

IX Congreso de Historia Ferroviaria.

Mataró, 25-26-27 de octubre de 2023

“Sesión III: CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DEL FERROCARRIL COMO INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA: IMPACTO TERRITORIAL Y CONFIGURACIÓN DE ESPACIOS URBANOS”.

“El sistema ferroviario en la provincia de Buenos Aires y su relación con el diseño productivo y poblacional entre 1949 y 1955”

Teresita M.C. Gomez Milo
CESPA/FCE/UBA
tmcgomez@gmail.com

Introducción

Nadie puede discutir el rol significativo que el ferrocarril tuvo en el armado de la infraestructura en América Latina. Distintos países se abocaron al diseño de su propia red ferroviaria con la finalidad de abastecer, en principio, las necesidades de su población, al tiempo que se iba asentando su estructura productiva. En un segundo momento, fue el intercambio entre países lo que impulsó el diseño de las conexiones con los países limítrofes, proceso que no siempre pudo concretarse debido a múltiples factores, entre los que jugaron distintos niveles de desarrollo de sus economías.

A comienzos del siglo XX la Argentina descollaba por el alto grado de especialización económica como productor primario. El desarrollo agro ganadero para exportación requirió la conformación de una infraestructura de transporte y comercialización de magnitud, que en buena medida fue lograda con la instalación de los ferrocarriles. La amplitud alcanzada por el tendido de los ramales ferroviarios y la respuesta eficiente del sistema a las necesidades locales, llevó por lógica consecuencia, a la postergación del trazado y mejorado de los caminos, que se mantuvieron siguiendo los trazos de las rastrilladas y huellas poco modificadas desde los inicios de la vida independiente, y siempre afectadas por los avatares políticos. En la región central el ferrocarril substituyó a las antiguas rutas interprovinciales, y contribuyó a la valorización de las tierras acelerando su puesta en producción. En cuanto a los caminos locales, itinerario obligado para la salida de los productos seguían siendo servidos por carros en la planicie, y en las zonas montañosas por recuas de mulas. Esos medios de transporte eran las únicas

alternativas para acercar la producción hasta las cabeceras del ferrocarril o los únicos trayectos posibles para los movimientos en tramos cortos.

Estas acciones se inscriben en diferentes políticas públicas, las que implican siempre una selección previa de problemas que están afectando a los habitantes de un país y por tanto al conjunto de la economía, proceso que se inicia cuando un gobierno lo detecta y comienza a ser evaluado el modo de eliminarlo o aminorarlo. (Tamayo Sáez, 1997).

Llevado al plano de las experiencias concretas Valenti Nigrini señala que, “después de la Segunda Guerra mundial predominó la idea de que el Estado debía manejar lo público. Éste intervino entonces en gran número de actividades privadas y extendió las redes de su burocracia para atender los problemas que los mercados y la sociedad no podían resolver”. Es un Estado de este tipo, con las limitaciones propias de un país dependiente, el que veremos actuar en estos años promoviendo el desenvolvimiento de una infraestructura de transportes acorde a la estructura económica imperante, al tiempo que actúa con una idea de cómo mejorar el curso de las acciones emprendidas por la administración pública.

El redimensionamiento del Estado impulsó en los años cincuenta nuevas lecturas en el diseño de las políticas públicas y de la planificación. Por lógica, al fin de la guerra los países directamente involucrados requerían de nuevas formulaciones en la teoría económica para recuperar sus economías y reencausarlas en la senda del crecimiento.

Si analizamos el devenir de la acción pública, observamos que el esfuerzo gubernamental en los inicios del estado nacional (mediados del siglo XIX) se concentró en atraer el interés de sectores comerciales y de negocios del sector privado en general, hacia el tendido ferroviario. En un segundo momento, se buscó acercar al territorio nacional a las compañías ferroviarias extranjeras para extender el trazado de los ferrocarriles tanto como fuera posible, creando troncales y ramales menores que integraran por dentro la red, que con el tiempo se volvería más cerrada cuanto más productiva fuera la región. La escasa inversión pública en vías de circulación alternativas, se justificó en el éxito ferroviario y en el crónico déficit fiscal de los municipios y provincias que pudieran estar interesados en la mejora de la situación. En cuanto a las iniciativas encaradas desde el Estado central, la creación de un organismo público, el Ministerio de Obras Públicas (1898) y en su interior la Dirección General de Vías de Comunicación y Arquitectura de la que dependía la Dirección de Puentes y

Caminos fue un avance, pero en los hechos concretos las realizaciones de magnitud y las inversiones tuvieron poca relevancia. Estas últimas, hacia fines del siglo XIX, no superaron el 1% de los gastos estatales, en medio de una economía en auge.¹

En el cuadro de una situación alentadora, en los inicios del siglo XX se retomó la discusión sobre la renovación de las concesiones ferroviarias. Con la sanción de la Ley Mitre (1907) las concesiones se extendieron por cuarenta años. En la misma instancia el estado nacional traspasó parte de la obligación de generar obras viales a las compañías privadas. Se les impuso como condición un único aporte anual equivalente al 3 % de su producto neto, para destinar a la construcción y mantenimiento de puentes y caminos en aquellos municipios y departamentos que fueran atravesados por las líneas. En el orden de prioridades se establecía la apertura y mejora de los caminos de acceso a las estaciones, y el cuidado de los restantes en proporción a la extensión de las vías en cada jurisdicción. Por lo tanto, las mejoras en la práctica no tendrían otro destino que los trayectos que empalmaban o conducían a las estaciones de ferrocarril.

Si bien las líneas ferroviarias se extendieron por buena parte del territorio argentino, fue en la región de la pampa húmeda y en especial en el territorio de la provincia de Buenos Aires, donde el entramado ferroviario acompañó las transformaciones en la producción agrícola y ganadera. La densidad alcanzada en el tendido de rieles da una imagen certera de los cambios que se van produciendo en la estructura económica. Esta es la idea que queremos desarrollar en esta presentación: entrelazar los cambios que se van produciendo en el sector transportes con el delineamiento de una política económica que es la impulsada por el peronismo en la provincia de Buenos Aires y el modo en que ambos elementos actúan sobre el diseño de una determinada estructura productiva.

1. La provincia de Buenos Aires, motor de la economía nacional.

Tal como señalamos, de las provincias argentinas, la provincia de Buenos Aires es central en la estructura productiva no solo por la riqueza natural de su suelo, sino porque en ella se fue concentrando un importante núcleo poblacional y productivo potenciado con un gran desarrollo de líneas férreas.

¹ Según los cálculos de Ricardo Ortiz (1978:614) la inversión pública no supera el 0,5% del total de los gastos del Estado.

Para analizar las transformaciones urbanísticas y productivas de la provincia de Buenos Aires resulta necesario analizar un fenómeno particular: la llamada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), espacio que pasó de constituir una cuarta parte de la población en 1914, a contar con un 30% en los años cuarenta. (Míguez y Spinelli. 2014: 55). El crecimiento de esta unidad funcional se ve reflejado tanto en la estructura ferroviaria como en la vial. Pero aquí establecemos nuestra prioridad en el modo en que el ferrocarril influyó en la estructura productiva y poblacional de la provincia, teniendo en cuenta que era por entonces el medio de transporte más extendido.

Desde el punto de vista administrativo, el espacio bonaerense comprende dos ámbitos: Capital Federal y provincia de Buenos Aires, la que a su vez reconoce la existencia de diversos municipios. Si bien la provincia debe ser estudiada como una unidad desde el punto de vista de la circulación de bienes y personas, la zona del AMBA tiene características específicas y diferentes del resto de la provincia. En definitiva, al estudiar la provincia es necesario dar cuenta del área metropolitana, también denominada Gran Buenos Aires (GBA).

Teniendo en cuenta esta primera aclaración, en la presente indagación nos interesa dar cuenta del rumbo seguido por las políticas públicas hacia el sector durante el período comprendido entre 1948 y 1955, y establecer el modo en que las mismas influyeron sobre la estructura productiva y poblacional a partir de lo establecido en el Primer y Segundo Plan Quinquenal, así como en el Plan Trienal llevado adelante por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Si bien la planificación propuesta no fijó en sus inicios el desarrollo del sistema ferroviario como prioritario, en el esquema productivo y poblacional presente en las políticas de gobierno, el desarrollo del proceso de nacionalización de vías férreas sin dudas incidió sobre el esquema productivo y la estructura poblacional de la provincia, que es lo que queremos indagar en la presente ponencia.

2. El ferrocarril en el espacio urbano provincial: población y producción

Entre 1940 y 1960 tanto la ciudad de Buenos Aires, como la zona periurbana se fue expandiendo gracias al acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda, la radicación de industrias y el desarrollo de la red de transporte. El proceso de urbanización de ciertas áreas fue acompañado por un desplazamiento hacia la periferia de la población trabajadora. Desde el ámbito estatal se implementaron políticas de subsidio a las tarifas de transporte, políticas crediticias para el acceso a la vivienda propia o la construcción

de viviendas sociales en áreas donde se asentaban las industrias, proceso que observamos durante los primeros gobiernos peronistas. (Virgilio 2019)

Referido a la población, hacia 1947, año en que se retomó la realización de un Censo Nacional, la provincia de Buenos Aires representaba un 71% de población urbana. Al interior de la provincia, la distribución era dispar: un 50% se ubicaba en el GBA en tanto el resto vivía dispersa en el campo o en conglomerados urbanos menores a 2000 habitantes.

La provincia de Buenos Aires concentra no solo una importante población como hemos mencionado, sino que su territorio se encuentra poblado de empresas pequeñas, medianas y grandes que se fueron asentando con el correr de los años acompañando políticas industriales que favorecieran el modelo industrial. Acompañan este tejido industrial extensiones territoriales donde la producción agrícola ganadera se va desplegando. La conjunción de ambos sectores hace que la producción alcanzada aporte significativamente al Producto Bruto Interno (PBI). En un proceso similar al que se desenvuelve en el ámbito nacional, desde principios de siglo el sector industrial fue ganando espacio y pasada la segunda guerra mundial, su participación en el PBI superaba, por primera vez en la economía argentina, lo alcanzado por la ganadería y la agricultura. La primacía adquirida por el sector industrial se mantendrá por varios años.

Según señala Rougier (2015:118-119), de acuerdo a lo establecido por la Estadística Industrial de 1941 el valor de la producción manufacturera de la provincia alcanzaba el 34% del total del país, “algo por debajo de la Capital Federal, pero cuatro veces mayor al de Santa Fe”, provincia que le seguía en importancia respecto de lo producido. En tanto, en 1947, la región metropolitana de Buenos Aires concentra el 63% del personal industrial del país como resultado de un proceso de descentralización de la industria hacia los partidos del conurbano, sobre todo hacia el Oeste y el noroeste. Esto no significa que hubiera desaparecido la radicación industrial en Capital Federal y la zona sur del conurbano. Ya en 1954, de acuerdo al Censo Industrial finalizado ese año, la provincia contaba con 47.357 establecimientos industriales, triplicando los existentes en la provincia de Córdoba y casi triplicando los de la segunda provincia por entonces, la de Santa Fe. En lo que se refiere al personal obrero ocupado, contaba por entonces con 354.917 obreros, lo que representaba un equivalente al 33,6% del conjunto del país.



Mapa 1. Concentración geográfica de la Industria en la provincia de Buenos Aires 1954.

Fuente: Isacovich (1963)

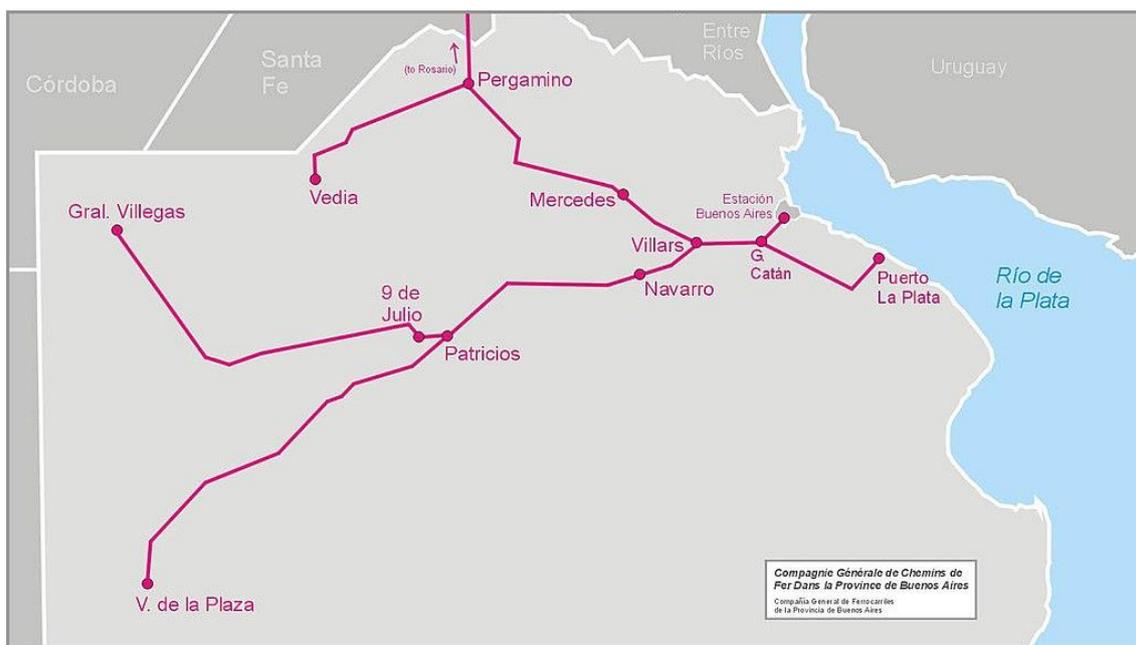
Tanto el sector industrial como el agrícola ganadero, requiere para su normal desenvolvimiento de la existencia de una estructura de transporte que permita el desplazamiento de lo producido en cada uno de los ámbitos productivos.

En qué medida las políticas públicas referidas al sector ferroviario acompañaron esta transformación del tejido productivo de la provincia de Buenos Aires?

En los años bajo análisis observamos que el tejido de transporte ferroviario existente es el desarrollado a lo largo del siglo de existencia del ferrocarril en la provincia.

Desde inicios del siglo XX es cuando se produce la mayor expansión de las líneas férreas y donde se concentraron las inversiones privadas, y fue en la región pampeana, particularmente en la provincia de Buenos Aires donde se ubicó un 50% de las nuevas líneas. (Regalsky-Salerno, 2015). En esa zona se estaba expandiendo la producción agrícola junto a una modernización de la ganadería con la aplicación de nuevas técnicas de enfriado para el transporte de carnes a suelo europeo, todo lo cual contribuyó a convertir al país en un importante exportador mundial.

Junto a los ferrocarriles gerenciados por los ingleses, el capital francés buscó generar su propio nicho, desplegando dos líneas: la Compañía General de Buenos Aires (CGBA), de trocha angosta de 1200 km de longitud que se entretejió con las líneas inglesas en el norte y centro de la provincia, buscando captar su propio tráfico al ofrecer un servicio más económico, y el Rosario a Puerto Belgrano, que proviniendo de la provincia de Santa Fe, atravesaba la provincia y que con sus 800 km unía dos importantes puertos: uno en el sur de la provincia de Santa Fe que desde el río Paraná desembocaba en el océano Atlántico y el otro en el sur de la provincia de Buenos Aires, sobre el mismo océano y en línea directa al comercio trasatlántico. Su objetivo era captar el tráfico de la producción de cereales y ganado de la provincia, volcándolo en el circuito de exportación. En 1946 el estado nacional adquirió los activos de todas las empresas ferroviarias de capital francés, entre los que se encontraban los de la CGBA. Cuando la red se nacionalizó en 1948 bajo la presidencia de Juan D. Perón, el CGBA pasó a formar parte del Ferrocarril General Belgrano.



Mapa 2. De Fernando Martello - Trabajo propio, CC BY-SA 4.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=37934722>

Sin embargo, esto no detuvo la expansión de las líneas inglesas, que hasta los años 20 continuaron las inversiones llegando a contar con extensiones grandiosas: una longitud de casi 9.000km si contabilizamos las dos más importantes líneas ya por entonces prácticamente fusionadas, el FCSud y el FCdel Oeste, el Buenos Aires al Pacífico (BAP), que luego de varias fusiones totalizaba 5500 km, a la que debemos sumar el

Central Argentino (FCA) que se había fusionado con el Buenos Aires- Rosario. La característica de esta red es que se realizó sin ningún tipo de planificación lo cual generó un problema estructural de compleja solución. El estado nacional por entonces había resignado su presencia en esos ámbitos, tendiendo líneas por fuera de la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, en la primera década del siglo XX, el territorio bonaerense verá incursionar nuevamente al gobierno de la provincia con la construcción de una línea entre la ciudad capital de la provincia, La Plata, y las zonas rurales del oeste bonaerense en una extensión de unos 500 km. Es el conocido como Ferrocarril Provincial, construido por una empresa de capitales belga-franceses, que en los años cuarenta pasó a depender de la provincia de Buenos Aires. En diciembre de 1951 el ferrocarril Provincial es transferido al estado nacional como una entidad independiente bajo el control de la Empresa Nacional de Transportes (ENT) y es absorbido en 1953 por la línea General Belgrano.

En consecuencia, detendremos nuestro estudio en diciembre de 1951 momento en que el Ferrocarril Provincial pasó a depender del ámbito nacional y que coincide a su vez con la finalización del mandato de Domingo Mercante como gobernador de la provincia de Buenos Aires.

3. El gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Plan General de Trabajos Públicos

Este fue el diseño ferroviario que encontró Domingo A. Mercante al asumir la gobernación de la provincia en 1946. La política de transportes que puso en marcha se adecuó a las posibilidades de la provincia en la posguerra, la cual no difería mucho de la que reinaba a nivel nacional y en el ámbito mundial: poner en marcha economías y sectores económicos que habían estado postergados a causa de la conflagración mundial.

El gobierno de Mercante, pese a compartir en el ámbito provincial los lineamientos políticos que a nivel nacional detentaba Juan D. Perón, se diferencia del proyecto nacional que mira la industria como el sector a fortalecer. Muestra de ello es la política de fomento agropecuario que impulsa en la provincia, así como su insistencia en la democratización de la propiedad rural. Esto muestra el conocimiento que poseía el gobernador respecto de dónde se asentaba la riqueza de la provincia: básicamente, en las

tradicionales bases agrarias. No obstante, no desconoce la necesidad del impulso a la industria, tal como se pretendía desde el gobierno nacional. En tal sentido, su política estuvo orientada a lograr un equilibrio entre ambos sectores de la economía. (Mateo, 2005) Al comparar lo establecido en el Primer Plan Quinquenal emanado del Ejecutivo nacional, y el Plan Trienal, del Ejecutivo provincial, es dable establecer en qué medida este Plan Trienal sigue, con la adecuación debida a las características de la estructura productiva provincial, los lineamientos del Plan Quinquenal en el cual se inscribe.

Si algo identifica al gobierno de Domingo Mercante es el amplio Plan de Trabajos Públicos que sostuvo. El Plan Integral o Inicial de Trabajos Públicos (Ley n° 5079/46), para los años 1947- 1948 y 1949, estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia siendo luego completado por el Plan Trienal o Plan General de Trabajos Públicos, trienio 1947/1949 (ley 5142, agosto de 1947) en cuyo dictado se reformaron algunas de las leyes dictadas anteriormente.

El Plan gubernamental consistió en un conjunto de normas y de medios de acción con que el Estado en forma coordinada y racional tendía a desarrollar la economía, a fin de asegurar lo que él consideraba, “el bienestar de la colectividad.” Las obras se dividían en diferentes rubros a los que se asignaban diferentes montos previstos:

	\$ m/n
1. Hidráulicas.....	129.345.000
2. Sanitarias.....	49.700.000
3. Viales	334.142.600
4. Pavimentación.....	100.640.397
5. Instalaciones electromecánicas.....	4.443.700
6. Ferroviarias.....	51.000.000
7. Fomento de la Agricultura y Forestación.....	8.660.000
8. Trabajos geodésicos	2.040.000
9. Fomento de la aviación	24.709.000
10. Vivienda económica.....	60.000.000
11. Establecimientos industriales.....	10.000.000
12. Obras de arquitectura.....	190.000.000
13. Equipos, útiles y elementos de transporte.....	10.000.000
14. Habilitaciones	16.808.000
15. Leyes especiales	10.000.000
16. Reservas para obras no previstas en la ley	5.000.000
17. Reservas, ajustes, fluctuaciones de cambio.....	10.000.000
Total:.....	1.017.275.695

Como bien señala Lacunza (2001,2004), quien realizó un detallado estudio sobre el Plan Trienal, las obras aquí puntualizadas así como las que fueron concretándose y cuyos avances aparecen en cada uno de los Mensajes del gobernador en los inicios de cada periodo parlamentario, apuntaron en conjunto a fortalecer el cinturón industrial en la zona norte y este de la provincia (ver mapa 1.). En este sentido, las obras propuestas se ubicaron en la línea establecida en los Planes Quinquenales del gobierno nacional. Sin embargo, tal como lo mencionamos más arriba, el conocimiento que el gobernador tenía del sector agropecuario y el peso de éste en la toma de decisiones, llevó a que su acción de gobierno se inclinara también por la modernización del sector agropecuario y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores.

Para arribar al denominado Plan Trienal, de acuerdo con las políticas de planificación que se estaban implementando desde el ejecutivo nacional, se fue desarrollando un entramado institucional que permitiera poner en práctica lo establecido por ley. En tal sentido, se dictó en el Ejecutivo provincial la Ley del Consejo de Obras Públicas (Ley 5136) verdadero consejo planificador de las obras públicas en la provincia, que contaba con departamentos estadísticos pensados, más allá de lo que significaba utilizar esa novedosa herramienta económica de recopilación y análisis de datos, para “evitar imprevisiones” tal como manifestaran desde los ámbitos gubernamentales.²

El Consejo de Obras Públicas así creado actuaba como organismo consultivo y asesor del Ministerio de Obras Públicas. Estaba integrado por los jefes de todas las reparticiones del Departamento y presidido por el Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas.

Entre las funciones de este Consejo se encontraba el proponer y proyectar al Poder Ejecutivo la sanción de las leyes referentes a obras públicas, así como actualizar las existentes. Otra de sus tareas lo constituía el estudio de los planes preparados por el Gobierno en materia de Obras Públicas así como el control de su ejecución, al tiempo que debería expedirse sobre los proyectos propuestos y aconsejar su ejecución. En lo referido a contratos, serían de su incumbencia los casos de rescisión y transferencia de contratos. Asimismo la preparación del presupuesto y la adaptación de los presupuestos anuales de todas las reparticiones de Obras Públicas y su elevación al Ministerio para su posterior consideración.

² Mensaje del Gobernador, mayo 1948.

El Plan General de Trabajos Públicos incluye, como pudimos ver, obras hidráulicas, viales, ferroviarias, viviendas económicas, establecimientos industriales, entre otros. Entre los establecimientos industriales se promueve la instalación de industrias locales destinadas a la elaboración de productos agro- ganaderos: frigoríficos, empresas lácteas, curtiembres, procesadoras de lanas y forestales. (Mateo, 2005:237) Por su parte, los sectores textil, metalúrgico, de la construcción, transporte, cristalerías, papelería, electricidad y química, son las que más crecen en el período.(Schvarzer, 1996)

En pos de realizar este Plan, se elaboró a pedido del Ministerio de Obras Públicas, un relevamiento de los sectores menos desarrollados de la provincia y a partir de los indicadores obtenidos tomando en consideración el período 1937-1945, se generó un índice económico para cada partido teniendo en cuenta la población, superficie, áreas cultivadas, producción anual, el tonelaje despachado por estación ferroviaria, el consumo de energía eléctrica por habitante, etc.³ El índice elaborado permitió establecer que las zonas de mayor concentración industrial eran, según un orden decreciente: Avellaneda, La Plata, Quilmes, Zárate, Mar del Plata, Olavarría, Junín, Tandil, Tres Arroyos y la Ruta Nacional N°5 “con una concentración industrial uniforme desde Luján a Trenque Lauquen”.

En la presentación realizada, se considera que el Plan propuesto, al poner en marcha las obras de interés público no solo cubre las necesidades del momento, sino que “crea una importante fuente de trabajo que contribuye a salvar trastornos sociales de post-guerra”.⁴

Observamos que en el artículo 14 de la Ley 5142 (Plan Trienal) se establecen las áreas prioritarias a desarrollar por el Poder Ejecutivo. Ellas son las relacionadas con la salud pública, vivienda, desagües y vialidad. En este sentido se ubica en línea con lo establecido en el Primer Plan Quinquenal dictado por el Ejecutivo Nacional. Recordemos que en su mensaje de inauguración de las Sesiones Parlamentarias en Junio de 1946, el presidente Perón situaba en la Argentina de esos años, los mayores déficits en las áreas de salud, vivienda y educación.⁵

³ Gobernación de Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, *Plan General de Trabajos Públicos*, Trienio 1947,1948 Y 1949. Fundamentación técnico-económica, La Plata, 1947; p. 5.

⁴ Idem., p.6

⁵ Para un tratamiento más ampliado del mencionado mensaje, ver Gómez (2020, p. 203)

Asimismo, en línea también con los rubros en los que se realizarán las inversiones reproductivas del Primer Plan Quinquenal, “energía e infraestructura”⁶, la acción de Mercante lo lleva a recuperar para la provincia las cinco empresas de energía en manos hasta el momento de capitales extranjeros. Estas empresas eran las responsables de distribuir electricidad a toda la provincia. Lo que se pone en marcha es, en conjunción con el nivel nacional, el Plan General de Electrificación, que buscaba estructurar un sistema con grandes centrales que a su vez entra en coordinación con el sistema nacional. Esta acción garantizaba la disponibilidad de electricidad a las diferentes industrias de la provincia, favoreciendo su mantenimiento y consolidación.

El relevamiento que se efectuó y que mencionamos más arriba mostró asimismo la necesidad de implementar distintas obras, entre las que se encuentra – “El fomento de zonas desprovistas de redes viales y ferroviarias”. (Plan General de Trabajos Públicos).

Teniendo en cuenta los datos brindados, cuando se aprobó el Plan General de Trabajos Públicos, el total asignado fue de mil diez y siete millones doscientos setenta y cinco mil seiscientos noventa y siete pesos moneda nacional (\$1.017.275.697m/n), de los cuales se destinó un 42% a Obras viales y de pavimentación (\$434.782.997m/n), en tanto a Obras ferroviarias se le asignó solo un 5% (\$51.000.000m/n).

Estos porcentajes nos están mostrando algo evidente: el sistema vial ha sido priorizado por sobre el sistema ferroviario. Asimismo, los montos asignados a vialidad dan muestras de cuál es la situación de la provincia en lo referido a sus conexiones entre ciudades así como al estado de pavimentación de las ciudades de mayor significación económica. Se puede percibir la urgente necesidad de incrementar la infraestructura de transporte de la provincia como modo de acceder a los núcleos productivos y su conexión con los mercados de consumo, tanto internos como externos. Por otra parte, diversos estudios dieron cuenta del interés del gobierno de Mercante en favorecer el turismo social, no solo en lo referido a la provisión de rutas, sino en la realización de alojamientos baratos, mejoramiento de las playas, planes de turismo, etc. (Pastoriza 2005; Bruno y Massa 2008; Piglia 2013). Junto a los caminos “productivos”, prioridad definida por el Estado nacional desde los años treinta, durante el gobierno peronista el turismo social comenzó a tener gran difusión, por lo cual, la construcción de caminos que lo posibilitaran se incorporó como parte de las políticas públicas. En este sentido, las inversiones requeridas para la construcción, mantenimiento, mejoramiento de

⁶ Idem, p. 212.

caminos o carreteras, son sin lugar a dudas, menores que las insumidas para el tendido de una vía férrea. Por tanto, con los montos asignados a vialidad, fue posible atender mayor cantidad de caminos interurbanos, que lo requerido en el mantenimiento y mejoramiento de la red ferroviaria. Por su parte, si nos centramos en el sector ferroviario, se nos presenta un panorama propio de la posguerra: las dificultades de aprovisionamiento de insumos para el transporte ferroviario, la necesidad de contar con divisas para adquirirlos en el exterior, la poca disponibilidad de los mismas en la economía nacional, a lo que se suma la falta de certeza de que los antiguos proveedores dispongan de los materiales necesarios para tareas de mantenimiento, teniendo en cuenta la destrucción que muchas industrias sufrieron en el período de guerra.

Tal como mencionamos más arriba, en manos de la provincia de Buenos Aires solo se encontraba un ferrocarril, el Provincial. De allí que en sus mensajes ante la Asamblea Legislativa en los años bajo su mandato (1946-1951) el gobernador Mercante solo se refiere a ese ferrocarril, línea que se hallaba, al asumir el cargo, en un estado de franco deterioro. Para el ordenamiento de la línea se comenzó por sanear sus deudas, de modo que el Provincial pudiera cumplir la función que se le asignaba, la de “entidad comercial y explotación de un servicio público”.⁷

El deterioro del ferrocarril se manifestaba asimismo, en una insuficiencia de material rodante que permitiera satisfacer las necesidades del transporte. Así tenemos que el servicio de cargas disponía de 1280 vagones (hacienda, tanques, plataformas, etc). Los 100 vagones de hacienda comprados en 1925 eran los últimos adquiridos, en tanto el conjunto de la formación disponible había sido adquirida en 1912, momento en que comenzó su explotación. Situación similar presentaban las locomotoras existentes, de las cuales, las 18 más recientes habían sido adquiridas en 1928, 33 en 1924 y las restantes al momento de poner en funcionamiento la línea principal.⁸

No obstante esta situación de línea poco renovada y mantenida, en el mensaje de su primer año de gobierno, Mercante realiza un balance bastante optimista de los resultados obtenidos. Así pone de relieve que no obstante “haber tropezado con distintos inconvenientes derivados de la reciente conflagración mundial...cumplió su cometido eficientemente, garantizando el transporte tanto de pasajeros como de encomiendas y

⁷ Memoria Obras Públicas 1951. Dirección con 5 divisiones: Tráfico y explotación, Comercial, Tracción y talleres, Vía y obras, Contaduría y almacenes.

⁸ Memoria de Obras Públicas 1947, pp. 82 y 86. Citadas por Molteni y Galcerán.

cargas generales... y permitió incrementar las cifras de ingresos”⁹. Esto le llevaba a considerar la posibilidad de reincorporar al servicio locomotoras, coches y vagones que se encontraban paralizados por falta de repuestos y disponer la compra de nuevos elementos de transporte, llantas y otros materiales procedentes de Estados Unidos. Asimismo, en esa oportunidad anuncia el proyecto de construcción de un ramal entre Olavarría y Loma Negra “para vincular el centro productor de cemento con la línea que sirve al ferrocarril”.¹⁰ De ese modo, se ahorrarían importantes sumas de dinero que hasta entonces insumía su traslado por transporte automotor. En este sentido, se pone de manifiesto la importancia que el ferrocarril Provincial aun con sus limitaciones, representaba para el plan diseñado por Mercante: debía servir de fomento a la economía provincial, en particular, garantizar el traslado de elementos pesado. ¹¹En el mensaje de 3 de mayo de 1948, al informar sobre el estado de la línea mencionada, que según sus palabras, sería finalizada para fines de ese año, se menciona que fueron levantados “kilómetros innecesarios que alargaban los recorridos y disminuían su rendimiento efectivo”. Paralelamente a las tareas de mejoramiento y recuperación del ferrocarril Provincial se puede advertir un proceso de racionalización de las líneas férreas, basado en la idea de que “sus líneas deben servir al fomento de la economía provincial”, así como pensar ese ferrocarril como “la columna vertebral del transporte para la realización del Plan General de Trabajos Públicos”¹². Sin lugar a dudas que estas tareas requerían de la disponibilidad de capitales así como de acceso a puntos de producción de los recursos faltantes.

Por el contrario, en lo referido a la construcción de caminos, Argentina contaba por esos años con buena parte de la materia prima necesaria para las obras relacionadas con Vialidad. Solo era necesario coordinar con las empresas constructoras las condiciones de los contratos.

Sin embargo, no es de menoscabar el rol que se le asigna al ferrocarril en la planificación provincial: el sector ferroviario cumplía un rol central en la puesta en marcha del plan propuesto garantizando el transporte de cargas, en tanto teniendo en cuenta el crecimiento poblacional que generó en buena medida la presencia de nuevas industrias en territorio bonaerense y particularmente en el área metropolitana, la

⁹ Mensaje gobernador Mercante, mayo 1947.

¹⁰ Idem.

¹¹ Juan Carlos Molteni – Virginia Galcerán, p.6.

¹² Mensaje en la Legislatura, 3 de mayo 1948.

demanda de transporte de pasajeros llevó a requerir de la utilización a full del parque existente. De allí que en lo inmediato se sumó el ingreso de coches motores a tracción diesel, tal como veremos más adelante. Esta modernización había comenzado en los años treinta, pero a partir de la nacionalización comenzó a ser incorporada en forma sistemática, sea por compra en el exterior y su construcción en el medio local, “dando lugar a una incipiente industria de fabricación de locomotoras”. (Müller, 2018) Si bien se incorporaron aun lotes de locomotoras de vapor de procedencia inglesa, como en otros lugares, la transición de la locomotora a vapor al sistema diesel no fue una transformación realizada de la noche a la mañana; la incorporación de las locomotoras diesel fue un proceso lento.¹³

Como mencionamos anteriormente, al comenzar la gestión del gobernador Mercante, el ferrocarril Provincial se encontraba en una situación de estancamiento por carecerse de elementos que le eran indispensables. En tal sentido, fue prioridad del gobierno introducir mejoras tal como lo venimos describiendo. Asimismo, se trató de ampliar los recorridos con la construcción de nuevas líneas. Esto no solo permitió una mayor operatividad del ferrocarril en el transporte de carga y pasajeros, sino que contribuyó al progreso de numerosas poblaciones que se hallaban alejadas de los principales centros comerciales al faltarles medios de comunicación adecuados. Es por ello que se realizaron estudios previos a la construcción de nuevas líneas, buscándose adquirir en el exterior los materiales necesarios para subsanar el mal estado del material rodante y de tracción. No solo faltaban repuestos para el rodado de locomotoras sino que en los talleres generales se encontraban paralizados desde hacía algunos años una importante cantidad de locomotoras, coches y vagones necesarios para atender las demandas.¹⁴

En base a lo establecido en el Plan, a partir de 1947 se compraron buena parte de esos elementos con los cuales se comenzaron las obras previstas y la reparación del material.

Volviendo a lo estipulado por el Plan, repasemos las obras allí previstas.

Construcción de nuevas líneas:

Estimación del costo

• realización de 24km entre la localidad de Azul y T. C. Miñana.	3.480.000
• Construcción del ramal de Olavarría_ Bolivar y Pehuajó (105 y 90 km, respectivamente.	28.275.000

¹³ En la mayor parte de los países del mundo el diesel se incorporó definitivamente en los años 50-60. (Müller, p.81)

¹⁴ Plan Trienal de la Provincia de Buenos Aires. Dirección ferrocarril provincial de Buenos Aires, p.39.

Levantamiento de vías:

• Vías e instalaciones entre Ariel y T.C. Miñana (39 kilómetros)	800.000
--	---------

Construcciones en estaciones establecidas:

• Ampliación y pavimentación de la playa en la estación Avellaneda.	390.000
• Construcción galpón general para locomotoras y coches diesel	300.000
y ampliación de cocheras	
• Ampliación de instalaciones de petróleo en galpones de La Plata	100.000
y 9 de Julio	
• Construcción de taller para reparación de locomotoras y coches	750.000
Diesel eléctricos	

Construcción de viviendas:

• Viviendas fijas en cruce con FC Rosario a Puerto Belgrano	30.000
• Viviendas para el personal de la línea	1.000.000

Adquisiciones materiales rodantes y repuestos:

• 200 vagones cubiertos de 30 Tn.	3.200.000
• 150 vagones para el transporte de lanares,	
de dos pisos con el superior movable	2.700.000
• Repuestos para estos vagones	295.000
• Reservas para la adquisición del material	500.000
• Locomotoras diesel para maniobras	2.100.000
• Locomotoras diesel para el servicio de trenes de pasajeros	2.500.000
• Automotrices diesel eléctricas para 100 pasajeros	2.000.000
• Repuestos para automotrices	350.000
• Repuestos para locomotoras diesel	500.000
• Repuestos para locomotoras en servicio	180.000
• Modernización y adquisición de equipos para calefacción de coches	1.100.000
• Construcción de acoplados para automotrices.	450.000
Total del rubro	51.000.000

Como es dable advertir, en lo referente a obras ferroviarias, se proyectó la extensión de la línea del Ferrocarril Provincial de Buenos Aires con un ramal de 17 km desde Olavarría hasta las canteras de Loma Negra, una de las primeras cementeras modernas instaladas en Argentina, la que fue habilitada en 1949.

En Olavarría se encontrabas asimismo, la norteamericana Compañía Argentina de Cemento Portland. Esta zona rica en piedra caliza era fundamental para la realización

del cemento y por tanto, de importancia estratégica del plan de Obras Públicas tanto del gobierno provincial como del nacional.

Esta línea luego se extendió hasta la Sierra Chica (Sierras Bayas), en las inmediaciones de Olavarría, zona también de canteras de cal. Si bien en el Primer Plan Quinquenal no se hicieron previsiones para la producción de cemento a pesar que como industria venía desarrollándose desde años atrás, en los relevamientos efectuados en la provincia de Buenos Aires referidos a las necesidades de las industrias, se observó que era imprescindible aumentar la provisión de transporte ferroviario hacia la zona de las canteras ya que la capacidad de almacenamiento de las plantas cementeras era limitada. (Belini, 2009, pp.182-183)

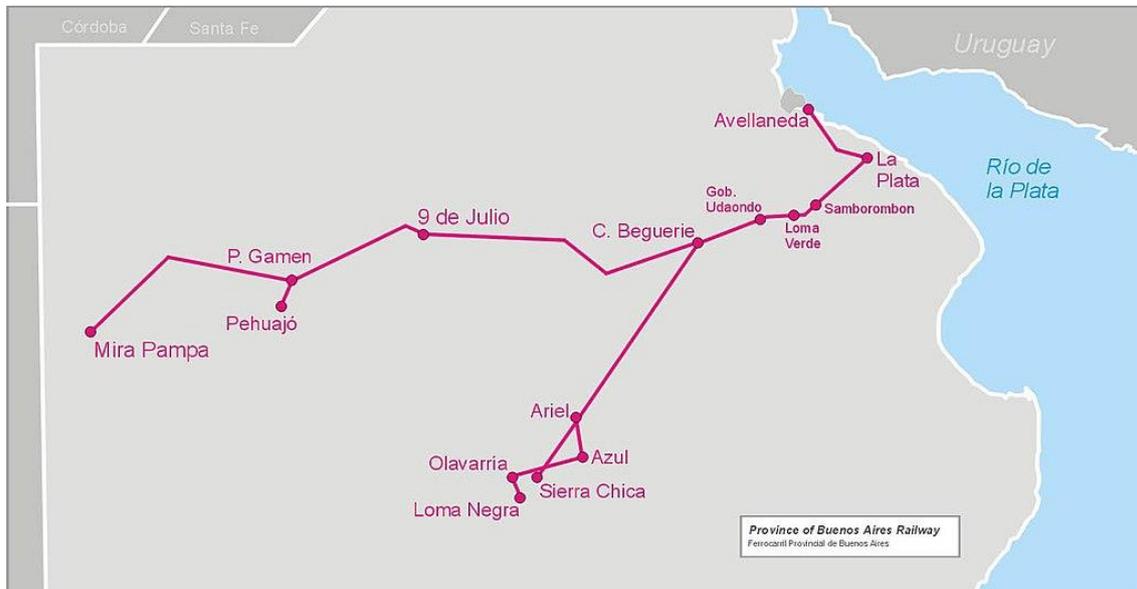
Por otra parte, tal como explicita el Plan, se construyeron los 24km entre las ciudades de Azul y Miñana lo cual le permitió a esta localidad cumplir tanto un servicio interurbano de carga hacia y desde, La Plata, Loma Negra y Azul.

Se previó asimismo la construcción del ramal Olavarría-Bolívar-Pehuajó, que uniría las zonas del sudeste, centro y oeste, con sus tres industrias madres: la industrial de Olavarría, y la agrícola ganadera de Bolívar y Pehuajó, con lo que se preveía bajar mucho los costos del transporte y atravesar transversalmente las líneas de la provincia. Estas líneas nunca llegaron a construirse. Anunciadas en el Plan Trienal de Trabajos Públicos y no obstante haber encargado a la Dirección de Geodesia de la provincia el estudio y confección de planimetría y altimetría, acciones que fueron ejecutadas por personal técnico de esa dependencia, y anunciado el llamado a licitación para la construcción de la nueva línea en el Mensaje de 1948, la crisis económica que comenzó a manifestarse en 1949 con la caída de los términos del intercambio y que tuvo su pico en 1951, llevó a una redefinición de las políticas del sector, deteniéndose esta obra propuesta.

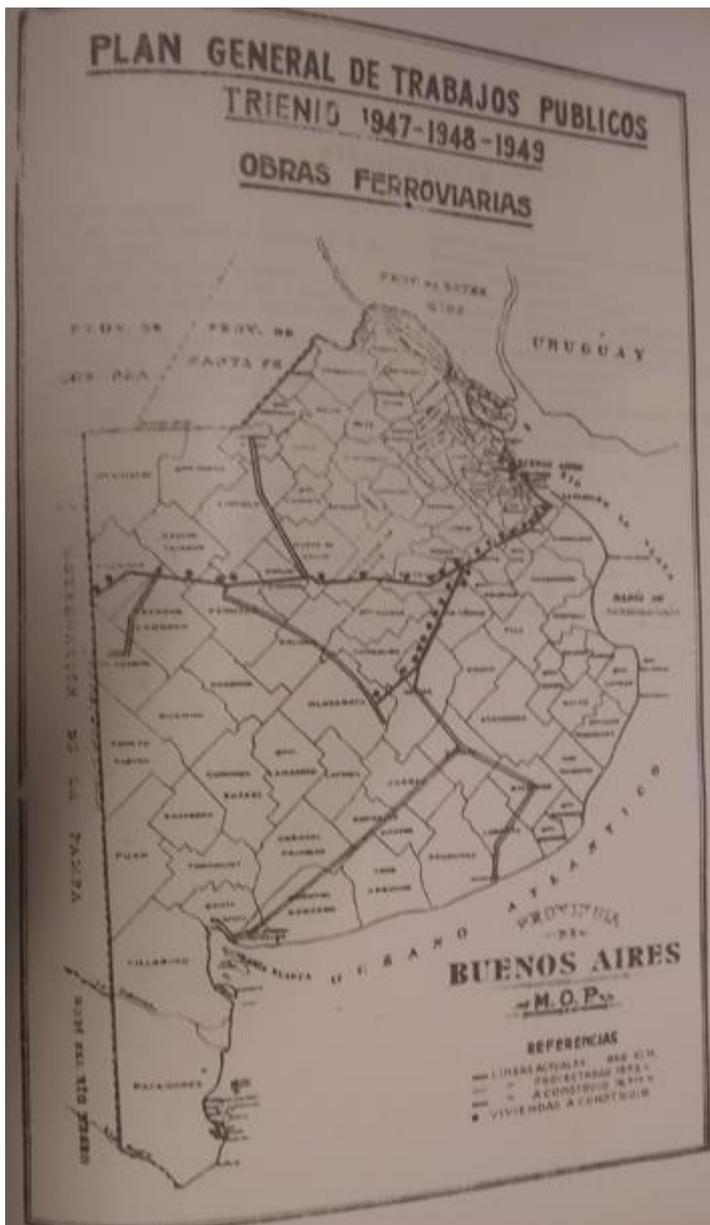
Más allá de la construcción o tendido de nuevas líneas, son de resaltar otros importantes aportes en el ámbito ferroviario como los que se observan en la provisión de material rodante. En ese rubro se proyectó el recambio de 54 locomotoras a vapor por otras con tracción diesel eléctrico.

Por otra parte, cuando observamos el mapa sobre líneas de influencia de los puertos es posible ver, según los autores de la Fundamentación del Plan Trienal, que la zona de Olavarría en tanto centro geográfico de la Provincia, posibilitaba vincular los puertos de

Quequén y Bahía Blanca “en todo su potencial económico y con el resto de la provincia, con sus fábricas de cemento y producción de material pétreo”. Esto daría lugar posteriormente a proyectos de extensión de líneas férreas para asegurar el transporte de material a las zonas industrializadas.



Mapa 3. De Fernando Martello, CC BY-SA 4.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=37933446>



Mapa 4. Fuente: Plan Trienal de Trabajos Públicos de la provincia de Buenos Aires, 1947-1949.

Las obras destinadas al ferrocarril, que como señalamos no contaron con las mayores asignaciones presupuestarias, posibilitaron reforzar las áreas industriales del litoral bonaerense así como de la zona centro, donde se ubicaba la imprescindible industria del cemento.

En diciembre de 1951 el Ferrocarril Provincial de Buenos Aires dejó de estar bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia y se transfirió a la Nación, quedando como unidad operativa independiente en la esfera de la ENT (Empresa Nacional de Transportes) y finalmente se incorporó al Ferrocarril Belgrano (1953).

Luego de 1955, producido el golpe de Estado que desaloja al gobierno peronista, este ferrocarril va a sufrir distintas clausuras de líneas.

Concluyendo,

En los años en que Domingo Mercante gobernara la provincia de Buenos Aires, el desenvolvimiento del sector transportes, y ferrocarriles en particular, estuvo contemplado en lo que se denominó Plan Trienal y que abarcó los años 1947, 48 y 49. Para su elaboración se puso en marcha un entramado institucional que tuvo como objetivo al planificar, no solo conocer previamente el entramado productivo y poblacional de la provincia, sino, tal como lo enunciaba el gobernador en un mensaje, “evitar imprevisiones”. Si bien hemos observado que el desarrollo del sistema ferroviario no fue considerado prioritario en lo establecido en el Plan Trienal, si tomamos en cuenta los montos asignados para su puesta en funcionamiento, lo planificado tenía como meta unir los puntos productivos con los centros de consumo y exportación.

En su plan de gobierno, su interés principal fue el de desarrollar productivamente la provincia y en ese sentido, su eje estuvo puesto en el sector agrario, sin descuidar la consideración por el impulso a la industria, tal como se establecía en los Planes Quinquenales nacionales, dentro de los cuales se encuadraba el de la provincia. Y en el desenvolvimiento de cada uno de los sectores, la infraestructura de transportes era de primordial importancia, por lo que no podía ser obviada. Estos aspectos se ven reflejados en el Plan Trienal de Trabajos Públicos, así como en las tareas efectivamente realizadas.

Por todo ello consideramos que las extensiones de rieles construidas o reparadas y el levantamiento de otros considerados innecesarios, mejoró sustancialmente el transporte de productos y mercancías en general desde los centros productores a los consumidores, entre los cuales englobamos tanto a los centros urbanos como a los puertos que aseguraban su transporte a los mercados externos.

Haciendo un balance de las obras concretadas, podemos concluir que si bien la conectividad lograda no llegó a cumplir totalmente lo previsto en el Plan Trienal, fue muy bien recibida por poblaciones que hasta el momento habían quedado alejadas de los centros comerciales más importantes, en tanto permitió el ahorro de importantes sumas de dinero que insumía su traslado por transporte automotor.

La ejecución de todas las líneas propuestas en el Plan Trienal siguió un ritmo sostenido en tanto la economía nacional y provincial crecía. En 1949, comienza a nivel mundial una caída de los precios de los bienes exportables, particularmente del sector agrario, lo cual repercutió en la marcha de la economía por lo que propuestas realizadas con anterioridad fueron redefinidas y/o dejadas de lado. El pico de la crisis llegó en 1951 cuando los términos de intercambio volvieron a caer, por lo que el modesto superávit comercial del año anterior se transformó en déficit. Con ello se aceleró la inflación, dificultando aun más la consecución de los objetivos de producción fijados años atrás. Una sequía de los años 51-52 significó la pérdida de cosechas, lo cual agravó aún más el delicado panorama económico tanto de la provincia como a nivel nacional.

Un nuevo plan económico se pone en marcha a nivel nacional en 1952 buscando revertir esta situación, lo cual en parte fue logrado. Por entonces la provincia contaba ya con un nuevo gobierno. En este proceso, la política ferroviaria ya no depende de la provincia de Buenos Aires, sino que un nuevo reordenamiento ferroviario a nivel nacional incorporó las líneas ferroviarias provinciales.

Fuentes:

Ley 5136, Ley del Consejo de Obras Públicas. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 1947.

Ley N°5142. Plan Trienal de Trabajos Públicos. Trienio 1947/49. Legislatura de la provincia de Buenos Aires.

Plan General de Trabajos Públicos. Trienio 1947-1948-1949. Ministerio de Obras Públicas. Gobernación de Buenos Aires. La Plata. 1947.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Mensajes de los Gobernadores. 1947, 1948, 1949, 1950, 1951.

Memoria de Obras Públicas, 1951

Bibliografía consultada

Bruno, Perla y Massa, Claudio (2008) “Políticas públicas para la organización del territorio en la provincia de Buenos Aires en la gobernación de Domingo Mercante”, *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década*, Mar del Plata.

Gómez, Teresita (2020) *Los Planes Quinquenales del peronismo. Objetivos, prioridades y financiación*. Buenos Aires. Lenguaje Claro editora.

Isacovich, Marcelo (1963) *Argentina, económica y social*. Editorial Quipo. Buenos Aires.

Lacunza, Paula Inés (2001), “El nuevo papel del Estado y la planificación económica durante el gobierno de Domingo Mercante (1946-1952)” [En línea] *Anuario del Instituto de Historia Argentina*. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.233/pr.233.pdf

Lacunza, Paula Inés (2004) “El nuevo papel del Estado en la Argentina peronista: Mercante y el Plan Trienal de Trabajos Públicos en la provincia de Buenos Aires (1947_1949)” no. 4, p. 101-126 *Anuario del Instituto de Historia Argentina*. Universidad Nacional de La Plata

Mateo, Graciela (2005) “El gobierno de Domingo Mercante: expresión singular del peronismo clásico”, en Raanan Rein y Rosalie Sitman (comp.) *El primer peronismo. De regreso a los comienzos*. Buenos Aires. Editorial Lumiere.

Miguez Eduardo José y Spinelli, María Estela “La sociedad bonaerense 1943-2001”, en Barreneche, Osvaldo (2014) *Historia de la Provincia de Buenos Aires: desde el primer peronismo a la crisis de 2001*. Dirigido por Juan Manuel Palacio. 1ª. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edhasa. Gonet. UNIPE. Editorial Universitaria. Cap. 1.

Juan Carlos Molteni – Virginia Galcerán (2012) “Planificación y Logística en la Obra Pública de Mercante”. Tercer Congreso de Historia sobre el Peronismo. Salta. Hitepac-FAU-UNLP.

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

Ortiz, Ricardo (1978) *Historia económica de la Argentina*. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina

Pastoriza, Elisa (2005) “‘Usted se paga el viaje, la provincia el hospedaje’. Mar del Plata, el turismo social y las vacaciones populares durante el gobierno de Domingo A. Mercante”, en Panella, Claudio (comp.), *El gobierno de Domingo A. Mercante*

en Buenos Aires (1946-1952). *Un caso de peronismo provincial*, La Plata: Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, tomo I.

Piglia, Melina (2013) "Caminos y balnearios. La política vial de Mercante (1946-1952)" *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Regalsky Andrés y Salerno Elena "Argentina" en Kuntz Ficker, Sandra (2015) *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina*. 1ª. Edición. México D.F. El Colegio de México.

Rougier, Marcelo "Economía y desempeño industrial" en Barreneche, Osvaldo (2014) *Historia de la Provincia de Buenos Aires: desde el primer peronismo a la crisis de 2001*. Dirigido por Juan Manuel Palacio. 1ª. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edhasa. Gonet. UNIPE. Editorial Universitaria. Cap. 3.

Salomón, Alejandra (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 Historia & Ciências Sociais. RBHCS*. Vol.9. N°18, Julio- Diciembre.

Schvarzer, Jorge (1996) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires. Planeta.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas". En BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad. Disponible en: http://politicasytypepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicasypublicas.pdf. Acceso 23/04/2023.

Valenti Nigrini, Giovana (2007) en Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México.

Virgilio, María Mercedes Di; Najman, Mercedes y Brikman, Denise. "Génesis de las desigualdades territoriales: una mirada histórica de los procesos de configuración de las antiguas periferias de la Ciudad de Buenos Aires". *Andamios* [online]. 2019, vol.16, n.39 [citado 2023-01-30], pp.47-76. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632019000100047&lng=es&nrm=iso>.ISSN25941917.