencias de tratamiento “académico - político” del tema y expresan dos momentos diferentes en cuanto a los problemas que desarrollan. En medio de la recuperación de los años veinte los dos primeros tienen en común la problemática de la falta de regulación vial, y la escasez de obras. Los dos siguientes en medio de la crisis mundial, tienen como objetivo promover la modernización y

generar propuestas para la continuidad de la acción estatal. Estos serán los únicos eventos de estas características y de carácter nacional, de la primera parte del siglo. La continuidad se vio interrumpida hasta la década de 1960.

Los locos años veinte

El resultado del accionar de una década del Touring Club Argentino¹ (de aquí en adelante, TCA) se coronó en mayo de 1922 con la reunión del primer Congreso Argentino de Vialidad. El mismo, llevado a cabo en Buenos Aires, fue el primero en su género en América del Sur. Un año antes se había realizado una amplia convocatoria que incluyó al Presidente de la Nación, los distintos ministerios, los gobernadores de provincia, los legisladores, las corporaciones (Sociedad Rural Argentina (SRA), las Fuerzas Armadas, las Universidades), el Automóvil Club Argentino (ACA), las empresas privadas, en particular las automotrices, y los ferrocarriles públicos y privados, y entre las legaciones extranjeras, la de los Estados Unidos, estrechamente vinculada a la industria automotriz. Respondieron a la invitación 8 provincias, 6 Gobernaciones nacionales, y 41 municipios. Asimismo se contó con la presencia de un representante de la embajada americana. Entre los entes privados, las empresas ferroviarias, así como empresas vinculadas al sector automotor.

En un contexto político y económico crítico como el que atravesaba el gobierno radical desde 1920, no hubo, y a pesar de reiterarse el llamado, un compromiso de asistencia por parte de los ministros del gobierno nacional. Debemos tener en cuenta que el evento coincidía con el año electoral. En los comicios del 2 de abril, se había consagrado la fórmula Alvear - Elpidio González. Alvear representaba la modernidad, el mundo europeo, y de alguna manera se esperaba una mejor predisposición por parte del nuevo mandatario y de las representaciones parlamentarias entrantes sobre un tema de envergadura como era la vialidad. Las autoridades salientes debieron entender la participación como un acuerdo tácito a las potenciales propuestas que resultaran del congreso, que si no condicionaban de entrada al menos creaban el compromiso de tratamiento por parte de las nuevas autoridades. De allí que el gobierno no se involucró en el tema.

¹ El Touring había encarado la construcción de caminos livianos: Capital – Tigre – La Plata; camino a Campo de Mayo; puente sobre río Las Conchas; y el proyecto con principio de ejecución de camino de la Capital a Bahía Blanca que se bifurca en Azul, Tandil y Balcarce para llegar a Mar del Plata y Necochea. Se construyeron con aportes de la provincia y de particulares.

El evento fue presentado por los organizadores como la respuesta a los reclamos populares, expresión de “la voluntad popular” que demandaba soluciones en el campo vial a las fuerzas vivas del país, identificadas con los ingenieros especializados en la materia y las autoridades nacionales y provinciales que debían decidir. El Touring Club Argentino (TCA) ofrecía su experiencia en la materia y la voluntad de trabajar en consuno con las autoridades del país.

La alusión a la voluntad popular en escritos y discursos, no era casual, dado que los encuentros se llevaron adelante en la semana de mayo entre los días 22 y 25, el primero identificado con la reunión del Cabildo Abierto de 1810, espacio de expresión del pueblo y el segundo, el día patrio por excelencia. Los debates ocuparon las tres primeras jornadas y la última se dedicó a la exposición de automotores que culminó con un desfile en la vía pública.

La primera experiencia

El objetivo central de esta primera convocatoria tuvo en sí mismo un carácter fundacional, en el sentido de definir un criterio económico, técnico y además político sobre el cual sustentar un sistema de circulación de carácter nacional. Desde el inicio de las exposiciones quedó clara la intención de plasmar una ley sobre la materia para ofrecer al Congreso, con el fin de dar un corte definitivo a la cuestión. Hay que tener en cuenta que desde 1912 se había dado tratamiento parlamentario al tema sin alcanzar consensos que habilitaran la elaboración de un código normativo que definiera la ejecución de las obras.

Volviendo a la idea inicial de la convocatoria, el concepto rector fue alcanzar la formulación de una solución orgánica, realizable en cuanto a los recursos, metódica desde las demandas técnicas y ordenada en cuanto al planteo de ejecución, que se pensó desde lo general a lo particular, desde redes troncales a caminos locales. En cuanto a la postura adoptada desde un ángulo teórico, se entendía que además de los aspectos económicos y políticos debían agregarse las necesidades de la defensa nacional. Es lógico que en los años que siguieron a la Guerra Mundial, a diferencia de los previos, esta cuestión tomara un lugar relevante. En este aspecto la entidad convocante entendía la importancia de la participación militar en la elaboración de proyectos viales, valorando el aporte de los ingenieros militares en asuntos tales como trazado, uso de materiales, mensuras, y por sobre todo en los relevamientos de terrenos, para establecer las prioridades y las condiciones de las obras a encarar. Por otro lado las fuerzas armadas proveían la solución a la demanda de mano de obra gratuita, a través de

un sistema de conscripción vial que podía en caso de necesidad incluir a los civiles, con el sentido de carga pública.²

Con estas definiciones se conformó un espacio de discusión complejo que muy poco tenía que ver con las perspectivas deportivas con que se habían iniciado las actividades del TCA en 1907, y menos con las seguridad de imponer un modelo de tratamiento con que se iniciaron las jornadas a partir de la presentación de un proyecto de ley para ser remitido al congreso nacional. “El desarrollo debe responder a las necesidades de la economía nacional dentro de un concepto de unidad; y ello impone la consulta previa de las exigencias del tráfico general de afluencia hacia los grandes centros consumidores y de la vinculación de los lugares de producción con las grandes arterias nacionales, que al facilitar el intercambio por el transporte, cumplan su misión social.”³

Pronto se evidenció la diversidad de intereses de los sectores representados y las objeciones crecieron ni bien se dio a conocer el programa elaborado por la entidad organizadora. La razón de ser del mismo se expresaba en la lentitud e incapacidad del Estado ante el problema, y daba resolución a todos los puntos fundamentales, las formas de financiamiento, el criterio ordenador, los agentes administradores etc.

El punto de acuerdo en todos los participantes surgió en torno a la falta de acción del estado nacional, y arreciaron las críticas sobre el concepto centralista que dominaba la política del país. Ese fue el telón de fondo de la discusión cuando se trataron los aspectos relativos a las tomas de decisiones y al financiamiento de las obras.

Problemas y soluciones

El proyecto de ley vial del TCA tuvo un carácter tal, que sindicado de excesivamente centralista⁴, generó el rechazo de las representaciones provinciales, que señalaban que en el intento de avanzar rápido en la construcción de un esquema nacional se caía en el error “de vulnerar la autonomía de los estados federales”, contrariando las pautas constitucionales

² Conscripción vial: promueve la utilización de la mano de obra disponible en la construcción de caminos provinciales y en zonas de frontera, recurriendo no sólo a soldados, sino también a civiles de entre 18 y 60 años, con el sentido de carga pública. Congreso Nacional de Vialidad, págs.122-124

³ Congreso Nacional de Vialidad presidido por Prudencio Clariá vicepresidente de TCA, pág. 51

⁴ “Los esfuerzos aislados por generosos amplios y continuados que sean resolverán sólo parcialmente el problema de vialidad general, que a todos interesa, tanto más cuanto que la vitalidad de las distintas regiones y la de todo el país debe ser contemplada bajo el triple punto de vista económico, político y de la defensa nacional.” Pág. 51 También toma relevancia el tema del petróleo, págs. 300-303

fijadas para la organización nacional.⁵ La justificación a la postura “La descentralización trae la disgregación de los esfuerzos que conduce fatalmente si no a la anarquía, al desgaste inútil de los esfuerzos que hábilmente combinados obtendría doble provecho”.

Se señaló en forma reiterada que el planteo se adecuaba mal a las necesidades de los territorios que quedaban fuera del núcleo productivo pampeano, aunque las reacciones más fuertes provinieron de las provincias más ricas. En Buenos Aires la oposición de los propietarios que frente a la ausencia del estado habían ganado autonomía a nivel municipal, y ejercían su poder de decisión sobre las acciones a ejecutar en los municipios, como la compra y el uso de maquinarias para mejorar los trayectos, movilizandando la acción vecinal en el resguardo de sus intereses, fue férrea. El rechazo tenía que ver con las medidas que podían traducirse en abrir los alambrados para agilizar el paso, cuestión que necesariamente iba a surgir de un proyecto de gran alcance, y además se oponían abiertamente a las mayores cargas fiscales que podían derivarse de un plan vial general. En este sentido se proponía que fueran los individuos y las comunidades de vecinos, en las que las voces de los grandes productores se hacían oír, las que tomaran en sus manos la solución de los problemas de circulación de cada localidad, y tras ellos recién actuaran las distintas instancias del estado. Para los bonaerenses no se debían alterar los esquemas ferroviarios, sino por el contrario trabajar en programas de mejora de los accesos a ellos tal como se desprendía de la Ley de 1907.

En este cuadro de situación las fuentes de recursos debían ser administradas por los municipios, de manera de disponer de medios para asegurar la respuesta ágil a las necesidades de cada uno. Ésta resultaba una cuestión urticante, dado que las mismas demandas se expresaban por distintas razones en todas las administraciones públicas provinciales. En el caso tratado, la falta de medios se plasmaba en el retraso de obras viales nuevas y también en la dificultad de cuidar y mantener las existentes.⁶

Con estas argumentaciones se dio paso a una proposición de la delegación de Rosario del TCA, en el sentido de construir caminos por vía de la acción privada, que sería llevada adelante por los mismos socios de la entidad en cada provincia. La justificación a más de la experiencia real del TCA, estribaba en la dificultad del federalismo que obligaba a tratar con una compleja red de autoridades para llevar adelante una obra. En cada departamento, en cada una de las provincias, una comisión creada al efecto gestionaría entre los habitantes del lugar

⁵ Congreso Nacional de Vialidad pág. 69. Pedro Luro propone tomar en cuenta el modelo de los Estados Unidos sobre organización federal, pág.99

⁶ Hay un conjunto de planteos de municipios del interior sobre necesidades no reconocidas y por ende no contempladas, como surge de la exposición del delegado de Tucumán. Congreso Nacional de Vialidad, pág. 245.

los medios para obtener los recursos con que sufragar las obras, y mantenerlas con los fondos que reunieran. La entidad gestionaba, recaudaba, construía y mantenía los caminos; asumía la acción que el Congreso de Vialidad demandaba al estado. Quedaba en claro que a través de la crítica al federalismo, se sostenían las exigencias de la provincia de Santa Fe en torno a la absoluta autonomía, tanto en vialidad como en el manejo general de la riqueza de la provincia, aludiendo que por este medio se lograría romper con la inacción, la falta de transparencia y con la corrupción reinante en la obra pública.

En paralelo, en la comisión de finanzas se discutían las formas de generar los recursos, ya no de administrarlos, para el sistema vial. La creación de un Fondo de Caminos que gravara de manera diferencial a las propiedades de acuerdo a los beneficios resultantes de la cercanía y acceso, sería el medio para no depender sólo de los impuestos provinciales y nacionales. El TCA consideraba que el 10% del total de lo producido por los impuestos internos, aumentado en un 2% anualmente hasta llegar a 30% era la mejor forma de financiar los caminos y rutas. La otra postura tenía que ver con impuestos directos, que siguiendo el modelo de los Estados Unidos gravaran a los combustibles y lubricantes en porcentajes diferentes. Frente a esto se manifestó la reacción del ACA y de los Importadores de automóviles, que tramitaban ante el Congreso la baja de impuestos para alentar el crecimiento del parque automotor. A cambio entendían que los impuestos aduaneros a los vehículos constituían una fuente de recursos genuina e importante para los fines viales. En ese tema el TCA sostenía que el 50% de los mismos se podía destinar al fondo de caminos (no fue aceptado). No faltó la idea de imponer un 5% sobre las utilidades de los bancos y las compañías de seguro.

En resumen:

Para los temas técnicos el gran número de ingenieros presentes en las sesiones del congreso traía ponencias de alto nivel, que demostraban un conocimiento acabado de los temas (conformación de los suelos, distancias reales, caminos existentes, resistencia de materiales) a los que encaraban con las soluciones más actualizadas tanto en materiales como en medios técnicos, transmitiendo un claro estudio de las experiencias de otras latitudes, en especial de los Estados Unidos.

Las discrepancias y las discusiones pasaron por lo legislativo y las cuestiones presupuestarias. La discrepancia viene por estas razones entre los partidarios de la centralización necesaria para la mayor rapidez y eficacia del trabajo y los partidarios, por razones de orden político y administrativo, de la descentralización absoluta, que asegura la autonomía de los estados

federales. Esas diferencias pusieron fin al intento de ley que auspició el grupo convocante y que le daba al mismo un rol destacado en la discusión con los poderes públicos.

Para terminar se propuso entregar a la consideración del Congreso Nacional dos proyectos, el del TCA y el de la provincia de Buenos Aires: un Plan de recursos y el proyecto de creación del Consejo Nacional de Vialidad, un régimen para caminos rurales, para que sirvieran de antecedentes al momento de dar tratamiento parlamentario a la ley de vialidad.⁷

El segundo Congreso – la vialidad en apogeo

El segundo congreso fue convocado para el 8 de julio de 1929, (pero se postergó hasta agosto por razones de índole práctica) con un fin diferente al de la primera experiencia.⁸ Vistos los adelantos logrados en la materia desde la asunción del presidente Alvear, la nueva reunión se proponía hacer una evaluación de la obra realizada y trazar los lineamientos de la política caminera a futuro, siempre con el criterio de hacer de los congresos un espacio de expresión de la voluntad popular. En esta instancia la cuestión vial llevaba varios años de ser tratada al nivel de política pública, rango al que la había elevado el segundo gobierno radical, pero la ley orgánica seguía en espera en los ámbitos parlamentarios. Entre ambas convocatorias se habían realizado Primer Congreso Panamericano de Carreteras que tuvo lugar en Buenos Aires en 1925,⁹ sin olvidar la Quinta Conferencia Internacional de los Estados Americanos que trató la cuestión vial, en 1923 en Chile.¹⁰

El buen clima reinante se expresó en la asistencia de representantes de los ministerios nacionales y de las provincias, y de las delegaciones municipales, que al igual que en el primero tuvieron una participación alta. Miembros de las facultades de Agronomía e ingeniería de Buenos Aires y La Plata, se agregaron al numeroso grupo de ingenieros que participaron de la comisión Técnica. y por supuesto los miembros del ACA y los AAIA (Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos) que habían operado a favor del congreso desde los comienzos.

⁷ El proyecto de la provincia de Buenos Aires fue presentado por el radical Isafás Amado, propietario del partido de Lobos, que manifestó su poca fe en los congresos de vialidad y en la acción legislativa. El delegado de Santa Fe Ingeniero Araya entendía que la mejor campaña en pro de la vialidad descansaba en la labor provincial. Sostenía que su provincia contaba con técnicos pero carecía de recursos fiscales necesarios, que se apropiaba la nación. Pág. 58

⁸ Por esa circunstancia coincidió con el Segundo Congreso Panamericano de Río de Janeiro (16-28 de agosto de 1929).

⁹ Se realizó entre 5-16 de Octubre, 1925 en Buenos Aires.

¹⁰ Quinta Conferencia Internacional Americana. Santiago de Chile Marzo – Mayo de 1923.

No se ausentaron las corporaciones UIA, SRA, FAA y las empresas, cementeras, petroleras, mineras y automotrices, cuyos prioridades y demandas fueron expresadas en comunicaciones generales y en trabajos en detalle. El número de concurrentes puso en evidencia el interés público y privado por el evento, apoyado centralmente en la difusión que le dio el diario La Prensa cuyo propietario Ezequiel Paz, presidía el TCA.

La estructura organizativa del congreso repetía la anterior; a las secciones técnicas, legislativas, financiera, se agregaba el simposio dedicado a la educación que había sido sugerido en 1922 para crear conciencia social desde la niñez sobre la conducta en la vía pública y dar idea a la sociedad de la importancia vital de los caminos en la construcción de “la grandeza de la patria”. No se omitían los ejemplos de los grandes hombres, que sin auxilio del ferrocarril, habían llevado su obra libertadora a los confines del continente. San Martín y Belgrano eran los ejemplos que avalaban la importancia de los trayectos y las comunicaciones en las horas difíciles de la constitución de la nación.

En lo atinente a legislación, la idea central no pasaba por trabajar sobre un proyecto único de Ley Nacional, sino sobre los fundamentos a los que debía ajustarse la misma, con un espíritu federal que expresara las aspiraciones de provincias y municipios del interior del país, en abierta oposición al elaborado por el TCA años antes.¹¹ El cambio obedecía en primer lugar a las oposiciones despertadas en su momento, pero también al interés de acompañar las decisiones políticas que privilegiaban el diálogo y no la confrontación con las provincias.

En cuanto a los aspectos financieros el principio rector tenía el mismo carácter de respeto a las autonomías provinciales. Se afirmaba la necesidad de evitar las cargas e impuestos diferenciales en los territorios provinciales y por el contrario procurar que los impuestos recaudados fueran a parar al Fondo de Caminos de cada jurisdicción para que dispusiera de ellos. En cuanto a las cuestiones técnicas, la idea básica se alineaba en el mismo sentido: la de garantizar la uniformidad y la calidad técnica, evaluada por un organismo federal autónomo dependiente del poder ejecutivo nacional que debía encargarse de la aprobación y ejecución de las obras, y de poner al servicio de provincias y municipios los medios económicos para agilizar su accionar.¹²

Este federalismo repetido hasta el cansancio, tenía que ver con el compromiso asumido por el presidente H. Yrigoyen de coronar su segundo mandato con una ley de vialidad moderna, que contuviera las demandas y mejorara la vida en todas las regiones del país. El Congreso de Vialidad servía de vocero y de espacio para el anuncio, como medio de acelerar la aprobación

¹¹ Memoria General del Segundo Congreso Nacional de Vialidad. Pág.14

¹² Memoria General del Segundo... págs. 14, 131, 161.

en las instancias legislativas, teniendo en cuenta el diálogo difícil que mantenía el partido gobernante con la cámara alta, representación natural de los gobiernos provinciales. Por un lado se aseguraba el desarrollo de las obras de vialidad que suponían mejoras en el mediano plazo y en el corto, el acceso a fondos federales para su realización.

Este anuncio central era el tema del mensaje pronunciado en la apertura del Congreso, por el Diputado radical por Córdoba Julio Borda, que no sólo hablaba en nombre del presidente de la nación, sino que imponía de entrada la voz del interior declarando que por fin se había logrado zanjar las necesidades financieras de provincias y municipios, con la aprobación de un fondo federal de ayuda para caminos.¹³

Una temática variada¹⁴

Por lo que puede leerse en las Memorias tanto el TCA, como el ACA, se expresaban satisfechas con la actitud de los gobiernos que en los últimos años habían promovido no sólo el tratamiento parlamentario del tema vial, sino que habían puesto en marcha un número importante de obras en distintos puntos del país. Algunas de ellas eran indispensables para el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza, como los caminos de Comodoro Rivadavia y los que cruzaban los territorios nacionales de Chaco y Formosa, y los efectos de la construcción en el impulso a la industria. En relación a este último aspecto se destacó la capacidad de la industria nacional de cubrir las necesidades de materiales de construcción de todo tipo, que no justificaban los privilegios arancelarios a los minerales importados. Debía ponerse en práctica una adecuada protección aduanera que no sólo reportaría un ahorro de recursos sino que daría lugar al desarrollo de la industria pétreo argentina, cuyo personal capacitado a nivel directivo, y también en cuanto a mano de obra ofrecía condiciones de ser aprovechada. Por otro lado se hablaba sin mayores especificaciones de la tecnología instalada que permitía adecuar el material extraído a las necesidades de la construcción.¹⁵ Las afirmaciones optimistas no dejaban de dar cuenta de la falta de datos estadísticos que pudieran ilustrarlas.

¹³ Memoria General del Segundo... pág. 364

¹⁴ Hemos extraído aspectos novedosos que aparecen en los trabajos publicados, y luego elevadas a los poderes del estado como elementos sugeridos a la consideración de los mismos.

¹⁵ Memoria General del Segundo... págs. 76, 81. “En el cemento, las fábricas existentes y las que están en construcción, permiten asegurar que pronto el país suplirá todas sus necesidades, al igual que en los materiales asfálticos una industria bastante adelantada, que podría suplir con poco esfuerzo, a todas las necesidades nacionales si no tuviera que soportar la aplastante concurrencia de la producción extranjera. pág. 88

Desde el punto de vista de los temas tratados los de carácter práctico revelaron problemáticas relacionadas con el crecimiento del parque automotor desde el fin de la guerra, y el aumento del tránsito en las áreas urbanas que ya afectaba al ámbito rural. Estos temas ponían nuevamente de manifiesto la trama de acuerdos, tensiones e intereses que cada entidad y corporación expresaba al momento de tratar de captar para sí los mejores resultados de la acción gubernamental. La coordinación con el sistema ferroviario se revelaba como una constante. Con espíritu conciliador la solución en las etapas tempranas del automotor se definía por la supresión de la competencia, delimitando las áreas de influencia de cada transporte.

Tal como mencionamos arriba, en esta reunión se conformó una sección dedicada al tratamiento de la educación vial. Se destacaron el TCA y el ACA en la exposición de los problemas a resolver no sólo como un tema de convivencia sino elevándolo al nivel de un proceso de transformación moral y nueva cultura social. La preocupación por los ataques a las señalizaciones, la destrucción de las balizas luminosas, los carteles, la embestida contra las mejoras eran prueba de la falta de cultura y de educación vial que se debía promover. El llamado a los Consejos de Educación de Nación y Provincia, a que “tomen las medidas conducentes para que en todas las escuelas de la Nación, los maestros inculquen a la niñez, el significado del camino carretero, enseñándole a conocerlo como uno de los factores primordiales de la grandeza patria”¹⁶ y la civilización de las costumbres.

La misma idea está detallada en el informe del TCA, que con un concepto moderno de la difusión y la propaganda especifica los recursos a utilizar más allá del rol asignado a la educación pública. Estudiada en detalle la experiencia norteamericana, se proponía la acción a través de:

- a) La propaganda de carácter oral. A través de conferencias sobre temas relacionados la vialidad en locales de espectáculos públicos, en tribunas al aire libre, en escuelas, establecimientos industriales, colonias, etc.
- b) Exposiciones en cada una de las capitales de provincias y en la capital, “Las 15 Exposiciones del TCA”.
- c) Distribución en todos los centros de población de carteles con la inscripción: “Con muchas escuelas y buenos caminos se va a cualquier parte”. “Escuelas y Caminos”
- d) Exhibición de películas, confeccionadas con la finalidad de dar a conocer el tema.
- e) Confección de mapas de caminos para distribuir en las escuelas.

¹⁶Memoria General del Segundo... pág. 233

Tercer Congreso de Vialidad. Institucionalización y expansión del sistema vial

Del 30 de mayo al 6 de junio de 1937 se programó este tercer encuentro. Teniendo en cuenta el interés demostrado se extendió hasta el 19 de junio. Estuvieron presentes las autoridades de las distintas provincias y Ministerios relacionados con la temática (Obras Públicas, Justicia, Naval, Agricultura, etc.) y representantes de los gobiernos de Bolivia, Brasil y Uruguay. Al igual que en anteriores congresos, los convocantes fueron el Touring Club Argentino, el ACA, la Asociación de Importadores de Automóviles y Anexos, el Centro Argentino de Ingenieros, la Sociedad Rural, la Unión Industrial Argentina, a las que se suma en esta oportunidad la Dirección Nacional de Vialidad, “a la cual está conferida, por ley, la misión de centralizar la obra vial argentina”¹⁷.

Recordemos que este tercer congreso contaba con el paraguas institucional que le brindaba la creación, en 1932 de la Dirección Nacional de Vialidad, en tanto se disponía de una Ley Nacional de Vialidad que establecía la creación de una entidad autárquica, dotada de una fuente de recursos provenientes de impuestos indirectos aplicado al combustible que usan los vehículos con motores a explosión, todo lo cual muestra el avance en la institucionalización del tema vial que alcanzaba diferentes ámbitos y se encontraba encauzado en las políticas estatales. En cierto sentido, este tercer congreso representaba la síntesis de lo planteado y discutido en los anteriores. Los diarios *Crítica* y *la Nación*, muy cercanos al presidente Justo, bajo cuyo mandato se realiza, difundirán desde sus páginas las alternativas de este encuentro. El tema debatido en particular fue el de la Ley Nacional de Tránsito que no terminó de discutirse y quedó como tema central a ser retomado por un cuarto congreso. El avance del tema vial se observaba en distintas obras iniciadas, entre las cuales el inicio en la construcción de la Avenida General Paz, se presentaba en una maqueta expuesta en el salón de entrada al Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, donde sesionaba el Congreso.

Esta convocatoria fue propicia para el intercambio con autoridades de países limítrofes respecto de la necesidad de establecer señales uniformes, sentando las bases para un futuro convenio entre las naciones del continente, avanzándose en este sentido en lo tratado en el congreso. Asimismo, se creó una Asociación de Funcionarios Viales Argentinos (A.F.V.A.) que contemplaba en su seno a todos los funcionarios viales con la finalidad de vincularlos y compartir los conocimientos, investigaciones, intereses y necesidades de todas las zonas del país. Básicamente de interés técnico y de fomento de la obra vial.

¹⁷ Memoria General del Tercer... Pág. 53.

En concordancia con anteriores congresos, la estructura organizativa constaba de comisiones de Economía Vial, Técnicas, Tránsito y Legislación y Finanzas.

La mecánica adoptada fue de discusión de las distintas ponencias en las respectivas comisiones, generando una conclusión referida a los temas tratados, que luego se presentaba a la asamblea del Congreso. Cuando en esta instancia no se lograba consenso, volvían a ser discutidos en comisión considerando las modificaciones introducidas buscando en todo momento consenso, en particular cuando las diferencias se suscitaban por particularidades provinciales que no habían sido tomadas en cuenta en la declaración general.

Intereses expresados y temas debatidos

“El camino y el tren no pueden ser antagónicos, sino que, por el contrario, uno debe ser el complemento y el suplemento del otro”, expresó en la sesión inaugural el Ing. Urbano Aguirre, en representación de los técnicos vinculados a la obra caminera, o lo que es igual, contratista en la construcción de obras viales. De allí que se dirigiera a la DNV reclamando la devolución proporcional de las sumas que se retienen para asegurar la conservación de las rutas construidas, a la vez que solicita que sea ella quien fije salarios dignos por zonas para el obrero que trabaja en las empresas constructoras. Este aspecto va a ser discutido por representantes provinciales, como veremos más adelante. En tanto los representantes de las empresas constructoras solicitan mayor colaboración por parte del Estado, los representantes provinciales demandan una mayor presencia del Estado centralizando y tomando a su cargo el contralor de las obras. El contratista solicita a la DNV que proporcione y/o alquile maquinarias a tarifas accesibles a los montos de la obra concesionada, resultando ilógico a su parecer, que las mismas deban disponer de implementos y maquinarias que superen el valor de la obra licitada. Podemos afirmar que en este ambiente nace la “patria contratista”.

En relación a los aspectos financieros para dar cumplimiento a las obras proyectadas, se resuelve continuar con el régimen de Ayuda Federal establecido por la ley 11.658 así como una legislación de fomento vial a las provincias de recursos reducidos, estableciéndose la creación de fondos especiales. Este aspecto suscitó muchas controversias, encabezadas en muchas oportunidades por las llamadas “provincias pobres”, cuyos ingresos no les permitían realizar las obras viales contempladas en el Plan Vial. Luego de un interesante intercambio, el tema quedó zanjado, aclarándose los alcances de lo dispuesto en la ley.

La comisión de Economía Vial discutió varias ponencias referidas tanto a las empresas contratistas (plazos de terminación de obras, multas, etc.) como al salario básico que deben percibir los trabajadores empleados por esas empresas, así como la necesidad que se controle el precio y la calidad de los productos provistos por las proveedurías en las que se abastecen. En estas presentaciones se ponía en evidencia un choque de intereses entre el sector privado y el público, demandando desde los ámbitos públicos (en general, las representaciones provinciales) una mayor presencia del estado dejando la sensación de que el sector privado contaba con poco seguimiento desde el ámbito estatal central.

La Sociedad de Ingenieros solicita que se debata el tipo de pavimento más adecuado en la actualidad, para las diversas categorías de rutas a construirse, en tanto plantea que los estudios resultantes sean distribuidos a todas las divisiones provinciales de vialidad con el objetivo de dejar formulado un plan general de construcción, estableciéndose planes anuales mínimos de modo que las industrias relacionadas con la construcción puedan organizarse. Esta moción también fue aprobada por el congreso.

Una propuesta interesante debatida en la comisión de Economía Vial y llevada al congreso, fue la referida a la nacionalización progresiva de los ferrocarriles. Era conocida por entonces la postura de las empresas ferroviarias privadas respecto de los pocos aportes que el sistema automotor realizaba al erario nacional. Por tanto, para evitar las continuas presiones que provenían de ese sector, es que se plantea la nacionalización progresiva del servicio ferroviario del país de modo que la Ley de Vialidad se pueda ir aplicando sin choques con los intereses ferroviarios. Esta postura generó nuevas discusiones, concluyéndose en dejar tema tan complejo para el siguiente congreso, en tanto una comisión especial estudiaría la problemática y presentaría sus conclusiones. Tengamos en cuenta que en el congreso se encontraban representantes o integrantes de empresas ferroviarias, aun cuando su participación se encuadrara en otro ámbito, como era el caso del ingeniero Ardigó, perteneciente a un Ferrocarril privado, pero representante en el Congreso de la Facultad de Ingeniería de Rosario.

El financiamiento de las obras contempladas en el Plan Vial estuvo presente en reiteradas presentaciones. Tratado en la comisión de Legislación y Finanzas se envió un dictamen que fue aprobado por el Congreso respecto a “auspiciar la creación de gravámenes equitativos a todo combustible líquido no gravado aún, del tipo que se utiliza en automotores”.¹⁸

¹⁸ Memoria General del Tercer... Pág. 203

Cómo financiar la DNV a fin de dar cumplimiento a las obras propuestas para todo el territorio nacional, suscitó agudas discusiones entre los representantes de las provincias con menos recursos productivos, los territorios nacionales y la capital federal. El punto en discusión era que la capital federal, por contar con un mayor parque automotor no podía tener (como alguno de sus representantes pretendían) un impuesto a la nafta menor a las provincias, habida cuenta que buena parte de las obras se estaba realizando allí, en tanto las necesidades de carreteras eran de todas las provincias.

Por su parte, la comisión de Transito, debatió aspectos relativos a utilización de patente única, confección de un Código Nacional de Tránsito que reglamente el tránsito automotor acorde a lo establecido en la Unión Panamericana en octubre de 1930. Se estableció la necesidad de que el Congreso Nacional dictara a la mayor brevedad posible, “tratando de obtenerla, si fuera posible, dentro del año” una Ley de Tránsito teniendo en cuenta el proyecto presentado por la DNV.¹⁹

En la comisión Técnica presentaban sus trabajos ingenieros y arquitectos que se desempeñaban en facultades de la Universidad de Buenos Aires, o eran profesores de diferentes Escuelas Técnicas, tanto del Ejército como estatales. Buena parte de los ponentes desempeñaban distintos cargos en la Dirección Nacional de Vialidad o en las direcciones provinciales (Entre Ríos, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y San Luis) que se habían organizado a partir de la sanción de la Ley de Vialidad. Como en congresos anteriores, encontramos a gerentes de alguna compañía industrial, como “Loma Negra S.A” y otras cementeras lo que muestra nuevos sectores de la producción que comienzan a defender sus intereses en consonancia con la ampliación y perfeccionamiento del sistema vial. Un aspecto que no deja de llamar la atención es que alguno de los integrantes de la Dirección Nacional de Vialidad se desempeñara como asesor técnico de la Asociación de Importadores de Automóviles, sin que ello constituyera un choque de intereses entre el sector público y el privado.²⁰ A diferencia de congresos anteriores, en este se cuenta con la participación de representantes del Rotary Club, institución que por entonces contaba con filiales en distintas provincias argentinas, en la que se encontraban representados sectores del comercio tanto local como ligados a la exportación.

En estas sesiones técnicas debatían los avances respecto de la construcción de caminos, las dificultades técnicas presentes, las investigaciones realizadas sobre terrenos así como el modo

¹⁹ Memoria General del Tercer.... Pág. 311.

²⁰ Memoria General del Tercer.... Pág. 2085

de solucionar los inconvenientes que se les presentaban en el proceso de realización de caminos. Para ello echaban mano de las experiencias recogidas en los congresos internacionales en los que se volcaban los adelantos y métodos modernos de los países más avanzados en el desarrollo caminero, tanto Estados Unidos, como Canadá y algunos europeos. En forma paralela a las exposiciones y debates en torno a lo institucional y la financiación de las obras, se observa en este tercer congreso un mayor peso relativo de los aspectos técnico, es decir, todas aquellas cuestiones que posibiliten la expansión del sistema vial, por lo que se privilegiaron las exposiciones del sector técnico. Uno de los temas abordados se relaciona con los llamados “caminos de bajo costo”, encarados tanto por representantes de la Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, como de provincias del interior, con diferentes planteamientos de acuerdo a las características zonales. En la provincia de Buenos Aires los primeros ensayos se realizaron en el camino de La Plata a Magdalena, aplicándose procedimientos muy difundidos en Estados Unidos y otros países. Básicamente se proyectaba aprovechar materiales locales, observando las características del clima y el tránsito existente. En el caso de la Dirección de Vialidad de la provincia de Entre Ríos, las preocupaciones refieren a que la red existente adolecía de defectos técnicos que se requería corregir. Una diferencia sustancial con lo presentado por ingenieros abocados al tratamiento de los caminos en la provincia de Buenos Aires es el tránsito característico en la provincia. En tal sentido, señalan que los caminos de la provincia no se deben pensar destinados casi exclusivamente a automotores teniendo en cuenta el número y tipo de vehículos que transitan por ellos, aconsejándose por tanto la construcción de caminos de tierra. Proponen que la construcción quede en manos de consorcios vecinales con la colaboración de las autoridades provinciales. Observamos que el tema de los consorcios vecinales, propios de la etapa anterior a la sanción de la Ley de Vialidad, se asocia ahora a las autoridades provinciales, mostrando un avance en la institucionalización del sistema vial, que progresivamente va siendo tomado por parte del estado. Asimismo, al ser Entre Ríos una provincia de frontera, al igual que lo señalado en anteriores congresos, se propone tomar informes de las autoridades militares para la traza de nuevos caminos en cuanto al interés que los mismos pueden tener desde el punto de vista estratégico.

En este proceso de institucionalización que queda registrado a través de las exposiciones, un punto en el que se avanza es el referido al mantenimiento de los caminos. En tal sentido se observa la toma de posición respecto al ámbito en el que debía asentarse esa tarea. Es así que el presidente de la Dirección de Vialidad de la provincia de Mendoza llama la atención a la

DNV y a los asistentes al Congreso respecto de los problemas que se presentan en el ámbito provincial con los contratistas, por lo que sugiere que se adopte un régimen de “conservación por administración” en lugar de la “conservación contratada”. La modalidad propuesta quedaría a cargo del Estado que es quien tiene la obligación de tener los caminos en las mejores condiciones, quien debe garantizar que las inversiones realizadas beneficien en forma más directa y equitativa al mayor número de personas, a la vez que garantice elevar el nivel de vida de los obreros argentinos que cuando se encuentran en la órbita de los contratistas ni cuentan con la necesaria protección.

Además de los caminos de bajo costo, fueron objeto de interés los llamados “caminos ganaderos”, teniendo en cuenta la importancia que por entonces revestía el tránsito de las tropas de ganado vacuno hacia los puertos o puntos de venta del ganado y los perjuicios que sobre el camino generaba el paso de las tropas de ganado. Para ello se solicita que la DNV resuelva este problema, planteando como salida que se reserve para el tránsito de ganado en la zona del camino una franja independiente de la carretera, lisa y nivelada, que facilite el tránsito.

Teniendo en cuenta que la estética de las construcciones viales comienza a ser considerada, arquitectos, miembros de la Dirección de Parques Nacionales, paisajistas, contribuyen con sus miradas resaltando la importancia de los caminos arbolados como necesario complemento de la belleza natural del paisaje.²¹ En tal sentido, se presenta una solicitud a la DNV y a este tercer Congreso de extender su acción hacia el Consejo Nacional de Educación a fin de que los alumnos fueran instruidos en el conocimiento de los Árboles y con la colaboración de los municipios se formaran asociaciones, clubs o comisiones de fomento de defensa del árbol. Sin dudas que en esta acción también se sumó el Rotary Club, impulsor de este tipo de actividades.

Resolución de este congreso fue “que los organismos viales del país incluyan en sus dependencias una sección especializada en paisajismo, como medio más eficaz de obtener que las nuevas trazas sean establecidas contemplando el factor estético y paisajista y que las antiguas sean embellecidas mediante plantaciones.” Para ello se incluirán ingenieros agrónomos especializados.²²

Como finalización del tercer congreso, se realiza una caravana hasta Córdoba para realizar allí el acto de clausura a la vez que inaugurar el nuevo tramo del “camino firme”, trozo de la carretera panamericana, que une la Capital Federal con Rosario y la ciudad de Córdoba.

²¹ Memoria General del Tercer... Pág. 1730.

²² Memoria General del Tercer... Pág. 285

El fin de una experiencia

La cuarta versión del congreso de vialidad, Congreso argentino de Vialidad se abrió el 16 de noviembre de 1940 en los salones del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.²³

En el discurso inaugural se resaltó el mérito de estas convocatorias de haber creado a lo largo de veinte años la “conciencia pública” sobre la importancia de los caminos.²⁴

El acontecimiento contó con la presencia del jefe del poder ejecutivo, el vicepresidente Ramón Castillo, y de los organismos oficiales: los ministerios nacionales, dirección nacional y provinciales de vialidad, delegados de las provincias, representantes de las juntas nacionales, de YPF, de las universidades, y hasta el Cardenal Primado de la Iglesia Católica. La presidencia del congreso recayó en el Ingeniero Antonio Vaquer presidente del CAI (Centro argentino de Ingenieros), en lugar de las figuras tradicionalmente vinculadas al TCA. La Comisión organizadora del evento se destacó por dar lugar a las corporaciones: SRA, UIA, TCA, ACA, CAI, AAIA, y la DNV entre los que se repartieron en forma igualitaria las funciones ejecutivas.

Las entidades adheridas, Cámara de Comercio, CARBAP, Federación Argentina del Transporte, Instituto del Camino, Centro de Empresas de Pavimentación, Cámara de la Construcción de los socios del CAI, Junta de Gerentes de Ferrocarriles particulares, Centro de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, Instituto del Cemento Portland argentino, y una decena de empresas entre constructoras, petroleras, transportistas, exportadoras y de electricidad de renombre, dan cuenta del nivel de organicidad y del peso de los sectores vinculados a las obras viales. Entre los miembros adherentes suman los ingenieros y los industriales. Sobre los primeros recayó la presidencia del Congreso, y la vicepresidencia fue compartida por Córdoba, Tucumán y Santa Fe, provincias que sostenían un fuerte predicamento desde las jornadas de los años '20.²⁵

En el acto inaugural quedó expresada la diversidad de voces, como no lo había sido en ocasiones anteriores. Hubo cuatro discursos de apertura y no uno que fuera producto del consenso. Al presidente del Congreso le siguieron el Ministro de Obras Públicas, ex director de Vialidad (la voz del Estado Nacional), el Ministro de Gobierno de Tucumán (vocero de las

²³ Se convocó en un contexto internacional conflictivo, con más de un año de desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

²⁴ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria: organización, constitución y sesiones del Congreso, economía vial, legislación, administración y finanzas, tránsito. Sesión inaugural. pág. 48.

²⁵ Justiniano Allende Posse (Córdoba); Roberto Robles Mendilaharsu (Tucumán), Celestino Mounier (Santa Fe)

provincias) y el presidente de la Cámara de la Construcción de Socios del Centro Argentino de Ingenieros, y cada uno defendió los espacios e intereses de sus representados. Si bien escapa a este trabajo el análisis detallado de las exposiciones, podemos mencionar que el último orador cerró la sesión resaltando el esfuerzo de profesionalización de las constructoras, sin lo cual ni el estado, ni los ingenieros hubieran podido concretar sus proyectos.

De la lectura de las memorias emerge que en esta ocasión fueron los Ingenieros y las constructoras los protagonistas de las jornadas, donde el eje de la discusión sobre la continuidad de los proyectos viales creó un marco para debatir el intervencionismo estatal.

Las cuatro comisiones Técnica, Tránsito, Economía vial, Legislación – Administración y Finanzas, desarrollaron una intensa actividad, abocadas al tratamiento de problemas prácticos de corto plazo, en medio de la ampliación del transporte terrestre interno, y de la extensión de las construcciones previstas por la ley nacional y la acción de la DNV, reconociendo que la “premura con que fue menester iniciar la aplicación de la Ley ... debió improvisarse...” pero aclaran que los años transcurridos “constituyen un magnífico caudal de experiencia.”²⁶ En ese aspecto se evidenciaron los resultados de la escasa previsión que beneficiaba a las provincias mejor dotadas, razón por la cual meses antes del cuarto encuentro, la ley de 1932 fue modificada en varios de sus artículos, fundamentalmente en lo inherente a la formación del fondo de vialidad y la coparticipación.²⁷

Frente a estas urgencias, las cuestiones de índole teórico propositivas quedaron reservadas a los estudios técnicos, dado que el alto nivel de conflicto mundial ponía en cuestión la relación de utilidad de rutas y caminos con el parque automotor, a causa de las dificultades de importar vehículos y autopartes. La pregunta implícita, escondía la preocupación de si las inversiones en infraestructura moderna, en particular pavimento de alto costo, se justificaban ante el proceso acelerado de desmotorización que vivía la República producto de los altos aranceles a la importación y de las restricciones de cambios que se agudizaron con la Guerra Mundial.

La resistencia de los ingenieros y las constructoras a abandonar estos proyectos de la DNV, se acoplaba a los intereses de las entidades y empresas vinculadas a los automotores, pero no conciliaban con las urgencias económicas del Estado que carecía de fuentes de financiamiento más allá de las domésticas. Ese tema involucró directa o indirectamente a todas las argumentaciones en las que, sin embargo, no se cuestionó el creciente intervencionismo estatal. Es más, empresarios e ingenieros enfatizaron la necesidad de que el Estado participara

²⁶ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria: pág. 48

²⁷ La Ley 12625 fue sancionada 30/9/1939.

en la generación de empleo, en la planificación y adjudicación de recursos para obras, y creara sus propias empresas para proveer a precios ajustados los materiales demandados por las construcciones, en particular cemento, hierro y acero. Este reclamo no se daba en el vacío; tenía directa vinculación con los proyectos de las fuerzas armadas que concluyeron en la instalación de acerías en localidades del Gran Buenos Aires, bajo la dirección de Savio. Estos reclamos que eran sostenidos con detalladas referencias a la obra de Keynes y a la gestión de la NRA en los Estados Unidos contaron con un apoyo amplio.²⁸ Los trabajos más fundamentados en este sentido fueron los de los ingenieros Emilio Dickmann y Antonio Vaquer que tomando problemas de índole diferente, el financiamiento interno y el problema de la mano de obra, concluían en valorar el rol del estado y en la imposibilidad de esperar avances en vialidad librados al funcionamiento del mercado en situación de crisis.

El tema de la ocupación y el empleo, ante el uso de tecnología, fue un eje central de tratamiento. En cuanto a la dotación de tecnología, según se desprende de las Memorias, en el sector vial era equiparable a las de las mejores economías del mundo, y en medio de los desequilibrios vigentes presentaba alta capacidad ociosa.²⁹ Mientras se invocaba la necesidad de no frenar las obras y avanzar en las de mayor envergadura (pavimentos, rutas internacionales) se planteaba la urgencia de encontrar un equilibrio razonable entre los niveles de ocupación y el uso de maquinarias en el sector. Esto atentaba contra el esfuerzo inversor de maximizar el uso de la tecnología, mientras la creación de trabajo era el modo de asegurar el mercado interno que daba razón de ser a las obras viales.

El recurso a la mano de obra comparada con el uso de la tecnología resultaba ineficiente en algunos campos; pero el exceso de tecnología no redundaba necesariamente en el abaratamiento de los costos, por los insumos que exigía su uso. Allí entraban en juego cuestiones macroeconómicas: la vigencia del control de importaciones daría tiempo a la amortización de las maquinarias existentes en tanto no entraban nuevas, y aportaría también a equilibrar la balanza comercial. En ese contexto se sugería a los poderes públicos “la adopción de medidas tendientes a un mayor aprovechamiento de la mano de obra en curso hasta la creación de nuevas fuentes de trabajo”.³⁰ De mantenerse las condiciones vigentes era esperable el desarrollo de la industria pesada que cumpliría con la función de producir

²⁸ Emilio Dickmann “Emisión de títulos especiales para obras viales” pág. 363- 378; Antonio Vaquer “La mano de obra en los trabajos viales” pág.331-351

²⁹ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria:.. págs.59-62

³⁰ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria: A. Vaquer pág.181

localmente las maquinarias y a la vez generar las fuentes de empleo que absorbieran a la población en edad activa.

La maquinaria debía quedar reservada a las obras complejas de pavimentación, mientras la mano de obra debía ocuparse en la realización de las obras básicas, movimientos de tierra, mejorado, terraplenes etc., empezando por los caminos de uso inmediato (indispensables) que incentivarán la actividad privada.³¹ Los aumentos presupuestarios de los que dispondría la gestión vial a partir de la nueva ley, debían dedicarse a incrementar el empleo en el sector, delegando en los organismos provinciales la toma de decisiones sobre las labores futuras en base a las necesidades locales y al conocimiento acumulado.³² Al Estado nacional le cabía la función de capacitar a la mano de obra pues como reconocían los ingenieros, “el país carece de mano de obra especializada, nuestro hombre de trabajo se ve obligado a afrontar actividades distintas que no concuerdan con sus capacidad o habilidades específicas por falta de un régimen permanente para su normal empleo” tanto en la construcción como en “las industrias proveedoras y del transporte de materiales para la construcción.”³³

Otro asunto vital para un país sin acceso al crédito externo, eran los medios de financiamiento interno y las herramientas para lograrlo. El Fondo de Vialidad se había conformado con los impuestos a los combustibles que en los primeros años significaban recursos de sobra, pero que en la medida en que el sistema crecía se tornaban insuficientes. La salida a través de la creación de nuevos impuestos en una economía en recesión estaba clausurada, razón por la cual la ley reformada estableció un aumento de los porcentajes impositivos a las naftas y lubricantes sin tocar los impuestos masivos.

El ingeniero Dickmann sostenía que esta dificultad era producto de la incidencia de los progresos técnicos sobre la economía. La velocidad de los avances afectaban al orden económico, y a su vez el futuro de éste dependía en gran medida de aquellos. En este caso particular el avance en los transportes encarecía los sistemas de construcción, al promover el uso del hormigón armado en lugar de piedras, de acero en lugar de maderas, generando desequilibrios en las cuentas nacionales.

En torno al financiamiento la cuestión más difícil no era la de conseguir fondos en el mercado interno, tradicionalmente a través de la emisión de títulos, sino la de lograr que en

³¹ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria.. pág. 335. El problema de la desocupación es denunciado como socialmente apremiante. No se trata sólo de los que no tienen trabajo, sino del número creciente de los que trabajan en forma irregular, unos días en la semana, por turnos etc., y de los que no se llevan estadísticas.

³² Se concedía un año para que las provincias adecuaran sus leyes a la nueva normativa, como condición indispensable para acceder a los fondos de coparticipación.

³³ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria... págs. 334-335

condiciones de ausencia de competencia, esa herramienta no derivara en un endeudamiento excesivo para la sociedad. El estudio realizado proponía emitir bonos que tuvieran la misma vida en años que las estructuras a financiar. Cincuenta años para los puentes, treinta para las rutas de hormigón, 10 para los caminos de bajo costo en los que los tenedores recuperarían el capital invertido y un beneficio consistente en una tasa fija de interés. Una vez superado el tiempo de vida probable de los emprendimientos, las deudas contraídas estarían pagas. Se establecía una relación real entre la técnica y valores reales medidos en moneda, y se evitaba generar deuda sobre valores técnicamente ficticios, como consideraba el de los ferrocarriles.³⁴ Si el estado decidiera comprarlos pagaría sobre lo estipulado, no sobre lo técnico. El BCRA tendría a su cargo el contralor del sistema. “Se resolverían los problemas de desocupación y se pondrían en movimiento todas las industrias afines a las construcciones viales.”³⁵ Las industrias estatales serían las principales beneficiarias.

Un último punto que ya había sido debatido en el Tercer Congreso y que era tratado por la comisión permanente desde entonces, tenía que ver con la nacionalización de los ferrocarriles. Esa medida que podía incidir negativamente en las relaciones comerciales con el país que compraba el 40% de la producción argentina, se debatía desde perspectivas diferentes y complejas: los obstáculos al desarrollo automotriz, los obstáculos a la construcción de un sistema coordinado de transportes, y lo más importante, la relación entre el estado y los transportes públicos. Los ferrocarriles en manos del estado eran el paso hacia la coordinación efectiva y real de los transportes, que acabara con el organismo creado en 1936.

Al cierre del Cuarto Congreso se dispuso:

- mantener una comisión permanente encargada de dar a conocer los resultados de las jornadas, y dar continuidad a los asuntos estudiados.
- sostener el diálogo abierto con los distintos estamentos del estado nacional y mantener una comunicación permanente con gobiernos provinciales y entidades adheridas.
- llevar adelante acciones para lograr que las resoluciones de las distintas comisiones se apliquen en los hechos.

³⁴ Dickmann ejemplificaba con los ferrocarriles, cuyo valor ascendía a 3.400 millones de pesos, cuando su calidad técnica estaba en crisis y no justificaba esos montos. Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria... págs.. 365- 371

³⁵ Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. Memoria.. pág. 370

- llevar adelante acciones para lograr que la DNV y el MOP tomen nota y avancen en las propuestas del Tercer Congreso Panamericano de Carreteras realizado en Chile en 1939.
- reunir un quinto Congreso en Tucumán a más tardar en 1943.

Conclusiones

El tratamiento del tema vial que los cuatro congresos desarrollan, permiten dar cuenta de cómo el tema vial se convirtió en un aspecto importante de las políticas públicas determinado por:

1. El Estado que en forma progresiva se va incorporando y cristalizando en políticas públicas el desarrollo del sistema vial, tanto en el orden legislativo, institucional, como en el financiero y en la generación de fuentes de trabajo. La intervención estatal se evidencia en la promoción de empresas que dependiendo de su órbita, avanzaban sobre ámbitos hasta poco antes de dominio exclusivo del sector privado.
2. Los sectores privados ligados al sector automotor, de ser los primeros impulsores de la construcción de caminos, van demandando el cumplimiento de esa tarea al Estado a la vez que se ubican como contratados por él de quien solicitan la provisión de los recursos requeridos para la concreción de las obras. En sus manos va quedando la gestión y organización de la obra, la contratación de la mano de obra, en tanto se demanda al sector estatal la provisión de la logística necesaria para desarrollar sus tareas.
3. Las provincias del interior participan en el congreso con sus históricas demandas confrontando los requerimientos y realidades regionales con los de las provincias más ricas, buscando la financiación que les permita a cada una de ellas poder dar cumplimiento a lo que se establece en el Plan Vial fijado desde el Estado.
4. La determinación de abordar las problemática a través de la Comisiones de estudios constituidas en permanentes a partir del último congreso, vinculadas a las direcciones provinciales de vialidad y las secciones de ministerio de obras públicas.

Fuentes Consultadas:

Touring Club Argentino. *Memoria general del primer Congreso Nacional de Vialidad*. (1923). Buenos Aires, Talleres. Gráficos L.J. Rosso y Cía.

Touring Club Argentino. *Memoria general del Segundo Congreso Nacional de Vialidad*. (1929). Buenos Aires, Imp. Tixi y Schaffner.

Touring Club Argentino; Asociación de Importadores de Automóviles y Anexos ; Automóvil Club Argentino; Dirección Nacional de Vialidad; Centro Argentino de Ingenieros; Sociedad Rural Argentina; Unión Industrial Argentina. *Memoria del tercer Congreso argentino de Vialidad* (1938). Buenos Aires, Tall. Gráfs. J. L. Rosso. 3 vol.

Asociación Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad. *Memoria: organización, constitución y sesiones del Congreso, economía vial, legislación, administración y finanzas, tránsito* (1942) Buenos Aires, Cesa Talleres Gráficos. 3 vol.

Bibliografía

AAIA y anexos: *El uso del camión y su influencia en el transporte carretero*. Memorial presentado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diciembre de 1929.

Ballent Anahí – Gorelik Adrián (2002). País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis. En Cataruzza A. (Dir.) *Nueva Historia Argentina*. Tomo VII Los años treinta. Buenos Aires, Sudamericana.

Belini, Claudio (2009) *La industria peronista*. Buenos Aires. Edhasa.

Belini, Claudio y Korol (2012) *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

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

Gómez Teresita –Tchordonkian, Silvia (2016). “En torno al sistema de transportes en la Argentina. Caminos y vías férreas, 1930-1950”. En (TST). *Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*. Revista de Historia. Madrid. España, Editecared, Marzo, N° 30, págs. 48-79.

Gómez Teresita –Tchordonkian, Silvia (2016) El transporte en Argentina entre 1930 y 1950. Crisis debates y cambios. En Guilherme Grandi (organizador) "*Transportes e Formações Econômicas na América Latina*". São Paulo – Edit. Annablume/EDUNESC. Págs. 217-250.

Ospital, María Silvia (2002) Autos y caminos para la modernización de Argentina. Comerciantes importadores de automotores, 1920-1940. En *XVIII Jornadas de Historia Económica*, Mendoza, 18 al 20 de septiembre. (Versión CD de Actas).

Piglia, Melina. (2011) Entre la acción civil y la ayuda mutua: el caso de los clubes de automovilistas en la argentina de entreguerras. En *Revista Transporte y Territorio N° 5*, Universidad de Buenos Aires. pág.6-28

Piglia Melina. La incidencia del Touring Club Argentino y del Automóvil Club Argentino en la construcción del turismo como cuestión pública. (1918-1929) En: *Estudios y Perspectivas en Turismo*. Ene.-abr. Vol. 17, n. 1-2, pág. 51-70.

Tchordonkian, Silvia – Gómez Teresita: “*Tiempos de Debates. Ideas y proyectos acerca de un sistema vial moderno. Su incidencia en las obras concretadas entre 1930-1950.*” XV Jornadas Interescuelas Departamento de Historia. 2015.