

## **Obras públicas y eficiencia burocrática (1932-1943)**

### Resumen

Tras los primeros momentos de ambigüedad, el régimen nacido en 1930 debió encaminarse a regir la sociedad argentina sin perder sus principios fundamentales. Para ello, construyó un modelo de gobierno que tenía en los logros de la recuperación post-crisis un eje central. La construcción de la infraestructura pasaría a jugar un papel fundamental en esa recuperación. Contó para ello con un Ministerio de Obras Públicas que desarrollaría esos años una modalidad de administración técnica de la cosa pública, contrapuesta a la política tradicional. La eficiencia burocrática y racional de esta repartición se convirtió en un modo de gestión que alcanzó su apogeo en esos años.

### Palabras claves

Obras públicas – Burocracia - Régimen neo-conservador- Legitimidad

### Abstract

After the first moments of ambiguity, the regime born in 1930 should aim to regulate Argentine society without losing his principles. To this end, he built a model of government that had in the achievements of the post-crisis recovery a central axis. Building the infrastructure would play a central role in the recovery. Counted for it with a Ministry of Public Works to develop these years a form of technical administration of public affairs, in contrast to traditional politics. The efficiency of this bureaucratic and rational distribution became a management mode that peaked in those years.

### Keywords

Public Works - Bureaucracy – Neo-conservative Regime - Legitimacy

## ***I. Presentación***

Normalmente la Década Infame es recordada tanto por las convulsiones económicas de la Gran Depresión como por la manipulación de las instituciones políticas, sintetizadas en la expresión “fraude patriótico”. Sin desconocer las implicancias de estas distorsiones sobre la marcha del país, hace ya tiempo la historiografía ha mostrado que la política económica tuvo reveladoras novedades, de impacto positivo tanto en la reactivación propiamente dicha como en el arsenal de instrumentos disponibles.

Sin embargo, no se ha profundizado específicamente en el rol de las Obras Públicas como un modo de gestión gubernamental – claramente identificable dentro del tipo de dominación racional con administración burocrática de Weber<sup>1</sup> - que sin ser completamente novedoso, adquirió un vigor inusitado en este período. Para esta tarea entonces vamos a concentrarnos en el Ministerio de ese ramo (MOP) durante el período de la restauración conservadora (1932-1943), cuando esta repartición tuvo un crecimiento exponencial, cuantitativo y cualitativo, deviniendo para los ocupantes del poder en un nuevo modelo de gestión gubernamental. La administración eficiente de los recursos del Estado se configuró en la principal fuente de legitimidad de ejercicio que contrastaba visiblemente con el déficit de legitimidad de origen, que resultaba del manejo electoral<sup>2</sup>. Con la ampliación de los servicios básicos, que en principio eran universales, se pretendía también establecer un tipo de relación con la sociedad civil, que recibiría los nuevos y mayores servicios. Para poder acceder a los frutos de la eficacia gubernamental, se habilitaba a quienes habitaban la amplia geografía de la República a dar a conocer por medio de notas transformadas en expedientes sus necesidades de infraestructura y edificios locales. De esa manera, se intentaba una operación por la que la política dejara de estar al servicio la conquista de la voluntad soberana de los ciudadanos para convertirse en el arte de la administración eficaz de los recursos. Los mecanismos inclusivos - típicos de lógica burocrática – provenían del acceso masivo a una infraestructura de servicios más moderna y eficiente. Con cierta

---

<sup>1</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1984, pp. 170-174.

<sup>2</sup> Este argumento queda más claro si recordamos que quien fuera el principal defensor del fraude electoral, Manuel Fresco, fue también un fuerte impulsor de las obras públicas en su provincia.

razón esos funcionarios podían sostener que las obras eran para todos los argentinos. Esto incluía a los geográficamente periféricos y a los socialmente subordinados.

El creciente poder del aparato burocrático, sumado al incremento de la capacidad recaudatoria, independizaba a los gobernantes y funcionarios del establishment. De todas formas, éste estaba contemplado, además de las medidas de auxilio a la actividad pre-existente, en el desarrollo de la infraestructura de servicios que se convertía en el pre-requisito indispensable para un modelo de crecimiento económico cada vez más asentado en el aprovechamiento integral del espacio nacional. Desde un punto de vista institucionalista se llegaba a la situación paradójica de que las instituciones económicas tendrían así un sesgo inclusivo en un contexto de instituciones políticas excluyentes.

El campo de trabajo que estamos analizando aquí está cruzado por diversas tradiciones de pesquisa que ha tenido lógicamente diversas conclusiones. La literatura económica más dura se ha concentrado en el estudio de las políticas que partían del Ministerio de Hacienda, en manos de Pinedo desde 1933<sup>3</sup>, y en el Banco Central bajo la dirección de Bosch y de Prebisch desde 1935<sup>4</sup>. Dentro de los aspectos más importantes se estudiaron la fiscalidad tanto en la percepción como el manejo de los recursos<sup>5</sup>.

Pero en el terreno de la historia del espacio y su administración contamos con el aporte de A. Ballent y A. Gorelik. Ellos han abordado la labor de la Dirección Nacional de Vialidad, que fuera un factor clave de integración territorial del país<sup>6</sup>. En el área de la Capital Federal, se han estudiado obras específicas de gran importancia como el caso de la Nueve de Julio y la General Paz. Dentro de las reparticiones del MOP fueron

---

<sup>3</sup> Una larga serie de trabajos se han ocupado de esto. Véase como ejemplo la clásica obra de A. Ferrer, *La economía argentina*, Buenos Aires, FCE, 1963 y numerosas ediciones posteriores. También V. Vázquez Presedo, *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 1978

<sup>4</sup> R. Prebisch, “La experiencia del Banco Central Argentino en sus primeros ocho años” en Banco Central. *1935-1985. Cincuentenario del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires, 1986.

<sup>5</sup> J. Sanchez Román, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, Palgrave-MacMillan, 2012

<sup>6</sup> Más allá de su importancia específicamente económica, Ballent y Gorelik por ejemplo han trazado un completo panorama sobre el significado de las obras públicas en la década de 1930, ligadas a las necesidades de una integración territorial y social, una “urbanización del campo” expresión que contenía la idea de la extensión de los beneficios del progreso a la totalidad del país. Ver A. Ballent y A. Gorelik, “País urbano o país rural. La modernización territorial y su crisis” en A. Cattaruzza (dir.) *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001 y A. Ballent, “Kilómetro 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”* num. 27, ene-jun 2005. Además resulta de interés A. Ballent, “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943” *Historia, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 15 num. 3, RJ, julio sep. 2008, p. 4.

estudiadas la Administración de Obras Sanitarias<sup>7</sup> y los Ferrocarriles del Estado<sup>8</sup>. Recientemente se ha presentado una tesis que se enfoca específicamente sobre la política de obras del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, bajo Manuel Fresco<sup>9</sup>. Todos ellos muestran como el conjunto crecía en valor económico y en trascendencia social.

## **II. Las nuevas fronteras de un aceptado ramo gubernamental**

Durante el siglo XIX, las obras públicas habían sido un emblema de la modernización cuando por su intermedio se innovaban las bases del funcionamiento social, la infraestructura, y se aseguraba la salud pública a través del saneamiento básico. Esto determinó la organización de 1898 cuando se creara el MOP, con jurisdicción sobre las obras sanitarias, los edificios públicos, los ferrocarriles, el sistema vial y los puertos.

Aunque en las primeras décadas de su existencia no se ignoraba el impacto de las obras sobre la actividad y el empleo, fue en la década de 1930 cuando se reconoció acabadamente la utilidad de los trabajos “de pico y pala” para la generación de trabajo en la depresión económica. La confluencia de esta depresión junto con los cambios técnicos, le dieron a las obras públicas una diversidad y un alcance que configuraban otra dimensión política y económica.

Para dar una idea, en 1935 la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>10</sup> detallaba las múltiples actividades que le concernían: caminos y puentes, vías férreas, urbanas y rurales; desecamiento, irrigación, construcción de viviendas, y obras que facilitarían la colonización rural, la construcción de canales que podían ser también para transporte; mejoras en fincas, desmontes, repoblación de bosques; desagües cloacales y pluviales, provisión de agua potable, construcción y mantenimiento de puertos y

---

<sup>7</sup> A. Regalsky, “De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930”, *Desarrollo Económico* num. 199, octubre-diciembre 2010.

<sup>8</sup> A. Salerno, *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de Ferrocarriles del Estado*, Buenos Aires, CEEED/FCE/UBA, 2003

<sup>9</sup> N. Fernández, *Construir la provincia. Estado, Política y Obras Públicas en el gobierno de Manuel Fresco, 1936-1940*, Tesis para la Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Historia de la Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, Septiembre 2013.

<sup>10</sup> Citado por J. Wainer, Prólogo de Arthur Gayer, *Obras públicas en la prosperidad y en la crisis*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942, p viii.

aeropuertos; construcción y mantenimiento de centrales eléctricas, de redes de transmisión e incluso de distribución minorista; construcción de gasoductos, construcción de oleoductos; tendido de redes de telégrafos, teléfonos y estaciones de radio, puertos y navegación fluvial y marítima y aérea. Como puede advertirse, no había actividad económica que no tuviera relación con las obras públicas, que eran muchas veces el punto en que la actividad estatal se encontraba con la privada. La vastedad de los temas en que participaba nos sugiere que se transformó en el principal ministerio del área económica.

A diferencia de otras novedades relativas a las actividades estatales, el ensanche de la acción del ministerio no era resistido por la sociedad política o civil. La construcción de obras tenía un consenso definitivo acerca de la función del Estado como proveedor de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas. Se reconocía la necesidad imprescriptible de que el Estado fuera el autor del diseño de las obras públicas.

Esta anuencia se trasladó al Congreso Nacional, donde las discusiones sobre las imputaciones presupuestarias para estas obras recibían el acuerdo de las bancadas opositoras, ya que se reconocía su necesidad social no sólo en función de su objeto específico sino también en relación al impacto en el empleo<sup>11</sup>. Colaboraban a esta situación el apoyo de gobernadores e intendentes a quienes las obras ayudaban a su base política, aunque también existían ministerios o direcciones provinciales<sup>12</sup>. Claro está que a nivel de legislatura y de concejos deliberantes, la construcción de obras generó fuertes controversias políticas no exentas de escándalos. En la Capital por ejemplo la apertura de la Avenida Nueve de Julio deparó un áspero debate en el Concejo Deliberante. Allí la cuestión del transporte aparecía bajo una fuerte opacidad, vinculada a las conexiones entre los intereses económicos y las autoridades políticas municipales<sup>13</sup>.

El avance material del Estado se convertiría en un aspecto relativamente no controversial en un contexto político más bien favorable a las controversias. Si por una

---

<sup>11</sup> El principal antagonista del gobierno nacional fue el diputado socialista Adolfo Dickman. Ver HCDN, *Sesiones de la Cámara de Diputados* 1935, T. I, sesiones del 5 y el 10 de mayo de 1933.

<sup>12</sup> En las provincias las direcciones de vialidad eran una fuente importante de creación de empleo temporario que permitían reclutar personal durante los períodos electorales. Ver A. Kingard, “La ‘Restauración Conservadora’ en Jujuy. Formas del juego político en tiempos de crisis económica y social. 1930-1943” en *Travesías*, num. 9, 2007, p. pp. 62-3

<sup>13</sup> R. García Heras, *Transportes, negocios y política: La Compañía Anglo Argentina de Tranvías, 1876-1981*: Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

parte la baja conflictividad generada por las construcciones públicas podía relacionarse con los beneficios que implicaba para los aparatos políticos involucrados, por el otro también derivaba del hecho de que las obras en cuestión eran consideradas de irrenunciable responsabilidad estatal y socialmente prioritarios. No faltaron, con todo, debates tanto parlamentarios como periodísticos pero ellos estaban teñidos de una casi obligada recusación, de parte de los opositores como radicales y socialistas, al régimen de la Concordancia y a su política económica. Tampoco faltaban los recelos que todavía despertaba un Estado cuya arbitrariedad tenía varias muestras contundentes.

Los críticos de las políticas gubernamentales no encontraban los mismos reparos en las obras públicas que en otros rubros. Por citar algún ejemplo, el radical Carlos J. Rodríguez, que parecía trazar una mirada de reprobación a la construcción de caminos, sólo pedía su incremento<sup>14</sup>. Del mismo modo los nacionalistas, a pesar de su mirada desilusionada en relación al régimen concordancista, no consideraban negativamente la red de obras ya que estas tenían un aspecto de integración que no dejaban de valorar. Incluso el comunismo, colocado como estaban en un enfrentamiento sistémico con el Estado, no enfrentaba abiertamente el plan impulsado por el MOP ya que consideraba positivamente la elevación del nivel de empleo para los afiliados de la Federación Nacional Obrera de la Construcción en la que algunos de sus militantes tenían una fuerte influencia<sup>15</sup>.

### **III. El programa de obras públicas y la economía nacional**

La Gran Crisis obligó a modificar la noción de equilibrio económico. Ya no quedaba reducido al balance de las cuentas internas y externas de corto plazo. Iba más

---

<sup>14</sup> C. Rodríguez, "El problema de nuestro camino público", *Hechos e Ideas*, III n° 27, marzo-abril 1938, Buenos Aires, pp. 130-146 (1938) señalaba la ausencia de una legislación moderna que saque al camino del concepto individualista y liberal. Concuera en los hechos en la necesidad de modernizar la red vial para incorporar masivamente el transporte automotor. El camino público no debe ser concedido para su explotación o construcción a los particulares, la red vial debe ser construida y explotada por el Estado, sin que haya peajes. El modelo que postula era el plan de carreteras de Roosevelt.

<sup>15</sup> El principal dirigente de la FONC era por entonces R. Iscaro que ya mencionaremos más adelante y que por otra parte no dudaba en aprobar distintas iniciativas del gobernador Manuel Fresco en el ámbito laboral más allá de su identificación con el fascismo. Debemos recordar que entre 1939 y 1942 el comunismo argentino defendía la neutralidad soviética, lo que objetivamente la acercaba al gobierno nacional.

allá de lo inmediato y abarcaba una totalidad con la que interactuaba el movimiento del tesoro. Esa sería una marca de época que se evidenciaba en primer lugar en el capitalismo central. Así en los Estados Unidos la construcción de obras públicas fue concebida como un aspecto inseparable del New Deal, en tanto agente de estabilización dentro de la ostensible fragilidad del conjunto. La planificación de las obras se hacía a través de los sucesivos presupuestos nacionales y debía contar con suficiente flexibilidad para que pudiera modificarse al ritmo del ciclo económico<sup>16</sup>. Esta línea impulsada por un conjunto de jóvenes economistas keynesianos entre los que se destacaba S. Kuznetz, por entonces miembro del consejo planificador de obras públicas del gobierno federal norteamericano.

En términos generales este accionar se repetiría en la Argentina como en muchos países del mundo, aunque como sabemos la tentativa de usar la expansión del gasto como mecanismo anticíclico comenzaría a ser aplicado en la presidencia de Agustín Justo. Sin embargo, a pesar de la crisis y de la austeridad presupuestaria que caracterizó a la dictadura de Uriburu la construcción de caminos ya era importante antes de 1933 cuando era ejecutada por la Dirección General de Puentes y Caminos que debía coordinar las obras con provincias y municipios. En 1933 esta fue reemplazada por la Dirección Nacional de Vialidad (sobre la base de anterior Dirección) a cargo del ingeniero Justiniano Allende Posse, cuyas obras eran financiadas por el sobreprecio cobrado a los combustibles.

El rigor de la crisis que se abatió sobre la Argentina desde 1929 no detuvo la transformación ocasionada por el ingreso en la era del automotor, provocando la sustitución del transporte ferroviario y de tracción animal, que todavía tenía relevancia en 1930, sobre todo en provincias como Santa Fe y Tucumán (cuadro 1). Durante la década la cantidad de vehículos que transitaban las rutas argentinas se incrementó aún durante la crisis de 1937-8 y durante la guerra (Cuadro 2 y 3). La venta e importación de automóviles bajaron en el pico de la crisis pero se recuperaron bastante rápidamente, en especial la importación de camiones, un dato que testimonia la continuación de los cambios en el transporte de cargas (cuadro 4). Es conocido el hecho de que el fenómeno afectó sobre todo a las empresas ferroviarias que sintieron una merma notable de tráfico – con las consecuencias directas sobre sus actores - y por ello presionaron de

---

<sup>16</sup> J. Wainer, Prólogo de Arthur Gayer, *Obras públicas en la prosperidad y en la crisis*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942, p viii.

todas las formas posibles en favor de la coordinación de los transportes<sup>17</sup>. El incremento del parque fue indudablemente un determinante para que la Dirección Nacional de Vialidad diera un fuerte impulso a las obras carreteras (Cuadro 5).

Por su parte, la inversión en la construcción y reparación de edificios públicos por parte de la Dirección General de Arquitectura fue otro sector de gran dinamismo dentro del MOP. Su labor reflejaba la fuerte incidencia relativa que tenía la residencia en la Capital Federal de los organismos nacionales (Cuadro 6).

La suma de inversiones del conjunto de reparticiones creció en forma notable, acompañando la recuperación de la economía, llegando a su punto culminante en 1938, para después mostrarse en forma oscilantes (Cuadro 7). En cuanto a la distribución de recursos por repartición, encontramos una tendencia a la mayor estabilidad de los presupuestos para las direcciones de Irrigación y Navegación (las bajas en 1939 corresponden a una reasignación de partidas), mientras que la de Arquitectura registra una oscilación mucho más grande. Al mismo tiempo vemos que la distribución regional de los recursos – tomando el año 1936 que fue un año de performance media - resultaba todavía despareja. Si nos atenemos a esa categoría durante el año 1936, se observa que todavía la Capital retenía un 43% del total (Cuadro 8).

Las administraciones de Justo y Ortiz buscaron transformar - a tono con el clima keynesiano que empezaba a predominar en el mundo – las obras públicas en un programa planificado a largo plazo, con el objetivo de alcanzar máxima repercusión social. Para ello fue elaborada una ley (12.576) aprobada en 1939 que daba una serie de criterios para la financiación de las obras, fundamentalmente garantizando la continuación hasta su finalización evitando que las obras se detuvieran por falta de fondos.

La guerra mundial iniciada en septiembre de 1939 tronchó el proceso de recuperación económica de la breve crisis de 1937/8 reconduciendo a una situación recesiva por el cierre de los mercados externos. Sin embargo, el plan de obras que se proyectaba para el año 1939 (que continuaría en los años sucesivos), pasaba a ser una pieza fundamental para sostener el nivel de actividad y resultó directamente funcional a los objetivos del Plan de Reactivación Económica Nacional del ministro Pinedo, propuesto en 1940. Si bien su objeto no incluía las obras públicas que estaban contempladas en otra legislación, ambas eran complementarias. El relativo

---

<sup>17</sup> R. García Heras, *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina*, Buenos Aires, Libros de Hispanoamérica, 1985.



autoabastecimiento logrado en insumos explica el énfasis colocado en la construcción de viviendas y obras en general. En estos primeros años de conflicto externo se temía más la depresión y su impacto negativo sobre el nivel de empleo que la repercusión negativa sobre los equilibrios macroeconómicos.

Sin embargo, para fines de 1941, las restricciones externas comenzaron a hacerse cada vez más ostensibles. Particularmente el problema de la escasez de combustible se transforma en un cuello de botella insoslayable para la prosecución de las tareas. Eso llevaría a desacelerar el ritmo de las obras ya en 1942 que fue cuando el ajuste comenzaría a aplicarse, dentro de una orientación general de la política económica que apuntaba a fortalecer los equilibrios internos<sup>18</sup>.

El Ministro de Hacienda Carlos Acevedo<sup>19</sup> solicitó explícitamente la disminución del ritmo de construcción de las obras, que bajaron de ritmo aunque no se detuvieron por su impacto en el nivel de actividad que se quería mantener. La magnitud de recursos volcados a la actividad económica generaba una fuerte presencia de intereses de parte de los proveedores del Estado. La preocupación central se centraba en el sostenimiento del aparato productivo nacional y el combate a la desocupación. Los principios que seguía la política fiscal habían dejado de lado – según el ministro - los “vetustos sistemas de rígida y simple administración, las normas clásicas que idealizan el “superávit” habiendo el gobierno contraído obligaciones útiles y necesarias y acudido al crédito público para realizar obras imprescindibles reclamadas para el mantenimiento del trabajo y las conveniencias de orden social. ... [lo cual le]...ha permitido actuar sin vacilaciones e imponer en el orden económico el concepto básico de la nueva política de recuperación nacional que con visible resolución afrontó el PE”<sup>1</sup>. La mudanza del universo teórico que nutría a la acción estatal estaba convalidada en las expresiones oficiales gubernamentales, que reconocían un nuevo rol del Estado frente al mercado y

---

<sup>18</sup> A. Jáuregui, “Política impositiva y cuestionamiento empresarial en el régimen neoconservador argentino (1940-1943)”, *Revista de Indias*, Sevilla., n° 258, mayo-septiembre de 2013

<sup>19</sup> “El país está viviendo a pesar de las adversidades con que tropiezan determinados gremios y especialmente la agricultura y a pesar de las dificultades creadas por la guerra y la escasez de bodegas, momentos de relativa prosperidad. La mayor parte de las industrias trabajan a pleno rendimiento y no existe desocupación. Tal circunstancia permite reducir el plan de trabajos públicos a cantidades que puedan ser financiadas sin dificultad sin que ello entrañe peligro alguno, ya que no existe como en los períodos de desocupación, la conveniencia de que el Estado supla la actividad económica privada y por el contrario un mayor impulso dado a las obras públicas restaría a la actividad privada no sólo posibilidades de financiación sino también brazos y materiales que hoy son tan escasos. De esta manera un plan de trabajos públicos voluminoso tendrá, por el juego de diversos factores convergentes, característico efecto inflacionista de tipo perjudicial [además que la emisión de títulos para financiarlo también lo tendrá].  
Nota de Acevedo a Oría de 11-1-1943. AGN MOP expediente 447 año 1943

al socialismo soviético, en lo que podríamos definir como una Tercera Posición peronista *avant la lettre*<sup>2</sup>.

#### ***IV. Las piezas de la maquinaria ministerial***

Durante muchos años, el MOP funcionaría en la Casa de Gobierno. Un indicador de la nueva relevancia política y económica alcanzada fue la construcción de su sede, un edificio que resultaría emblemático de la capital. El moderno rascacielos inaugurado en 1936 fue un buen ejemplo de obra pública que tendría en la apertura de la Avenida Nueve de Julio otra muestra de la modernización urbana. Este mayor espacio le proporcionó un lugar adecuado para albergar al conjunto de la maquinaria ministerial.

La burocracia ministerial se sostenía en una serie de criterios básicos:

- 1- Se trataba de una burocracia técnica sostenida en el rol protagónico de graduados universitarios. Ingenieros, arquitectos y agrimensores contaban con un escalafón propio que iba del Ingeniero o Arquitecto Director General hasta el Ingeniero o Arquitecto Auxiliar<sup>20</sup>. Las normas indicaban que los proyectos debían ser el resultado de una discusión directa y personal entre el proyectista y los técnicos especialistas en las estructuras e instalaciones complementarias<sup>21</sup>, quedando abierta la posibilidad de sugerencias por parte de los empleados de las escalas más bajas de la jerarquía.
- 2- Esta dirección técnica rechazaba el sometimiento a las direcciones políticas ajenas a ella misma, esto es, a la integración vertical.
- 3- Las obras estaban más ligadas a la infraestructura económica que la social.
- 4- Los proyectos buscaban concentrar el esfuerzo de inversión en un máximo posible de obras, lo que provocaba una cierta tendencia a la dispersión<sup>22</sup>.
- 5- La comunicación por escrito, otra característica weberiana, llevaba a otorgarle relieve a las comunicaciones y publicaciones.

---

<sup>20</sup> En general estos funcionarios tenían una importante trayectoria académica como docentes universitarios y como investigadores científicos.

<sup>21</sup> “La Intervención del ing. Antonio Vaquer en la Dirección General de Arquitectura”, *Boletín de Obras Públicas*, num 53, 1940, pp. 1080-4.

<sup>22</sup> A. Ballent, “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943” *Historia, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 15 num. 3, RJ, julio sep. 2008, p. 4

### a) *Dependencias directas y autarquías*

El núcleo de dependencia directa ministerial estaba integrado por las Direcciones Generales de Arquitectura, Irrigación y de Navegación y Puertos. A ellas se sumaban las Direcciones de Estudios y Obras del Riachuelo y de Contabilidad. Con mayor autonomía, estaban dentro del MOP, la Administración de Ferrocarriles del Estado, la Presidencia de OSN y la Dirección Nacional de Vialidad. Un dato significativo lo aporta el hecho de que salvo la dirección de Arquitectura, a cargo de un arquitecto y la de Contabilidad, las demás estaban dirigidas por un ingeniero. Obras Sanitarias, Ferrocarriles del Estado se comportaban como empresas públicas a partir del momento en que tuvieron el financiamiento asegurado de sus gastos por medio de tarifas, lo que les permitía tener una contabilidad propia. La Dirección Nacional de Vialidad tenía un status *sui generis* al contar con un ingreso propio, el sobreprecio a los combustibles, lo que le aseguraba mayor autonomía para los proyectos que ella misma diseñaba. Claramente no era una empresa al no cobrar sus servicios sino simplemente se financiaba con un impuesto cuyo resultado tenía un destino prefijado.

La más dependiente del presupuesto era la Dirección General de Arquitectura cuya tarea central era la construcción y reparación de dependencias ministeriales, escuelas, hospitales, cuarteles. Pero también de nuevas instituciones ligadas a las funciones de promoción del bienestar, como eran los Hoteles de Turismo<sup>23</sup>. La Dirección de Irrigación, tenía algunos recursos propios a partir del pago de los beneficiarios del riego, en los valles del oeste, norte y patagónicos, por el que percibía un canon pero además se encargaba de la construcción de canales. También tenía una función sumamente relevante en la construcción de obras hidroeléctricas que eran decisivas en regiones alejadas en donde comenzaba a afianzarse la distribución del sistema eléctrico. En términos de amplitud geográfica las obras eléctricas no eran irrelevantes<sup>24</sup>. Disponía de un Servicio Hidrográfico encargado de la realización de

---

<sup>23</sup> Valga como ejemplo que en regiones de menor desarrollo relativo hoteles de este tipo fueron encomendados por la ley 12.669 para ser emplazados en Catamarca, La Rioja, San Luis, Río Hondo, Chilecito (La Rioja), Andalgalá (Catamarca), y Trapiche (San Luis). Ver “Construcción de Hoteles y Hosterías de Turismo”, *Boletín de Obras Públicas*, num. 72-3, 1942, pp.2307-2311.

<sup>24</sup> Como ejemplo, basta fijar que en 1935, la dirección participaba de la construcción de las usinas de Rosario de Lerma en Salta, La Carrera en Catamarca, San Antonio de los Cobres (Los Andes), del dique La Ciénaga (Jujuy) así como la línea de distribución de la Quebrada de Humahuaca. En la etapa de proyecto estaban las usinas de Cafayate en Salta, La Cuarteada (Santiago del Estero) y Perico del Carmen (Jujuy)

estudios hidrométricos de los ríos. La Dirección de Navegación y Puertos tenía la responsabilidad del mantenimiento de las vías navegables y en la construcción y mejoras portuarias. Ahí su mayor participación presupuestaria en las provincias con litorales marítimos y fluviales de la Mesopotamia y la Patagonia.

Con una imputación menor, pero con un rol crucial en el área metropolitana encontramos a la Dirección General de Estudios y Obras del Riachuelo que debía su existencia a una ley 1913, destinada a operar sobre condiciones naturales del río, el régimen de crecidas ordinarias y extraordinarias que debían ser reguladas mediante obras de rectificación, ampliación del cauce y la construcción de canales aliviadores. A esas funciones naturales se le fueron agregando otras ligadas a la condición del Riachuelo de vía y obstáculo a la comunicación. Se ocupaba del dragado así como de la construcción y mantenimiento de los puentes en los que vigilaba la compatibilidad con el paso de navíos de porte cuya altura obligaba a construir viaductos elevadizos o elevados. En el ámbito del transporte carretero, se ocupaba de nueva construcción así como del mantenimiento de viejos puentes que estaban quedando obsoletos frente a las nuevas condiciones del tránsito entre Buenos Aires y la zona suburbana (puentes Alsina y Victorino de la Plaza)<sup>25</sup>. Coordinaba la navegación fluvial con el transporte ferroviario (a sus orillas estaban las terminales de los ferrocarriles Oeste, Midland y la Cía. General de FFCC de la Provincia de Buenos Aires, que no podían llegar al puerto de la Capital)<sup>26</sup>.

Como se ha visto, la expansión del transporte automotor, puso en dificultades al sistema ferroviario que tenía un conjunto de intereses locales y extranjeros asociados. El reclamo de estos derivó en la Comisión Nacional de Coordinación de los Transportes, establecida en 1939 y que también funcionaba al interior del MOP en cumplimiento de la ley 12.536<sup>27</sup>. El objetivo de la misma era coordinar entre sí todos los medios de transporte por agua y tierra, eligiendo a los que fueran mejores en términos de calidad y precio, evitando la superposición en una determinada zona. Por otro lado debía aprobar las tarifas de todas las empresas que prestaran servicios de pasajeros y carga, excepto

---

<sup>25</sup> Respecto al tráfico vehicular también se observa un incremento del mismo. Por ejemplo de 1929 a 1932, por los tres puentes, Pueyrredón, de la Plaza y Alsina, aumentó un 7.3% pasando de 23.375 a 25.075 en plena crisis. No se contaban otros puentes como el de la Noria. El puente Pueyrredón, librado al servicio en septiembre de 1931 ya resultaba excedido por el tráfico de vehículos.

<sup>26</sup> Las tres estaciones habían movido en 1929 1,35 millones de toneladas de cereales y oleaginosas.

<sup>27</sup> Estaba compuesta por el Presidente de la DNV, el Administrador de FCE, el Director General de FFCC, el prefecto general de puertos, un representante de los FFCC privados y otro por las empresas de transporte automotor. Los representantes ferroviarios y de transporte automotor fueron electos por medio de una elección directa por las empresas registradas

las FFCC. A su vez la ley preveía que la CNCT debía promover la rebaja de las tarifas ferroviarias “cuando ello sea necesario a los fines de la coordinación de transportes en las distintas zonas del país”<sup>28</sup>. Si en principio parecía ser un simple mecanismo de arbitraje y negociación, después se transformaría en el órgano de registro de las empresas encargadas del transporte automotor de carga y de pasajeros y de todas las cuestiones asociadas. Tenía que realizar un registro de los servicios de las empresas habilitadas, además de encargarse del cobro de la tasa que debían pagar las empresas y vehículos registrados para el mantenimiento

La función de la impresión, publicación y difusión de las normas, realizaciones, planos, convocatorias estaba a cargo de la Oficina de Biblioteca y Talleres Gráficos, que funcionaba desde 1901 disponía de una maquinaria avanzada para la reproducción de fotografías. Esta sección fue la encargada de la publicación de las Memorias anuales pero también de las resoluciones y decretos, la Estadística, mapas ferroviarios, etc.

Desde 1901 hasta fines de la década de 1920, también se encargaba de la publicación periódica oficial denominada *Boletín de Obras Públicas*. Después de una interrupción reaparece en noviembre de 1933 en dos formatos: una versión diaria y otra mensual. La información allí publicada estaba controlada directamente por la Subsecretaría del MOP. Estaba destinado a un público de concesionarios de obra pública, profesionales y proveedores de insumos<sup>29</sup>. La actuación del ministerio era presentada como la expresión de un Estado que era a la vez político e industrial, dedicado a la provisión de servicios que no podían quedar sometidos a la acción “libreconcurrencista”. El carácter social – que se hacía más evidente cuando se considera su impacto en el empleo - hacía más trascendente para el conjunto su condición de repartición técnica y despolitizada<sup>30</sup>. No se trataba más de administrar para alcanzar un mero superávit – algo que había sido postulado al comienzo del ciclo neoconservador - sino realizar con financiación obras imprescindibles reclamadas para el mantenimiento del trabajo y las conveniencias de orden social a fin de lograr la recuperación nacional<sup>31</sup>. E incluso - estamos en los años cuarenta – define a la política de intervención económica como un régimen de “socialismo de Estado” en el que “lo

---

<sup>28</sup> Ver ley 12.346/37, Anales de Legislación Argentina, Revista La Ley 1953, p. 776

<sup>29</sup> M. Lozano, *La Biblioteca del Ministerio de Obras Públicas 1901-1938*, Buenos Aires, Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, mayo 2012, pp. 8-9.

<sup>30</sup> “El año actual será fecundo en obras públicas” *Boletín de Obras Públicas*, num 66, 1941, p. 1997.

<sup>31</sup> S. Oría (1943: 169-170)

que no hace el Estado no lo hace nadie<sup>32</sup>. Los intereses intelectuales expresados en la revista que iban desde la industrialización de frutas y el impulso de la actividad agraria, hasta de la prestación de los servicios de gas y electricidad a cargo de empresas privadas y sus deficiencias<sup>33</sup>, muestran claramente la amplia gama de intereses económicos vinculados al MOP.

### ***b) Aislamiento burocrático y conducción política***

A pesar de haberlo intentado, la dirección ministerial no pudo aislarse de las tormentas políticas. Este era indudablemente el objetivo perseguido al mantener a Manuel de Alvarado al frente entre 1932 y 1940. Un dato importante acerca de la tendencia a la continuidad de las estructuras ministeriales lo da el hecho de que este fue acompañado en ese período por el Subsecretario Nereo Giménez Melo y el Oficial Mayor Emilio Carmona, dos altos funcionarios de carrera que habían desempeñado funciones en los gobiernos radicales de la década de 1920.

La crisis política nacional de comienzos de 1940 llevó al reemplazo de Alvarado por otro abogado, Luis Barberis, un hombre muy allegado al presidente Ortiz. La gestión de Barberis fue breve; concluyó con un cambio de gabinete, fruto del deseo de Castillo de alejarse de la sombra protectora de Justo, pero también del proyecto institucionalista de Ortiz. Este nuevo rumbo llevó al ministerio a Salvador Oría, un abogado proveniente del radicalismo antipersonalista que siempre se había desempeñado como funcionario público dentro del área económica, y que detentó el puesto entre 1940 y 1943<sup>34</sup>. Siguiendo la lógica de la burocracia técnica, Oría promovió para las principales direcciones a funcionarios de carrera, ingenieros universitarios, especializados en sus respectivas áreas.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> “Nuevos funcionarios”. *Boletín de Obras Públicas*, 75, 1943, pp. 3-4.

<sup>33</sup> Ver *Obras Públicas e Industrias de la República Argentina*, Revista Mensual, año XIV, 1932.

<sup>34</sup> Salvador Oría, graduado de abogado en 1907, fue Jefe de la Sección Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda 1911, Juez de Primera Instancia en la Provincia de Buenos Aires entre 1915-6, Subsecretario de Hacienda en el período 1923-5, Director del Banco Hipotecario Nacional en 1925, Director de Impuestos a los Réditos en 1931, Director de Junta Nacional para combatir la desocupación entre 1933 y 1935, en este último año asumió como Director del Banco Central. Fue Presidente del Instituto autárquico de la colonización 1936 y Presidente de la Dirección Nacional de Vialidad en 1938. *Boletín de Obras Públicas*, num. 56, 1940, p. 1264.

<sup>35</sup> Entre ellos se destacaba Eduardo Huergo, quien fue nombrado administrador de Ferrocarriles del Estado en reemplazo del fallecido Pablo Nougués siendo el Ingeniero Civil Carlos Ochoa designado subadministrador. Enrique Butty fue nombrado para la presidencia del Directorio de YPF. Al frente del Directorio de Obras Sanitarias fue designado Luis M: Ygartua un académico de larga trayectoria universitaria, que había sido decano de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos

La existencia de autonomía burocrática podía constatarse en la forma en que se pronunciaban las reparticiones sobre los problemas habiendo diferencias sobre los procedimientos. Tal fue el caso de la construcción del nuevo Puente Alsina, en Paso Burgos, que unía el barrio porteño de Pompeya con la localidad bonaerense de Valentín Alsina. La licitación convocada por la Dirección de Estudios de Obras del Riachuelo fue ganada por la empresa alemana Louis Eilers de Hannover pero el valor en dólares presupuestado daba al tipo de cambio vigente una diferencia de 400.000 pesos moneda nacional sobre lo presupuestado originalmente. Dicha diferencia había recibido la objeción de la División de Contabilidad de los Fondos de Vialidad como de la Contaduría General de la Nación. No obstante la Dirección Técnica del ministerio consideró que la propuesta presentada era consistente y el ministerio avaló la adjudicación a través de un decreto presidencial<sup>36</sup>.

### ***c) La coordinación; consejos y comisiones***

La complejidad de la conducción del ministerio indujo a la búsqueda de conducciones colegiadas que pudieran dar cuenta de la diversidad de situaciones y de la complejidad de las soluciones. Así en octubre de 1931, Uriburu crearía el Consejo de Obras Públicas, integrado por los directores generales de Arquitectura, Navegación y Puertos, Ferrocarriles, Puentes y Caminos, Irrigación, Contabilidad y Estudios y Obras del Riachuelo. Este mismo organismo reapareció 1938 aunque ahora estaba compuesto por funcionarios de las reparticiones nacionales y provinciales involucradas, cuyo fin era coordinar la autorización, la financiación, la contratación y la ejecución de obras públicas nacionales. Se impuso al consejo la tarea de examinar y reajustar los proyectos y presupuestos de obras cuyo costo excedieran los cien mil pesos pidiendo al congreso la respectiva ley para la obtención de los recursos. Su objetivo básico era determinar prioridades y asegurar recursos para terminar las obras emprendidas y no empezar en

---

Aires. La tendencia se mantuvo en los años posteriores. Hacia 1943 se produjo la asunción de Humberto Meoli como Director y a José Garralda como Vicedirector en la Dirección de Navegación y Puertos Humberto Meoli. Ing. Civil, profesor de Facultad de Cs. Exactas UBA, integra Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Construcciones de Hierro y Madera de la Facultad de Ciencias Físico-matemáticas de la UNLP. José Garralda Ingeniero Civil, egresado de la UBA.. Funcionario de carrera donde llegó a ser oficial mayor del MOP. Profesor de Puertos de Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata. Realizó cursos de perfeccionamiento en Europa en puertos marítimos y fluviales. "Nuevos funcionarios" *Boletín de Obras Públicas* num. 75, 1943, pp.3-4.

<sup>36</sup> Decreto enero 20 1933, Memoria del Ministerio de Obras Públicas 1933, tomo I, pp. 10-14

forma permanente nuevos emprendimientos<sup>37</sup>. A todo esto le sumaba la creación de un fondo de reserva pensado con un objetivo claramente anticíclico, que permitiera recaudar recursos durante los tiempos de bonanza para gastarlos en la fase recesiva del movimiento de la economía. La diversidad de tareas propuestas y el predominio en este consejo de los funcionarios del MOP parecen constituir una avanzada de los ingenieros del ministerio sobre el terreno político<sup>38</sup>.

Este consejo también colaboraba para que el MOP tuviera superintendencia sobre las obras que hacían otros ministerios y reparticiones estatales aunque no es seguro que esa función pudiera cumplirse plenamente<sup>39</sup>.

Con la guerra dominante el panorama mundial se hizo necesario generar un mecanismo más abarcativo frente a las dificultades técnicas y financieras que surgían de la realización de las obras; esto obligó a la formación la Comisión Especial de Obras Públicas. Si bien Ortiz la proyectó en 1939<sup>40</sup>, recién en 1941 se puso en funcionamiento. La Comisión estaba integrada por el Centro Argentino de Ingenieros, la Cámara de la Construcción, el Subsecretario de Obras Públicas, el Presidente del Departamento Nacional del Trabajo y un delegado del Banco Hipotecario Nacional. De sus dictámenes surgían recomendaciones sobre la forma en que realizaban las obras que estaban en línea con lo que sugerían especialistas en torno a la necesidad de crear procedimientos más estandarizados que permitieran un mayor control y menor desperdicio de recursos. Proponía incrementar el grado de coordinación en manos del MOP para que haya un sistema de mayor estabilidad que además otorgara mayor seguridad a los fabricantes de insumos. Se postulaba la necesidad de armar planes cuatrienales o quinquenales, y se demandaba que el MOP copiara toda la información relativa a las construcciones públicas y privadas. Por último, la Comisión se pronunciaba en contra de la ejecución de obras por parte del mismo ministerio. Se inclinaba abiertamente por el sistema de contrato por licitación y no por administración directa. Las distintas reparticiones técnicas deberán formular sus programas parciales en los que se expresará las obras que a su juicio convenía proyectar o ejecutar en ese período. La coordinación se efectuaría teniendo en vista los factores esenciales que determinara el Poder Ejecutivo entre los que deberán estar aparte de las necesidades que

---

<sup>37</sup> “Regímen de obras públicas”, *Boletín de Obras Públicas*, num 44 1938, p. 1085

<sup>38</sup> A. Ballent, *Ingenieros .....*, op, cit., p. 10

<sup>39</sup> Decreto Junio de 1939.

<sup>40</sup> AGN/MOP, expediente 15317, año 1939



tiendan a satisfacer esas obras, el social económico y comercial. Por lo demás se debía dar preferencia a aquellas obras con mayor empleo de mano de obra con un fin social definido, eliminando en lo posible la utilización de materiales importados y cuando las obras requerían esos materiales debían ser dejadas de lado en beneficio de otras que pudieran utilizar producción nacional<sup>41</sup>.

Las recomendaciones de la Comisión reflejaban la complejidad que implicaba la construcción de las obras y las dificultades que se presentaban para su continuación en el escenario incierto de la guerra.

#### ***d) Disciplina interna y relaciones con los trabajadores***

El volumen de recursos humanos involucrados progresaría al ritmo de la expansión. El control y la disciplina pasaban a ser tener un valor estratégico para que se completara el círculo virtuoso del funcionamiento. Poco ayudaría a los objetivos de la conducción darle la razón a la acusación de “empleomanía” que circulaban en muchos rincones de la sociedad. La eficacia administrativa estaba sostenida en pautas normadas a que eran sometidos los empleados que pertenecían a distintas reparticiones ministeriales.

Las políticas laborales del régimen neo-conservador fueron variando de la represión a la adopción de algunas medidas que podían reconocer intereses de los trabajadores. En términos generales, cuando el Estado actuaba como patrón, tendía a predominar una actitud negadora de los derechos laborales. Esta determinaba que estuvieran previstas en las disposiciones, medidas para corregir las conductas que no se atuvieran a lo previsto. Valga como ejemplo el trágico caso del ingeniero Emilio Coni - Director de la Comisión de Granos y Elevadores, orgánicamente perteneciente el Ministerio de Agricultura pero ligada al MOP - que luego de tomar una medida disciplinaria contra un empleado fuera asesinado por este.

El mecanismo legal de disciplinamiento del personal fue la ley 11.671 que creaba la Comisión de Racionalización de la Administración Nacional con amplios poderes para indagar en todas las reparticiones públicas y proponer sanciones al

---

<sup>41</sup> Ministerio de Obras Públicas *Estudio sobre el régimen de ejecución de los Trabajos Públicos y del Proyecto de Plan para 1941*, Buenos Aires.

personal<sup>42</sup>. Valgan algunos casos para reflejar la situación. El reglamento que regía para los Talleres Gráficos del MOP disponía que “cualquier obrero o empleado que por las condiciones de la función que desempeñe tuviere conocimiento de infracciones o deficiencias...está obligado a ponerlo en conocimiento de su jefe”<sup>43</sup>. Los obreros que fueran directamente contratados por el ministerio para las obras no recibirían las horas extras<sup>44</sup>.

La reglamentación vigente era tan estricta que el gremio de La Fraternidad de conductores de locomotoras debió solicitar autorización para utilizar anteojos ya que las disposiciones vigentes determinaban que la disminución natural de la vista conllevaba la pérdida de su condición de conductor. Un decreto presidencial autorizó finalmente a los maquinistas a usar lentes cuando lo requirieran, previa intervención del Departamento Nacional de Higiene<sup>45</sup>

## ***V. Interacciones sociales y participación de las organizaciones***

El armado y construcción de una infraestructura de transporte y comunicaciones presuponían una mayor penetración estatal en la sociedad civil, de igual manera que lo había hecho el incipiente Estado nacional a fines del siglo XIX con el avance de la red ferroviaria. Además de la obras propiamente públicas se incluían en los programas de trabajos construcciones para instituciones sociales, religiosas, educativas, deportivas y culturales, tales como sociedades de fomento, bibliotecas, entidades especializadas en la promoción del automovilismo y el turismo como el Touring Club, el ACA y los clubes de Leones, colegios privados, congregaciones religiosas. A esta somera lista debemos agregar las asociaciones empresarias, los sindicatos y las mutuales de empleados y trabajadores. La colaboración con las entidades civiles tenía además una connotación política e ideológica. El reparto de partidas para la construcción de monumentos y

---

<sup>42</sup> Reglamentada por Justo. 30-6-33. Anteriormente Uriburu había puesto en marcha la Comisión Reguladora de Gastos destinadas a bajar el presupuesto, 2-6-31. Y que funcionaba en el ámbito del ministerio de hacienda. Hasta 1935.

<sup>43</sup> “Reglamento interno de los Talleres Gráficos”, ene 17 1939, Disposiciones legales y reglamentarias concernientes a Obras Públicas, recopiladas por Miguel Lacreu, relator letrado del Consejo de Obras Públicas, tomo III personal, p. 647

<sup>44</sup> Nota del 31/12/1939, en M. Lacreu, Disposiciones..... p. 690. El número no era menor. Por ejemplo para el año 1939, la dirección de Arquitectura había utilizado 5587 obreros en sus emprendimientos.

<sup>45</sup> Decreto marzo 17 1933. Memorias del Ministerio de Obras Públicas 1933, tomo I, 33-34

preservación de edificios de valor histórico estaba impregnado de nacionalismo católico; igualmente contenía un cierto componente de historiografía científica a partir de la asesoría de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, presidida por Ricardo Levene. Los subsidios para la construcción de edificios de asociaciones particulares estaba legalmente limitados a un 50% del costo para las entidades deportivas y el 60% para las culturales, educativas y religiosas.

Al constituir el MOP un importantísimo demandante de insumos nacionales sus decisiones de compra tenían una gravitante importancia económica. Esta condición llevó, especialmente a partir de 1940, que se aplicara una ley de “compre nacional”. Este principio tenía dos funciones: la obvia de estímulo a la producción nacional y otra para evitar que los presupuestos presentados quedaran sujetos a las oscilaciones que sufrían los productos importados<sup>46</sup>

Las solicitudes de obras generaban un movimiento voluminoso de expedientes y personas. Mirando el archivo, se puede observar a simple vista que a partir de 1940 enviaban pedidos al MOP varios centenares de miles de personas al año para solicitar edificios públicos, caminos, puentes, puertos, electricidad, etc.. Por lo tanto y considerando que la población argentina era por entonces de unos 14 millones de habitantes, no sería descabellado considerar que aproximadamente una porción elocuente de la población trajinaba con sus pedidos las oficinas del ministerio. El cuadro 7 nos da número de expedientes que sólo algunas Memorias dan. El cuadro 8 muestra el crecimiento que tuvo la numeración de los expedientes, es decir revela la numeración posible que podían tener los expedientes. Si bien una buena proporción de los pedidos provenía de funcionarios públicos y autoridades municipales, otra parte significativa de los firmantes eran ciudadanos que solicitaban obras del carácter más variado para sus pueblos y ciudades.

Algunos petitorios reflejaban la importancia de lo solicitado a través de la relevancia social de los firmantes. El alcalde de Cañada Verde, Córdoba pedía la instalación de un edificio de Correos, acompañado por notables locales como el juez de paz, los concejales, los principales comerciantes y hasta el cónsul de Italia en la zona.<sup>47</sup>. Un sin fin de objetivos se presentaban para la consideración del ministro, a través de petitorios en los que se solicitaba alguna obra. En otros casos había intereses económicos que justificaban algunas obras y que por lo tanto prometían que el aporte

---

<sup>46</sup> Decreto 48930 en *Boletín de Obras Públicas*, 1940, num 50, pp. 803-4

<sup>47</sup> AGN/MOP, expediente 1462 año 1941

fuera de los beneficiarios aunque allí se solicitada el diseño y la autorización estatal por ser obra pública. El Centro Agrario Yerbatero Argentino de Misiones proponía un plan de construcción de caminos y puertos, en aquel territorio a financiarse con el aporte de los propios asociados con el fin de trasladar la producción desde el interior misionero hacia los grandes mercados nacionales para favorecer el trabajo local<sup>48</sup>.

En relación a esto último, el MOP aparecía como un instrumento importante en función de asegurar el nivel de empleo local. De allí la participación que le cupo en la Junta para Combatir la Desocupación, creada por el gobierno justista para "... contrarrestar males de orden social, como el de la desocupación o la declinación económica que pueden ser sensiblemente atenuados sino anulados mediante una inteligente regulación al respecto"<sup>49</sup>. Su actuación podía en algunos casos ser inmediata con la convocatoria a vecinos para la construcción de caminos. Esta práctica era habitual en zonas rurales para la realización de caminos vecinales pero también se extendía a caminos nacionales a requisitoria muchas veces de los mismos interesados. Los vecinos de Jacinto Arauz, Bernasconi y V. Alba, pequeños pueblos de la provincia de La Pampa, por ejemplo solicitaban ser contratados cuando fueran reparados los caminos de la zona y consiguieron algo de lo solicitado<sup>50</sup>.

Este aspecto de la tarea del MOP abría también una puerta al Departamento de Trabajo en el que el catalán José Francisco Figuerola buscaba reflejar las aspiraciones técnicas del régimen junto con ideales corporativistas y antiliberales. Figuerola, enfatizaba la necesidad de hacer disminuir la desocupación urbana, ya que allí sus índices eran considerados "alarmantes". En cuanto a los trabajadores rurales, afectados por un desempleo endémico entre la siembra y la cosecha, se los podría incorporar durante el período de desocupación "natural" o sólo cuando la desocupación dejara de ser vista como un problema circunstancial<sup>51</sup>. La confluencia del Departamento de Trabajo con el MOP reflejaba fielmente el nuevo tipo de intervención económica y social que la nueva economía académica pregonaba<sup>52</sup>. Dentro de esta lógica intervencionista, y considerando las limitaciones legales que tenía el Departamento de Trabajo, el MOP pudo actuar como árbitro en conflictos entre trabajadores y contratistas

---

<sup>48</sup> AGN MOP Expediente 1467 año 1941

<sup>49</sup> AGN MOP Expediente 1315 año 1941

<sup>50</sup> AGN/MOP, expediente 14764 año 1939.

<sup>51</sup> AGN MOP, Expediente 1315- año 1941

<sup>52</sup> H. González Bollo, "José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista. 1930.1944" consultado en la página web [historiapolitica.com](http://historiapolitica.com) el23-6-2013

privados que se encontraban dentro de su órbita. En este papel, el Ministerio resolvió que si los contratistas no realizaban los pagos de los jornales dejarían de recibir el abono de los certificados correspondiente a cada obra.<sup>53</sup>

## **VI. A modo de conclusión**

Situación contradictoria en el nivel de institucionalidad. Si las instituciones son las prácticas, el cumplimiento de las normas pasa a tener una importancia decisiva. Cabe consignar al respecto por ejemplo el hecho de que en la provisión de riego y de aguas corrientes el Estado prestaba un servicio que era pago y que no generaba un déficit operativo. Existía, junto al componente burocrático un elemento clientelar que no puede ser fácilmente medido pero que se advierte justamente en la convocatoria a la participación de la población en la demanda de obras.

Nuestro objetivo ha sido aquí mostrar el modo y las causas por las que el MOP se constituyó en la repartición emblemática del régimen conservador. Esta condición no fue alcanzada espontáneamente. Respondía a una tradición que se remontaba a los orígenes de este ministerio y por otro lado se compadecía con una manera de entender la política por parte del elenco gobernante nacional. Como hemos visto se trataba de la “legitimidad por las obras”. El crecimiento de esta área tenía una gran ventaja respecto de otras actividades gubernamentales: su visibilidad física, los efectos multiplicadores y la incidencia directa en la vida de los ciudadanos.

La crisis fue un condicionante inicial que pasó a ser una necesidad virtuosa para los funcionarios de la dictadura uriburista que juzgaban dispendiosa la administración radical derrocada. Pero en el contexto recesivo se imponía una intervención estatal que tuviera en principio un sentido defensivo. La existencia de una repartición como el MOP que ya se caracterizaba por una gestión técnica, impulsó a los gobiernos de la Restauración Conservadora a transformar las obras en fuente de poder político,

---

<sup>53</sup> La resolución del MOP incorporada al expediente 27714-S-1940, resuelve que en todos los pliegos de condiciones de las obras licitadas el contratista deberá mantener al día el pago del personal empleado en la obra, siendo motivo de suspensión del abono de los certificados en trámite, las tesorerías no efectuarán pago alguno de certificados sin la constancia escrita de haberse cumplido la condición mencionada, la falta continuada de dos veces seguidas y tres veces discontinuas en cada contrato hará pasible de la exclusión por dos años de la lista de contratistas. A pesar de estas actuaciones, no actuó posiblemente para aparecer involucrado en la defensa de un sindicato no bien visto. AGN MOP Expediente 27714 año 1940

asociadas a la nueva dinámica que adquiriría el crecimiento económico y la integración social. La recuperación económica permitiría aprovechar esta herramienta para consolidar el crecimiento y lograr una mayor aprobación social a la gestión. El círculo se cerraba por el lado positivo con los efectos multiplicadores que la construcción generaba en la economía; era fácil advertir que la expansión de la infraestructura por el interior colaboraba en gran medida con el aumento de la actividad y del empleo.

La complejidad que implicaba la magnitud creciente de las obras fue requiriendo de nuevas herramientas legislativas y financieras que con la guerra le agregaba una cuota adicional de complicación al provocar problemas de abastecimiento externo y de pérdidas de mercados. Pero también la inflación sería otro ingrediente que se tornaba más negativo cuanto más prolongada fuera el período de construcción. Fue necesario hacer ajustes en los planes de trabajos públicos para adecuarse a los ritmos cambiantes de la economía. A estas tareas se incumbieron el Consejo Nacional de Obras Públicas de 1938 y la Comisión Especial de 1941.

Finalmente, con el golpe de Estado de 1943 se cerraría un período en el que el MOP alcanzó un grado importante de autonomía, mediante una gestión técnica. Una nueva etapa se abriría en la historia nacional en que las políticas públicas pasarían a andar por otros caminos.

### **Anexo estadístico**

**Cuadro 1: circulación de vehículos automotores y de tracción animal por provincias 1930**

Distrito	Automotor	Tracción
Capital	49.522	11.119
Buenos Aires	120.979	105.195
Santa Fe	61.577	75.755
Mendoza	9.847	16.631
Entre Ríos	19.119	11.142
Tucumán	3.026	14.804

Fuente: Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos, Anuario 1930, Buenos Aires, 1931, pp. 30-46

### Cuadro 1: Importación de automotores en la República Argentina (1921-1939)

Año	Autos	Camiones	Total
1921	9.300	400	9.700
1922	15.500	500	16.000
1923	36.500	3.500	30.000
1924	32.100	5.800	37.900
1927	40.000	12.900	52.900
1928	53.000	20.000	73.000
1929	68.900	21.500	90.400
1930	35.400	12.000	47.400
1931	12.600	5.300	17.900
1932	6.000	1.200	7.200
1933	6.900	2.500	9.400
1934	10.900	6.600	17.500
1935	16.600	8.600	25.200
1937	30.700	15.500	46.200
1938	37.800	15.000	52.800
1939	22.200	8.300	30.500

Fuente: Elaboración propia en base a *Carreteras y Ferrocarriles*, Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos, 1931 y *Revista de Economía Argentina*, dic. 1936, p. 213 y A. López Mayer, *Transportes en la Argentina*, Rosario 1946, p. 128. García Heras. *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina (1918-1939)* BA, Libros de Hispanoamericana 1985, pp. 23-33

### Censo Vehicular de Rutas Nacionales (1935-41)

Año	1935	1936	1937	1939-a	1939-b	1940	1941
<b>Pasajeros</b>	16.890	16.904	22.127	20.519	26.545	32.556	39.628
<b>Carga</b>	5.857	7.071	9.666	12.313	10.317	12.676	15.600
<b>Tracción a sangre</b>	6.556	6.433	5.977	5.621	5.369	7.528	7.700

Totales	29.303	30.408	37.770	38.453	42.231	52.760	62.928
---------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

(Promedio diario tomado en base a los vehículos que pasaban por 258 puestos establecidos durante tres días fijados de diciembre)

1939-a Abril

1939-b diciembre

Fuente: Octavo Censo de Tránsito

Administración General de Vialidad- MOP 1943

### Censo Vehicular de Caminos de Acceso de la Capital Federal (1938-1941) Promedio diario

Censo	automotor	tracción	Total
-------	-----------	----------	-------

Julio 1938	159.766	11.927	171.693
Dic. 1939	229.105	10.930	240.035
Dic. 1940	177.871	11.849	189.720
Dic. 1941	268.447	14286	282.733

(Promedio diario en base a los vehículos que pasaban por 95 puestos en las rutas nacionales de acceso a la CF)

Fuente: Octavo Censo de Tránsito  
AGV-MOP 1943

### Cuadro2: Dirección Nacional de Vialidad. Inversiones totales 1933-1937

Año	1933	1934	1935	1936
Monto	19.318	21.912	40.321	56.330

Elaboración propia sobre datos de Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938 Vol. II. . En miles de pesos, año 1914 deflactados por el índice de precios mayoristas. Serie Díaz Alejandro “Tipo de cambio y términos de intercambio en la Argentina”, Buenos Aires, 1981

### Cuadro 3: Obras ejecutadas. Dirección General de Arquitectura. (1932-6)

Año	Numero
1932	260
1933	406
1934	460
1935	562
1936	542

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional 1932-1938, vol. III

### Cuadro 4. Plan de Trabajos Públicos 1936-1941

Años/ Repartición	1936	1937	1938	1939	1940	1941
Dir. Arquitectura	14.964	16.187	19.060	13.630	10.938	8.789
Dir. Arquitectura. Subsidios	3.131	5.065	4.747	6.400	5.054	7.237
Dir. Irrigación	5.188	7.763	7.841	8.628	7.166	6.752
Dir. Navegación y puertos.	15.501	16.606	15.968	15.084	11.023	10.674
Dir. Estudios Riachuelo	1.791	2.534	2.217	1.798	1.613	1.598
Dirección de FC del Est.	29.026	29.620	31.696	15.935	14.927	14.184
Administración OSN	14.513	15.789	23.464	28.222	28.284	33.731
Otras	645	875	150	1.803	3.195	2.200
Total	84.759	94.439	105.148	91.500	82.200	85.165

Fuente: Memoria MOP 1941. . En miles de pesos, año 1914 deflactados por el índice de precios mayoristas. Serie Díaz Alejandro “Tipo de cambio y términos de intercambio en la Argentina”, Buenos Aires, 1981



**Cuadro 5: Inversiones del MOP (1935-1944)**

Años/ Repartición	Dir. G. Arquitectura	Dir. G Navegación y Puertos	Dir. G Irrigación	Totales	% totales
1935	13.902	19.110	4.956	37.968	
1936	18.785	21.149	5.162	45.096	18.7
1937	26.084	28.405	10.519	65.008	44.1
1938	37.097	26.024	11.773	74.894	15.2
1939	12.649	16.773	8.484	37.906	-30
1940	10.641	12.306	7.035	29.982	-21
1941	8.880	11.669	6.623	27.172	-9
1942	10.969	12.630	7.126	30.725	13
1943	11.187	12.611	6.832	30.630	-0.3
1944	9.031	12.768	6.448	28.247	-7.7

Fuente: Memoria Ministerio de Obras Públicas 1944. En miles de pesos, año 1914 deflactados por el índice de precios mayoristas. Serie Díaz Alejandro "Tipo de cambio y términos de intercambio en la Argentina", Buenos Aires, 1981

**Cuadro 6: Distribución provincial del presupuesto**

Gastos totales Plan de Trabajos de 1936 por provincia	
Provincias	Inversión
Capital	189.625
Buenos Aires	73.253
Catamarca	3.908
Córdoba	14.250
Corrientes	12.049
Entre ríos	21.291
Jujuy	6.671
La Rioja	8.871
Mendoza	1.896
Salta	7.870
San Juan	3.491
San Luis	3.914
Santa Fe	17.248
Santiago	7.436
Tucumán	2.727
Chaco	3.087
Chubut	7.341
Formosa	1.933
La Pampa	585
Los Andes	30

Misiones	5	
Neuquén	16.867	
Río Negro	21.507	
Santa Cruz	453	
Tierra del Fuego	55	
Varios puntos	16.176	
Totales	442.039	

#### Gastos por dirección

<b>Repartición</b>	<b>Importe</b>
Arquitectura	143.935
Estudios y obras del riachuelo	11.614
Irrigación	80.843
Navegación y puertos	204.162
Ministerio Agricultura	1.485
Totales	442.039

Fuente: Memorias MOP 1936. Valores expresados en miles \$ corrientes.

## Cuadro 8

### Cantidad de expedientes tramitados en el MOP

año	Número
1935	85.477
1936	89.923
1937	
1938	
1939	
1940	
1941	
1944	113.455

<sup>1</sup> S. Oría "Trabajos públicos ejecutados el año anterior y los pendientes de ejecución en el actual", BOP, 78, 1943, pp. 169-170

<sup>2</sup> . "En el liberalismo estadual lo que no hacían los particulares no lo hacía nadie, en oposición al socialismo de Estado actual en que lo que no hace el Estado no lo hace nadie" Boletín de Obras Públicas, num. 75, 1943, pp.3-4 "Nuevos funcionarios"