

La obra pública en infraestructura vial provincial durante el radicalismo en Entre Ríos, 1914-1943

Public works in provincial road infrastructure during radicalism in Entre Ríos, 1914-1943

Camarda, Maximiliano

 Maximiliano Camarda

maximilianocamarda@hotmail.com

Instituto de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Avances del Cesor

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN: 1514-3899

ISSN-e: 2422-6580

Periodicidad: Semestral

vol. 21, núm. 30, 2024

revistaavancesdelcesor@ishir-conicet.gov.ar

Recepción: 08 Mayo 2022

Aprobación: 14 Diciembre 2022

Publicación: 05 Junio 2024

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/27/274944002/>

DOI: <https://doi.org/10.35305/ac.v21i30.1596>

Resumen: La provincia de Entre Ríos se encuentra en un espacio con características insulares dentro del territorio argentino, y en su interior contiene cientos de arroyos y bosque nativo. El transporte vial en ese contexto estuvo marcado por la necesidad de la construcción de puentes y caminos. El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas provinciales en infraestructura vial en Entre Ríos durante el periodo radical, de 1914 a 1943. Con ese fin se trabajó con los Mensajes de los Gobernadores, los cuales consistían en informes que describían las obras del año anterior y proyectaban lo planificado para el año entrante. También se analizaron las Memorias de Gobierno y Obra pública. Finalmente, se complejizó la mirada con los Diarios de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos.

Palabras clave: obra pública, vialidad, Entre Ríos, radicalismo.

Abstract: The province of Entre Ríos is located in a space with insular characteristics within the Argentine territory, and in its interior, it contains hundreds of streams and native forests. Road transport in this context was marked by the need for the construction of bridges and roads. The aim of this article is to analyze provincial public policies on road infrastructure in Entre Ríos during the radical period, from 1914 to 1943. To this end, we worked with the Governors' Messages, which consisted of reports describing the previous year's works and projecting what was planned for the coming year. The Government and Public Works Reports were also analyzed. Finally, a more complex look was taken at the Session Journals of the Honorable Chamber of Deputies of the Province of Entre Ríos.

Keywords: public works, roads, Entre Ríos, radicalism.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la política en infraestructura vial encarada por el gobierno de Entre Ríos entre 1914 y 1943, periodo durante el cual la provincia estuvo bajo gestiones radicales. Partimos de la hipótesis de que la dinámica provincial del desarrollo vial, presentó una serie de particularidades respecto a la tendencia señalada para el ámbito nacional,[1] y que sus etapas no giraban en torno a los actores políticos más importantes ya que fueron los

mismos durante gran parte del periodo. Mientras que la política nacional tuvo su expansión en la década de 1930, el esfuerzo provincial se concentró en la década de 1920 y en los años siguientes, tuvo como política conservar la obra realizada años atrás. Un elemento central fue la no intervención del gobierno nacional en el provincial en 1930, cuando se abrió una etapa clave en el desarrollo vial. Si bien, hubo obras de infraestructura nacional, la Mesopotamia no estuvo en la agenda prioritaria, ya que el principal objetivo fue conectar las ciudades más grandes entre sí (Ballent y Gorelik, 2001). La política interna influyó en dicho proceso, ya que hasta el gobierno de Ramón Mihura, en 1922, las Juntas departamentales eran determinantes en relación a las obras en infraestructura ya que frenaban el proceso de centralización y burocratización, controlando la ubicación de los puentes y los recursos. Sumado a la escasa recaudación fiscal provincial (Mathieu, Rodríguez y Lambruschini, 2017) y la estructura productiva ganadera extensiva aún predominante en el periodo (Mateo, Camarda y Rodríguez, 2018) provocaron que las tensiones en relación a la inversión provincial en infraestructura fueran permanentes.

En las últimas décadas se comenzaron a realizar análisis de la infraestructura vial, fundamentalmente centrados en la década de 1930 y durante el primer peronismo, periodos en los cuales se consolidan los automóviles y camiones como medio de transporte tanto a nivel nacional (Gómez y Tchordonkian, 2015; Ballent, 2005; Ospital, 2005; Ballent, 2008; Piglia, 2014), como también a nivel provincial (Raffa y Luis, 2020; Luis, 2021; Jerez, 2013) y en relación a los caminos rurales (Salomón, 2017, 2019 y 2020).

Un estudio pionero de Anahí Ballent y Adrian Gorelik, publicado en el 2001, da cuenta del desarrollo de las políticas públicas camineras durante el periodo 1930 a 1943. Como señalan Silvia Di Liscia y German Soprano (2017) es el primer capítulo de los tomos de la Nueva Historia Argentina donde las burocracias tienen un espacio destacado, en particular en torno al Ministerio de Obras públicas y su desarrollo. Este capítulo analiza el impacto de la puesta en agenda pública de infraestructura del automóvil y de los caminos viales a nivel nacional desde la década de 1920 y su profundización en la década de 1930. Se afirma que en la década de 1920, se desarrolló la oposición entre el ferrocarril y el automóvil, en donde el camino aparecía enfrentado a lo que representaba el trazado ferroviario, sinónimo de los males del país. “Por ello, la construcción de caminos era entendida como una demorada reafirmación de la nacionalidad oprimida por la “tela de araña” que habían tendido los intereses británicos sobre el mapa nacional” (Ballent y Gorelik, 2001, p. 146).

Los autores afirman que, en la década de 1930, se produjo un desarrollo carretero que no fue igualado hasta varias décadas más tarde. Se creó dentro del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección General de Vialidad de la Nación, un fondo nacional para el estudio, trazado y construcción de caminos, y se expandió la red nacional de 2.000 km desde 1932 a 60.000 km en 1944. Los caminos que se buscaron consolidar fueron los que unían las ciudades de mayor población, el acceso a países limítrofes, puertos y estaciones de ferrocarril.

A partir del análisis del rol de la sociedad civil en las políticas públicas de infraestructura vial, Melina Piglia (2014) afirma que la expansión del automóvil en la Argentina desde 1910 fue muy importante. De hecho, entre la década de 1920 y 1930 fue el país latinoamericano con más automóviles. En ese contexto,

sostiene, se expandieron los clubes de automovilismo que presionaron al Estado para poner al automóvil y a la vialidad como problema público. Con el ascenso del radicalismo se “estimuló este proceso al alejar a una parte importante de las elites sociales del acceso directo a las políticas públicas, del que habían gozado hasta 1916” (Piglia, 2014, p. 18). En los años treinta se fortaleció esta dinámica, en donde el estado nacional emprendió la construcción de una red vial nacional.

Los estudios provinciales, en particular para Mendoza y Jujuy (Raffa y Luis, 2020; Luis, 2021; Jerez, 2013) consolidan la interpretación en torno al rol protagónico de la vialidad en la agenda política en la década de 1930, como un factor central en la reactivación económica y modernización del Estado luego desplazado durante el peronismo, por los planes de vivienda y de inclusión social (Gruschetsky, 2021). Los trabajos sobre la historia general de Entre Ríos son los únicos en los que encontramos alguna mención a las obras de infraestructura, en particular, los de Filiberto Reula (1971) y Beatriz Bosch (1978) quienes señalan la construcción de algunos de los puentes y caminos en el período.

El 1º de octubre de 1914 asumió Miguel Laurencena como gobernador de Entre Ríos e inauguró una etapa dominada por el Partido Radical que perduró hasta el 11 de junio de 1943. Si bien hubo un grupo dirigente político relativamente homogéneo —los mismos actores políticos participaron de casi todos los gobiernos—, las políticas públicas en infraestructura fueron diversas.

Dividimos al periodo analizado en tres etapas. La primera, caracterizada por la continuidad de las Juntas departamentales, creadas a fines del siglo XIX y que concentraban los recursos para la construcción de puentes y caminos. Una segunda etapa a partir de la gobernación de Ramón Mihura en 1922, en la cual el Estado provincial nucleó la mayor parte de los recursos, los amplió y realizó los caminos encofrados. Finalmente, una tercera fase desde 1930, marcada por el mantenimiento de las obras efectuadas en la década anterior y el desarrollo de la infraestructura nacional en la provincia.

Para llevar adelante esta investigación se trabajó con los *Mensajes de los Gobernadores*, los cuales consisten en informes que describían las obras del año anterior y proyectaban lo planificado para el año entrante. También se analizaron las Memorias de Gobierno y Obra pública, las cuales, si bien no eran editadas anualmente, para cada período de gobierno se realizaron como mínimo, una. Finalmente, se consultaron los Diarios de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos. Nos centramos, entonces, en documentación provincial, la cual da cuenta de la dinámica de los gobiernos locales, no así la nacional, ni su articulación sobre lo cual trabajaremos en futuras investigaciones.

Contexto de Entre Ríos

Desde mediados del siglo XIX, se produjo en la provincia un cambio en el transporte, la llegada del vapor —ferrocarril y embarcaciones— lo cual modificó el paisaje entrerriano con el despliegue de las vías, estaciones de ferrocarril y adaptación de los puertos. Este periodo, estuvo caracterizado por la descentralización de la obra en infraestructura y del accionar de las juntas departamentales. En este sentido, la reforma de la constitución en 1883, fue un factor central ya que abogaba, en distintos aspectos, por la descentralización

y la preeminencia de la acción privada por sobre el accionar de organismos públicos. Las juntas departamentales para las obras públicas (conformadas en 1891) eran creadas por los gobernadores y destinatarias de los fondos recaudados por la provincia para la realización de puentes y caminos y el Departamento Topográfico debía controlar su ejecución.

A partir del establecimiento de las juntas departamentales, se construyeron puentes distribuidos en relación a la recaudación por departamento. Ello coincidió con la asunción del radicalismo. Entre 1912 y 1914, se produjeron fuertes lluvias que dañaron y destruyeron el 90% de esos puentes. La catástrofe natural y la asunción del radicalismo en 1914 generaron un cambio en la política de infraestructura.

Una de las particularidades del radicalismo entrerriano fue la participación en el poder ejecutivo y legislativo de un grupo de familias como actores centrales durante todo el periodo. Como se puede observar en el cuadro siguiente, varios de los gobernadores, vicegobernadores y ministros circulaban por distintos ámbitos. Así, Emilio Mihura fue diputado Nacional (1914-1918), vicegobernador (1918-1922) y ministro de Agricultura y Ganadería (1922-1928) y su hermano, fue diputado provincial (1916-1918) y gobernador (1922-1926). Uno de sus sobrinos, Enrique Mihura, se desempeñó como diputado provincial en dos ocasiones (1928-1930 y 1936-1939) y también, como gobernador (1939-1943). Las familias Laurencena, Marcó y Etchevehere tuvieron trayectorias similares.

CUADRO 1

Periodo	Gobernador	Vice gobernador	Ministro de Gobierno	Ministro de Hacienda
1914/1918	Laurencena, Miguel	Etchevehere, Luis	Sagarna, Antonio	Jaureguiberry, Luis
1918/1920	Marcó, Celestino	Mihura, Emilio	Etchevehere, Luis	Laurencena, Eduardo
1920/1922	Marcó, Celestino	Mihura, Emilio	Laurencena, Eduardo	Poiteven, Ricardo
1922/1926	Mihura, Ramon	Perez Colman, Enrique	Bera cochea, Loreto	Aguerre, Jose
1926/1930	Laurencena, Eduardo	Garayalde, Jose M.	Clariá, Prudencio	Urruzola, Pedro
1930/1931	Quirós, Herminio	Uranga, Candido	Salgado, Eduardo	Gatti, Carlos
1931/1935	Etchevehere, Luis	Texier, Jose M.	Gia ndana, Alfredo	Horne, Bernardino
1935/1939	Tibiletti, Eduardo	Lanús, Roberto	Mundani, Sebastian	Rodriguez, Luis
1939/1941	Mihura, Enrique	Marco, Cipriano	Aguirrezabala, Miguel	Garay, Fermin
1941/1943	Mihura, Enrique	Marco, Cipriano	Etchevehere, Arturo	Tardelli, Antonio

Cuadro I:

Vinculación de los cargos de gobierno durante el período radical en Entre Ríos

Elaboración propia a partir de Reula (1971)

Desde su elección en 1914 como gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Miguel Laurencena adoptó una posición abiertamente opositora a Hipólito Yrigoyen. Bajo el liderazgo de Laurencena, gran parte de los radicales entrerrianos se conformaron como un grupo disidente del radicalismo nacional liderado por Yrigoyen (Persello, 2004). Durante esta etapa se agravó la crisis económica iniciada en 1912 y se experimentó el impacto de los efectos de la Primera Guerra Mundial en el comercio. Se sumaba la progresiva desaceleración de la expansión agroexportadora producto de la extrema dependencia de la economía local con los mercados externos. También se produjeron los levantamientos chacareros en Santa Fe, que tuvieron una menor repercusión en Entre Ríos. Esto se conjugaba con factores climáticos y las plagas frecuentes que alteraban los ritmos de producción (Cian, 2020). En 1918 se identificaron en las elecciones provinciales como Unión Cívica Radical Intransigente de Entre Ríos, que luego pasó a ser la Unión Cívica Radical Principista en 1922.

A lo largo de la gobernación de Celestino Marcó (de 1918 a 1922), la situación económica cambió. Durante gran parte del periodo se produjo una expansión de la economía a partir del aumento de los precios internaciones de los productos agropecuarios y de un clima, en términos generales, muy positivo. En función de ello, la inversión en infraestructura vial fue mucho mayor que en la etapa anterior. Se realizó una evaluación de los caminos y puentes y de su ejecución. En la gobernación siguiente, Ramón Mihura tuvo como uno de los ejes de su programa el desarrollo vial. Como ya se contaba con los lineamientos de los caminos, se compraron maquinaria y se expandió notablemente la cantidad de abovedados.

Pese a la existencia de dos tendencias en el radicalismo, con el fuerte liderazgo de Miguel Laurencena, los sectores más identificados con el personalismo y los más renuentes al mismo convivieron al interior del partido a nivel provincial en un primer momento. Compitieron e integraron los gobiernos en forma conjunta. Solo luego que el partido se escindió en 1923, ambos sectores quedaron verdaderamente definidos como tales. De la fórmula electa en 1922, el gobernador Ramón Mihura se alineó con el sector antipersonalista a nivel nacional, mientras que el vicegobernador Enrique Pérez Colman permaneció leal a Yrigoyen. Esta situación devino en conflictos entre partidarios de los dos definidos agrupamientos que culminaron en la formación de dos espacios políticos diferentes y el enfrentamiento electoral directo de ambos.

Al producirse la fractura de la Unión Cívica Radical entre los sectores denominados “yrigoyenista” y “antipersonalista”, la mayor parte de los dirigentes radicales entrerrianos se identificaron con el grupo que fundó la UCR Antipersonalista a nivel nacional. Laurencena y su hijo Eduardo, conformaron dicho grupo junto a Leopoldo Melo, Vicente Gallo, Tomás Le Breton, José Tamborini, Enrique Mosca, José Crotto y Roberto Ortiz.

El yrigoyenismo vio a los antipersonalistas alejados del carácter popular del partido y cercano a los conservadores. Junto al lencinismo mendocino y el bloquismo sanjuanino se encontraron los “principistas” de Entre Ríos como grupos identificados con el radicalismo pero que tempranamente se constituyeron como casos orgánicamente autónomos (Persello, 2004).

En 1926 la UCR-Antipersonalista de Entre Ríos ganó las elecciones con la fórmula Eduardo Laurencena-José María Garayalde, frente a la del radicalismo yrigoyenista encabezada por Francisco Beiró (vicepresidente entre 1928-1929). En 1928, Enrique Mihura (Yrigoyenista) presentó un proyecto para intervenir la provincia de Entre Ríos, que fue rechazado en el senado. Pese a las dificultades políticas, se continuó con el plan de obra en infraestructura provincial, en particular con los caminos abovedados.

En 1926, ya escindidos antipersonalistas e yrigoyenistas, la UCR Antipersonalista compitió con la UCR Yrigoyenista. A partir de 1930 los antipersonalistas se constituyeron como Unión Cívica Radical de Entre Ríos.

Durante las elecciones provinciales de marzo de 1930, ganó la fórmula de la UCR de Entre Ríos Herminio Quirós-Cándido Uranga, frente a la del radicalismo yrigoyenista encabezada por Enrique Fermín Mihura. El fallecimiento temprano del electo gobernador Herminio Quirós (el 11 de septiembre de 1931) y de su vice gobernador, Cándido Uranga (el 8 de mayo de 1931), a un año de su ascenso, generó la presidencia provisional de Atanasio

Eguiguren, Alfredo Giandana y Carlos Irigoyen. A fines de ese año, el 29 de diciembre de 1931, asumió la gobernación Luis Etchevehere, quien concentró gran parte de su mandato en la realización de una nueva constitución. En torno a la inversión de la obra pública, mantuvo la dinámica de mantenimiento y escasa innovación de los años anteriores.

La gobernación de Eduardo Tibiletti comenzó el 1 de julio de 1935, estuvo marcada por el acuerdo entre los personalistas y los antipersonalistas. Su gobierno se caracterizó por la continuidad en la escasa inversión en obra pública y un intento de regreso a la participación privada a partir del financiamiento en las escuelas confesionales y la apuesta por el desarrollo agropecuario (Biasizo, 2015). Con la victoria de Enrique Fermín Mihura en 1939, se produjo el ingreso de un gobernador que había estado en el bando de los personalistas. Se desarrollaron varios proyectos de reforma fiscal para la inversión en infraestructura, sin embargo, en su mayoría no lograron ser aprobados. Con el golpe de estado del 4 de junio de 1943, se inició un nuevo proceso político, posteriormente dirigido por el peronismo.

Entre la centralización y la expansión de la infraestructura, 1914-1922

El eje central de la Gobernación de Miguel Laurencena en 1914 en torno a la infraestructura vial fue la disminución del peso de las subcomisiones departamentales y la realización del relevamiento topográfico para establecer por dónde debían pasar los caminos. Entonces, en primer lugar, se describieron algunas de las dificultades:

a pesar del éxito alcanzado por algunas de ellas, bien que atribuyo la falta de suceso de sus esfuerzos más a deficiencias del sistema mismo, que a la impericia de las personas que las constituyeron. La sub división, en un mismo Departamento, de la acción pública y común, quita a la empresa el carácter de homogeneidad que debe caracterizarla, como sí mismo aleja la posibilidad de provocar la formación del profesionalismo del trabajo en la conservación de los caminos, tarea mixta y trascendente (Laurencena, 1915, p. 24).

La estrategia que propone es la supresión de las subcomisiones y su reemplazo por cuadrillas permanentes bajo la Dirección General del Departamento de Obra Pública y supervisión de las comisiones departamentales. En la Memoria de los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de los años 1918 a 1922, se hace un balance del desarrollo de la obra pública a partir del Departamento de Obra Pública y de las Comisiones departamentales de Puentes y Caminos (Memoria, 1923).

En dicha Memoria, por un lado, se plantea que la participación de los organismos estatales en la elaboración y ejecución de puentes y caminos fue muy escasa antes de 1914, estableciendo que la falta de personal cualificado y recursos determinó que, hasta ese período, el control y ejecución de las obras estén en manos, solamente, de las comisiones. A partir de 1915, se reorganizó el departamento, se recopilaron los proyectos ejecutados y en desarrollo pero no se pudo intervenir y evaluar su derrotero producto de la falta de personal. A partir de 1918, se reorganizó el departamento y se destinaron más recursos para la llegada de personal cualificado.

Por otro lado, se analiza la eficacia de las comisiones y su relación con el departamento. En primer lugar, se sostiene que quienes desarrollaron, en los anteriores treinta años, las obras de infraestructura vial fueron las juntas. Posteriormente, se profundiza en las limitaciones que tuvieron, al calor de la destrucción de los puentes y caminos de los años anteriores, para realizar obras de larga duración. Determina que

el defecto mayor que pueda notarse en estas comisiones... es que en lugar de ser realmente comisiones de vecinos, que administren los fondos fiscales, que asesoren sobre la oportunidad de ciertas obras y en fin, unan la acción fiscal con la particular, haciendo también que todo el vecindario contribuya a la ejecución de dichos trabajos, resulta en muchos casos, que se ponen a su vez a competir con los técnicos, planeando obras importantes o ideando métodos que materialmente no dan todo el resultado esperado, pero que en cambio originan gastos (Memoria, 1923).

El objetivo del Gobierno entonces era revertir la participación de las juntas y del departamento de Obra Pública. Siendo, el Departamento quien realice la planificación y ejecución de las obras y que el control y mantenimiento pasen a las juntas departamentales. Para realizar obras de infraestructura era necesario, entonces, el trabajo técnico en su desarrollo y el estudio del territorio para organizar los caminos y puentes.

Entonces, para el relevamiento topográfico y la fijación de bases de nivelación en todo el territorio de la provincia se contrató al Instituto Nacional Geográfico Militar. El objetivo era tener una base científica y precisa para ejecutar la traza definitiva de la red de caminos y que no quede como hasta ese momento "librado al azar de preocupaciones, de intereses o de costumbre." La realización de relevamiento ya había sido desarrollada en Santa Fe, Mendoza y Córdoba.

El 6 de septiembre de 1918 se presentó un proyecto de Ley para regular la Obra Pública. Se mantiene que los recursos para la construcción, conservación de puentes y caminos de la campaña y la vigilancia al libre tránsito por los caminos públicos sean administrados por comisiones de vecinos departamentales, pero deben estar sujetas a los preceptos de las leyes de contabilidad y de Obra Pública y deben consultar con el Poder Ejecutivo, el cual podía aprobarlas o no, en las obras que representen un costo mayor a 500 pesos. Además, la dirección técnica estaría a cargo del Departamento de Obra Pública. También, la realización de obras de elevado costo se desarrollará en los caminos generales cuyo trazado fuera aprobado por ley. Finalmente, el 20% del producido del impuesto de Contribución Directa Urbana será entregado a las corporaciones municipales para la construcción y conservación de los caminos del Municipio.

El ministro Rocha plantea que si bien las comisiones departamentales creadas en 1892 cumplieron un rol clave, en ese contexto

con su organización actual no puede abarcar en sus detalles el basto panorama de una infinita red de caminos de un departamento... no es posible pues, en tales condiciones, que las comisiones departamentales a los caminos, las inmediatas, permanentes y constantes atenciones que ellos requieren, sin disponer de un cuerpo de inspectores rentados, que resultaría sumamente oneroso. En cambio, las Comisiones vecinales de las que se han valido algunas Comisiones Departamentales de Puentes y Caminos para el objeto determinado, han dado ese óptimo resultado, tanto en la construcción de puentes como en la reparación y conservación de caminos. (Memoria, 1923).

puentes iniciados en la administración anterior; 5 puentes nuevos y 14 puentes. En 1925 se adquirieron equipos camineros y se abovedaron 67 kilómetros de caminos. En la segunda Gobernación del Dr. Eduardo Laurencena, 1926-1930, se expandieron los caminos abovedados a 3.500 kilómetros y se construyeron 120 puentes a partir del empleo de 50 equipos camineros, 16 de construcción y 34 de conservación, de propiedad fiscal y con 80 Consorcios vecinales. En 1930 se produce una consolidación del proceso de desarrollo vial a partir de la creación de gravámenes sobre las transacciones de hacienda, la nafta y las propiedades rurales, con destino al fondo de caminos. Esta orientación, que en lo inmediato generó el abovedamiento de 832 kilómetros, fue una de las bisagras hacia el desarrollo vial provincial. (Memoria, 1927).

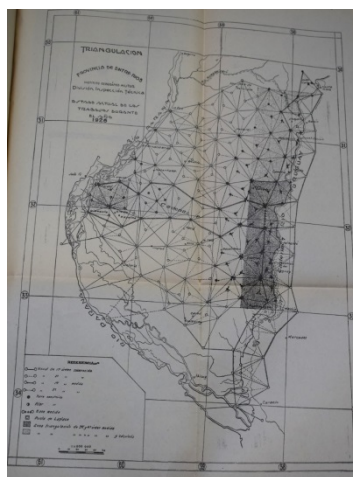


Imagen 2

Mapa de Entre Ríos con la triangulación y nivelación realizado por el Instituto Geográfico Militar, 1920
Memoria de Los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1922- 1926, 1927

En el primer Congreso Nacional de Vialidad, el poder ejecutivo designó a los ingenieros Jefes del Departamento de Obras públicas para la presentación de trabajos. Se presentaron cuatro trabajos, de los cuales se conservan un resumen, que presenta los avances de la diagramación de los caminos a partir de la triangulación y nivelación, el desarrollo de los caminos de tierra, las transformaciones en la administración de los caminos y un abordaje a los caminos de acceso a las ciudades.

La presentación de los trabajos se ponía a debate entre los participantes, quienes resolvían realizar recomendaciones. El objetivo central del congreso era generar consenso para la presentación de un proyecto al Ejecutivo Nacional. Este objetivo no se cumplió ya que finalmente se presentaron tres, producto de las tensiones entre la configuración centralizada y otra federal. Sin embargo, para los participantes enviados, fue una experiencia enriquecedora ya que les permitió contrastar los objetivos planteados por el departamento de obra pública con el resto de las provincias.

La clave del desarrollo de los caminos abovedados estuvo dada por el trabajo de triangulación y nivelación comenzado a fines de la década de 1910 y que permitió la apertura de caminos permanentes. Estos caminos, abovedados en la década de 1920, van a repositionar a la provincia en relación al contexto de la vialidad nacional.

El boom de los caminos abovedados, 1922-1930

En la década de 1920 volvió a incluirse la problemática vial provincial en los planes de gobierno. En particular, durante la Gobernación de Ramón Mihura, se desarrolló el primer proyecto caminero. En el mensaje sobre vialidad sostiene que mientras que la circulación de vehículos era escasa no era imprescindible mejorar los caminos, pero que ante el aumento del tránsito, el anegamiento de los caminos en los tiempos de lluvias, su rotura y falta de mantenimiento hace imposible la circulación en gran parte del territorio. Como dice textualmente el Mensaje del Gobernador de 1923:

Bajo su presión multiforme y constante ceden y se pulverizan en todas partes las capas exteriores de los caminos y se ahondan las huellas que, en complicidad con las aguas, multiplican luego los fangales haciendo intransitables aquellos e imponiendo al gobierno la impostergable tarea de velar por su consolidación, para librar de serios trastornos y facilitar vías francas a nuestra expansión económica (Mihura, 1940).

Durante dicho año, también se realizó un proyecto de ley del ejecutivo sobre vialidad, en donde se propone la intervención en forma directa del Departamento de Obras públicas en el planteo y ejecución de las obras, proceso que hasta ese momento era realizado por las comisiones de puentes y caminos departamentales.

El proyecto de vialidad tuvo varios ejes, retiro de las funciones de las juntas departamentales, financiamiento y organización del departamento de vialidad. En la Memoria de 1923, se detalla la importancia de las Juntas en los años que estuvieron a cargo de la construcción y mantenimiento de puentes y caminos, sin embargo plantea que producto de las nuevas necesidades y la destrucción de las obras realizadas, por la mayor circulación de vehículos, es necesario que el Estado se haga cargo. Entonces afirma, "Tratándose de reorganizar ahora dichos servicios sobre bases más amplias, regulares y eficaces, conviene sustituir las comisiones de puentes y caminos por la acción de un personal totalmente burocrático y dependiente directamente de las oficinas centrales".

Este cambio en la administración de la construcción y mantenimiento de obras, requería de recursos para llevarlo a cabo, por ese motivo buscaba incrementar los fondos públicos para ese fin.

- 1- 8% del producido de la contribución directa anual.
- 2- Destinado por el presupuesto.
- 3- Impuesto sobre la nafta.
- 4- El producido por las concesiones de extracciones de pedregullo.
- 5- Contribución por las mejoras.
- 6- Importe de las multas.
- 7- Subsidio del Gobierno Federal.
- 8- Aporte voluntario de los particulares.

La búsqueda de la nueva ley fue establecer un nuevo sistema de organización de la vialidad. Para ello, se aumenta la policía de vialidad y sus facultades con el fin de asegurar el cuidado de los caminos. También se amplía la representación judicial con el objetivo de facilitar la tramitación de los asuntos correspondientes a la administración y de particulares. Se suprime en la ley lo que concierne al procedimiento para apertura de nuevos caminos, cierres, desvíos o ensanches. Finalmente, se asigna un valor a la expropiación para pagar al fisco y el mismo monto cuando el fisco sea el obligado a pagar.

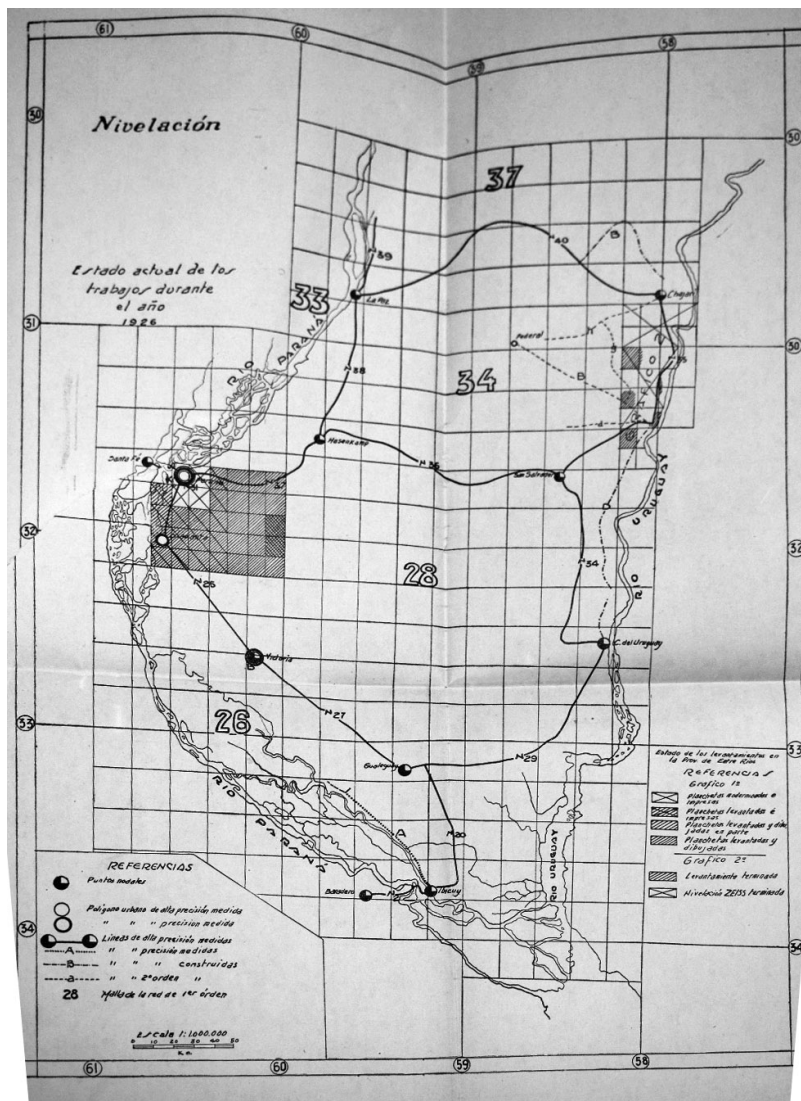


Imagen 3

Mapa de Entre Ríos con la nivelación realizado por el Instituto Geográfico Militar, 1926
Memoria de Los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1922-1926, 1927

En 1925, Mihura sacó a licitación para la compra de tres tractores y sus arados, dos tractores, cinco máquinas niveladoras, una máquina de mantenimiento, dos escaladoras o mantenedoras de caminos y herramientas correspondientes, tres acoplados livianos y demás implementos. Esta maquinaria vial fue destinada a la reconstrucción y mantenimiento permanente, según lo desarrollado con maquinarias similares en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

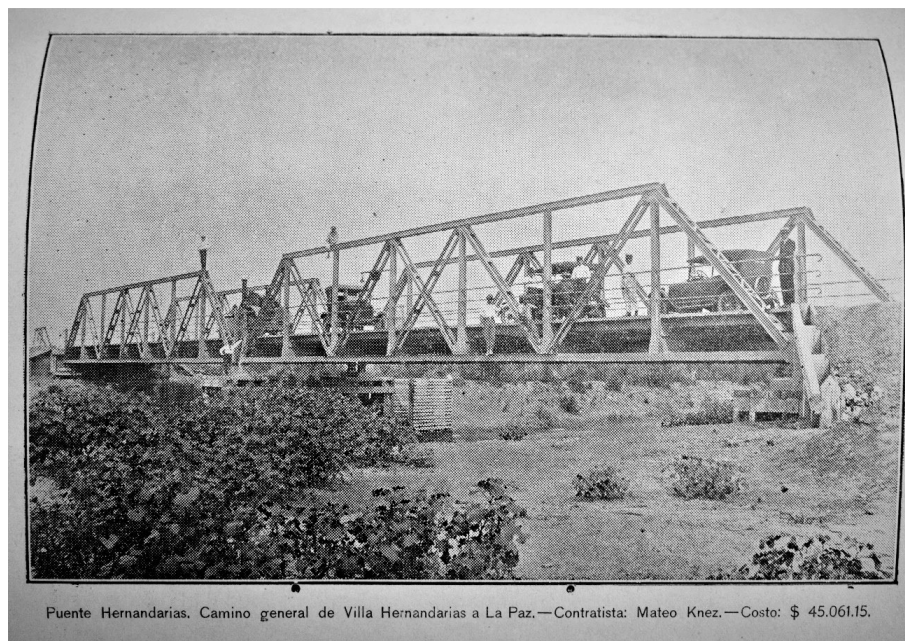


Imagen 4

Camino general de Villa Hernandarias a La Paz, 1926

Memoria de Los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1922-1926, 1927

Con el inicio de la Gobernación de Eduardo Laurencena, se comenzó la utilización de la maquinaria y con ella se produjo la expansión del camino abovedado en la provincia. Durante el periodo 1926-1930, se expandieron los caminos abovedados y se construyeron ciento veinte puentes a partir del empleo de cincuenta equipos camineros, dieciséis de construcción y treinta y cuatro de conservación, de propiedad fiscal y con ochenta Consorcios vecinales. En 1930 se produce una consolidación del proceso de desarrollo vial a partir de la creación de gravámenes sobre las transacciones de hacienda, la nafta y las propiedades rurales, con destino al fondo de caminos. Esta orientación, que en lo inmediato generó el abovedamiento de ochocientos treinta y dos kilómetros, fue un punto final del proceso de expansión de los caminos de este tipo.

El cambio sustancial para la rápida expansión de los caminos abovedados se produjo a partir de la adquisición de cinco equipos de construcción y siete de conservación. Cada equipo de construcción y de conservación se conformaba por un tractor, una niveladora con cuchilla de ocho pies y un arado.

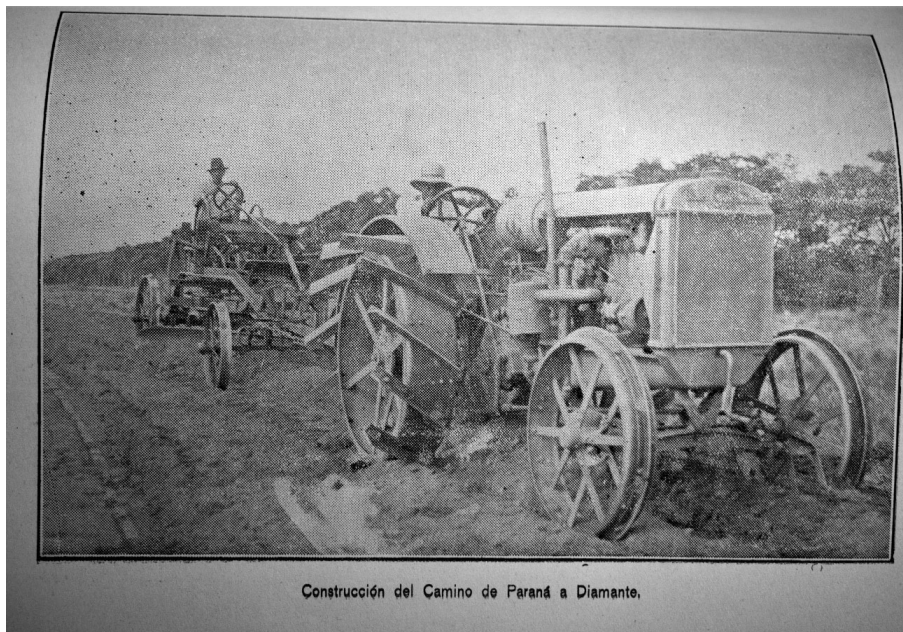


Imagen 5

Tractores utilizados en la construcción del Camino de Paraná a Diamante
Memoria de Los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1922-1926, 1927

La adquisición de esta nueva tecnología, necesaria a partir de “La evolución sufrida en los factores determinantes de nuestro problema vial, por la enorme difusión de los vehículos automotores...” Si bien no contamos con los datos de los años anteriores, para el año 1926 la cantidad de vehículos automotores era de 12.000 y los de tracción a sangre sumaban 40.000. Cuatro años después, los primeros se incrementaron hasta 20.000 unidades y los segundos bajaron a 36.000.

Conservación y desinversión, 1930-1943

Se argumentó, desde el discurso oficial, que producto de la crisis de 1930, las fuertes lluvias de los años siguientes no permitieron la expansión de la red vial, y fue una etapa de “conservación del camino hecho”. Sin embargo, a partir de la creación de la Dirección General de Puentes y Caminos se buscó que las obras necesarias sean realizadas desde la Nación. Como sostiene, ante la falta de inversión por parte de la provincia en obras viales, el gobernador Luis Etcheverhe en la memoria de Gobierno de 1933:

Sin embargo, la aplicación, en la Provincia, de la ley nacional de vialidad, en virtud de cuyas prescripciones los caminos troncales más importantes pasarán a ser conservados y mejorados por la Nación, y la construcción de obras de arte en los de ayuda federal, con fondos provenientes de ésta, compensarán ese déficit de nuestra acción vial, y cabe esperar compensarán con creces Etcheverhe (1933).

Este discurso que enfatiza el mantenimiento de los caminos abovedados e impulsa pedidos a la Nación para la concreción de nuevos continúa a lo largo de la década de 1930 y se redujo el presupuesto y el personal. En el mensaje de 1934, el Gobernador, afirma que después de la construcción de tres mil kilómetros durante los años 1928/29/30, “la tarea debe concretarse a la conservación en

buen estado de esas rutas y a la construcción paulatina de los ramales que en lo sucesivo se vengán caracterizando por la intensificación del tráfico” (Etchevehere, 1934). Por otro lado señala que deben reemplazarse los tramos de tierra en las zonas de mayor tránsito.

El primero de julio de 1935 asumió la gobernación Eduardo Tibiletti, como continuidad del mandato de Echevehere. En su primer mensaje de gobernador, plantea la situación de la Dirección Provincial de Vialidad, en donde aborda el escaso desarrollo de obras de infraestructura realizadas los años anteriores. Propone que

Debido a que en los últimos años no ha sido posible destinar a vialidad los recursos necesarios y a que fue reducido en forma sensible su personal, es necesario pensar que esa situación no debe prolongarse por más tiempo y que forzosamente se tendrá que hacer el sacrificio de aumentar los fondos para poder llenar el claro existente en nuestra vialidad secundaria en la que tenemos zonas totalmente abandonadas (Tibiletti, 1935, p. 35).

Pese al desalentador abordaje del gobernador, no se plantea en dicho mensaje un plan de mejoras, sino se continúa con lo realizado con anterioridad, sin establecer la apertura de nuevos caminos ni de un cambio en los materiales. Las lluvias del año 1938, generaron destrucciones parciales de algunos puentes y caminos, sin embargo, no se concretaron nuevas inversiones en infraestructura.

La gobernación de Enrique Mihura, que comenzó el primero de julio de 1939, fue el intento de una impronta distinta, tanto desde lo discursivo como de la práctica. En ese sentido, se incrementó la partida destinada al fondo de vialidad a partir de los recursos ordinarios y de una patente única y el aumento del impuesto a las transacciones ganaderas. Por un lado, el objetivo era expandir y capilarizar los caminos abovedados y por otro, utilizar nuevos materiales, de mayor durabilidad en los caminos troncales, en concordancia al desarrollo federal.

Si bien se incrementó la inversión y el desarrollo de caminos secundarios abovedados, su expansión fue limitada a las prácticas de la década anterior, en cuanto al tipo de materiales y maquinarias. Por ello, la preocupación ante las lluvias siguió estando presente. Desde el Gobierno se justificó la falta de desarrollo producto de las dificultades por la segunda guerra mundial, la cual generó “la inestabilidad de los precios, la escasez de algunos materiales y la falta de otros, no sólo han dificultado las licitaciones sino también, en varios casos, la cabal ejecución de los contratos.”

Como se puede observar en el gráfico siguiente, la caída en la expansión de los caminos abovedados durante la década de 1930 fue muy notoria, desaparecieron los caminos por contrato (aquellos que se realizaban contratando empresas) y se mantuvieron los caminos concretados con recursos propios del Departamento de obra pública.

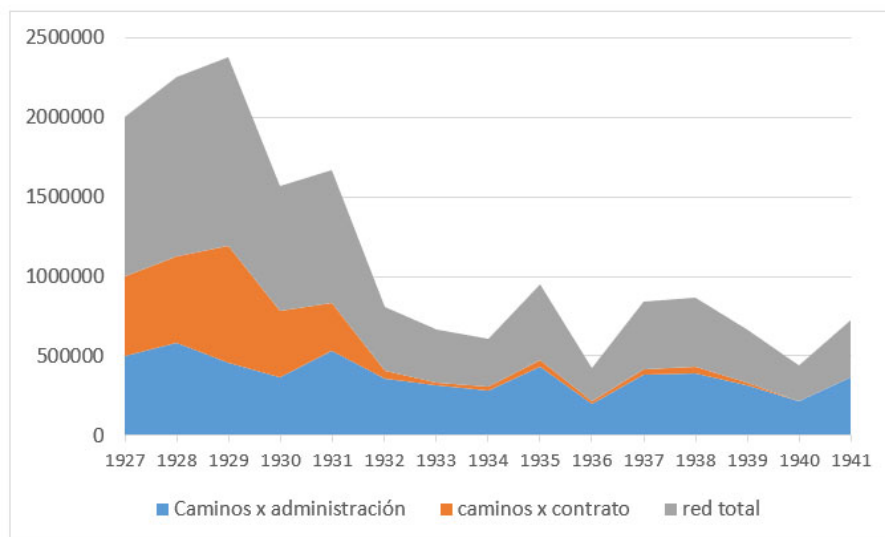


Gráfico 1

Caminos construidos por la gestión provincial, 1927- 1941

Elaboración propia a partir de Etchevehere (1942)

Con la llegada como gobernador de Enrique Mihura, retorna el discurso de la década de 1920, de Ramón Mihura (su tío) y de Eduardo Laurencena, sobre la importancia de la red caminera, del alcantarillado y de los accesos a las ciudades y pueblos. Para ello, se buscaba implementar un sistema de impuestos, la implantación de la patente provincial única y el aumento del impuesto a las transacciones ganaderas. Se sostenía que: “Sin esos nuevos recursos, será ilusorio encarar este problema, sobre cuya importancia y urgencia insisto en reclamar vuestra atención y para cuya solución confío en vuestra comprensiva colaboración” (Mihura, 1940). La colaboración no llegó y, ante los escasos recursos, se continuó con la dinámica previa de mantenimiento de caminos como única actividad de la provincia en este sentido.

Reflexiones finales

El proceso de construcción de infraestructura vial durante la etapa radical en la provincia de Entre Ríos estuvo marcado por periodos de incremento de la inversión y prolongadas pausas.

La formación de un organismo estatal vinculado a la obra pública con presupuesto, autonomía y especialistas fue un proceso largo y complejo. Si bien, en la década de 1860 el departamento topográfico ya había iniciado un proceso de consolidación, en los decenios siguientes tuvo un estancamiento notorio y la inversión de obra pública fue orientada a las juntas departamentales creadas para ese fin.

Con la llegada de los radicales, en términos generales se mantuvo la dinámica anterior. Sin embargo, a partir de la triangulación y nivelación realizada por el Instituto Geográfico Militar, se logró la progresiva limitación de las atribuciones de las Juntas departamentales y se dio comienzo a un proceso de centralización afincado en el Departamento de Obra Pública.

En la década de 1920, se produjo un proceso de consolidación de la obra pública a partir del incremento de la inversión pública, la compra de maquinaria y la contratación de trabajadores para el abovedamiento de los caminos troncales triangulados y nivelados en los años anteriores.

Durante la década de 1930, el objetivo de los gobiernos radicales fue mantener los caminos realizados en la década anterior, sin la utilización de nuevos materiales para hacerlos más perdurables, ni la expansión de los abovedados hacia las zonas rurales. Recién a fines de la década, con el último gobierno radical, se buscó tímidamente recuperar la obra en infraestructura y se planteó el desarrollo de nuevos caminos.

Este proceso estuvo marcado por la continuidad de los gobiernos radicales, si bien los cargos más importantes (gobernador, vice y ministros) estuvieron ocupados por los mismos actores, las políticas que llevaron a cabo variaron notablemente. Esto da cuenta de un complejo entramado político al interior del partido gobernante que influyó en el derrotero de las políticas en infraestructura.

En torno a la autonomía del proceso provincial en relación a lo nacional, como esbozamos en la introducción, será necesario profundizarla desde distintas aristas. Por un lado, en el contexto de la política provincial, marcada hacia fines del siglo XIX por el conflicto entre el urquicismo y López Jordán, las características de la composición del PAN y la transición hacia gobiernos antipersonalistas. También, se deberán atender las particularidades económicas regionales, como la tardía preeminencia tanto de una producción ganadera escasa como de una propiedad agraria mediana. El desarrollo de estas y otras investigaciones que profundicen en el análisis regional nos permitirá, a su vez, complejizar nuestra mirada sobre las causas de este singular proceso.

Por otro lado, el estudio de otros territorios a escala provincial, permitiría establecer si nuestro estudio de caso es excepcional o, en cambio, preguntarnos si este proceso no fue similar en otros territorios que aún no fueron estudiados, lo cual, nos alejaría de una mirada homogénea en torno al proceso de centralización y expansión de la obra pública a partir de 1880 y la expansión de las obras en infraestructura en la década de 1930.

Referencias Bibliográficas

- Ballent, A. (2005). Kilometro cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín Del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (27), 107-137. Recuperado de <https://www.repositorio-conicet.gov.ar/handle/document/3794/379444921004.pdf>
- Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde*, 15(3), 827-847. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/YMGWLWZtkSdWkkBmXgLcKdk/?lang=es>
- Ballent, A, y Gorelik, A. (2001). País urbano o país rural: La modernización territorial y su crisis. En A. Cattaruzza (Ed.), *Nueva Historia Argentina, Crisis económica, avances del Estado e incertidumbre política (1930- 1943)* (pp. 143-200). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Biasizo, R. (2015). *Economía de Entre Ríos en el período de intervencionismo conservador (1930-1945)*. Paraná: EDUNER.

- Bosch, B. (1978). *Historia de Entre Ríos, 1520-1969*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Cian, J. P. (2020). *Institucionalización de la enseñanza agrotécnica y normal rural en Entre Ríos, Argentina (1894-1930)*. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (2017). Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina. En M. S. Di Liscia y G. Soprano (Eds.), *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* (pp. 9-42). Rosario: Prohistoria.
- Dirección Nacional de Vialidad de la Republica Argentina. (1934). *Memoria de la Dirección Nacional de vialidad*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Obra Pública.
- Etchevehere, G. L. (1933). *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Entre Rios Luis Etchevehere*. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.
- Etchevehere, G. L. (1934). *Mensaje del Gobernador Luis Etchevehere*. Editorial. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.
- Etchevehere, M. A. (1942). *Memoria de Gobierno y Obra Pública*. Editorial. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.
- Gómez, T., y Tchordonkian, S. (2015). *Debates en torno a la construcción de un sistema vial en argentina y su concreción en la acción de gobierno entre 1940 y 1950* (45). Documento de Trabajo. Recuperado de https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/Doc-de-trabajo-N-45_1.pdf
- Gruschetsky, V. (2021). Infraestructura vial y territorio. El caso del Acceso Norte (1920- 1960). En D. Zunino Singh, V. Gruschetsky, y M. Piglia (Eds.), *Pensar las infraestructuras en Latinoamerica* (pp.145-165). Buenos Aires: Teseo.
- Jerez, M. (2013). Peronismo, planificación y Estado en el noreste argentino: Iturbe y el plan cuadrienal de obras públicas en la provincia de Jujuy (1947- 1950). *Boletín Americanista*, 67(2), 163-182. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28122/CONICET_Digital_Nro.2e500a22-d097-4b0d-a1a0-d7ae2d6c1d7d_B.pdf?sequence=5&isAlloved=y
- Laurencena, G. M. (1915). *Mensaje del Gobernador de Entre Ríos Miguel Laurencena*. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.
- Luis, N. (2021). La expansión del parque automotor y la red vial en Mendoza: El papel de la Dirección de Puentes y Caminos en la década del '20. *RES GESTA. Instituto de Historia – Fac. Der. y Cs. Ss. Del Rosario – UCA*, 57, 136-160. Recuperado de <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/RGES/article/view/3774/3754>
- Mateo, J. A., Camarda, M., y Rodriguez, L. (2018). Una aproximación a la estructura productiva de Entre Ríos en la década de 1930. *Tiempo y economía*, 5(2), 179–208. <https://doi.org/10.21789/24222704.1251>
- Mathieu, M., Rodríguez, L. y Lambruschini, V. (2017). Ajuste en épocas de crisis: el caso de la provincia de Entre Ríos durante la Gran Depresión. *Realidad Económica*, (306), 77-103.
- Mihura, G. E. (1940). *Mensaje del Gobernador de Entre Ríos Enrique Mihura*. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.
- Ospital, M. S. (2005). Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920 – 1940. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, 16(2), 63-84. Recuperado de <https://eialonline.org/index.php/eial/article/view/346/315>
- Persello, A. V. (2004). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.

- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo. El automóvil club argentino y el estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Raffa, C. B., y Luis, N. (2020). Caminos para el turismo y la producción. La acción de la dirección provincial de vialidad en Mendoza (1933-1943). *Coordenadas*, 2, 146-172.
- Reula, F. (1971). *Historia de Entre Ríos: política, étnica, económica, social, cultural y moral*. Paraná: Castellví.
- Memoria de los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1918-1922 (1923). Paraná: Editorial de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos.
- Memoria de los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, 1922-1926 (1927). Paraná: Editorial de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos.
- Salomón, A. (2017). Un lazo ausente: política vial y condiciones de vida en ámbitos rurales de la provincia de Buenos Aires (Argentina, 1940- 1950). *Revista Brasileira de História y Ciencias Sociales*, 9(18), 16-35. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/74048/CONICET_Digital_Nro.e6a2c8d3-48aa-46db-9d89-36287374b293_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Salomón, A. (2019). Caminos transversales por el interior de la provincia de Buenos Aires: el Plan Vial 1959-1963. *Revista Transporte y Territorio*, 21, 189-211. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/7155/6403>
- Salomón, A. (2020). Caminos vecinales en el campo bonaerense: entre las restricciones estatales y las iniciativas locales (primera mitad del siglo XX). *RIVAR*, 7(19), 69-87. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/146321/CONICET_Digital_Nro.d3673432-7b35-4b9a-a449-f4a99da55444_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Tibiletti, E. (1935). *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Dr. Eduardo Tibiletti*. Paraná: Imprenta de la Provincia de Entre Ríos.

Notas

- 1 Si bien ingresaron en los planes de infraestructura de la nación, fueron encofrados 100 km anuales, lejos de los miles de fines de la década de 1920 realizados por la provincia. El foco de la política nacional fue construir puentes de gran envergadura, fundamentales para la circulación (Dirección Nacional de Vialidad de la República Argentina, 1934).