

Los caminos de acceso: una temprana inquietud profesional y local durante la primera mitad del siglo XX en la Argentina. *Access Roads: An Early Professional and Local Concern During the First Half of the 20th Century in Argentina.* Alejandra L. Salomón. *Población & Sociedad* [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 27 (1), 2020, pp. 114-137. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2020-270105>. Puesto en línea en junio de 2020.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons Atribución - No Comercial CC BY-NC-SA, que permite copiar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente la obra y generar obras derivadas, siempre y cuando se cite y reconozca al autor original. No se permite, sin embargo, utilizar la obra con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Contacto

poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/index>

Población
& Sociedad
revista de estudios sociales

Los caminos de acceso: una temprana inquietud profesional y local durante la primera mitad del siglo XX en la Argentina

Access Roads: An Early Professional and Local Concern During the First Half of the 20th Century in Argentina

Alejandra L. Salomón

Resumen

A partir de la premisa de que la infraestructura vial incide en la exclusión socio-territorial, el trabajo analiza la relevancia socio-económica de la red municipal argentina en espacios rurales (más comúnmente denominada *de acceso*) para expertos y representantes locales durante la primera mitad del siglo XX. En medio de un interés prioritario por la red troncal, diversas iniciativas -presentadas en conferencias, congresos y publicaciones- expresan una temprana, aunque marginal, inquietud profesional y local por la construcción y la conservación de la red vial vecinal como factor de progreso de los pueblos.

Palabras clave: infraestructura vial; rural; municipios; Argentina; exclusión socio-territorial

Abstract

Based on the premise that road infrastructure affects socio-territorial exclusion, this study analyzes the socio-economic relevance Argentine municipal network- in rural spaces- (commonly called *access roads*) had for experts and local representatives during the first half of the twentieth century. Amid a generalized interest in national and local road networks, various initiatives -presented at conferences, congresses and publications- express an early -though marginal- professional and local concern for the construction and conservation of the neighborhood road as a key factor in the progress of towns.

Keywords: road infrastructure; rural; municipalities; Argentina; socio-territorial exclusion

Introducción¹

En las últimas décadas ha cobrado creciente centralidad la preocupación por la desigualdad tanto en el debate público como académico, ganando terreno las miradas plurales. Dentro de los paradigmas recientes, el enfoque de las “brechas estructurales de desarrollo” -impulsado por la CEPAL y aplicado a las provincias argentinas- se presenta como una valiosa herramienta analítica multidimensional que patrocina un análisis multifacético y flexible del desarrollo, superador del determinismo macroeconómico (Kaldewei, 2015: 25). Para ello incorpora indicadores desagregados referidos a la estructura socio-productiva y a la institucionalidad que, de manera subyacente, condicionan las oportunidades de las distintas regiones (CEPAL, 2010). Aun con sus limitaciones metodológicas de las mediciones, la accesibilidad es reconocida como un aspecto significativo de los procesos de desigualdad y exclusión social. Inciden en ella variables socio-económicas y culturales (tales como edad, ingreso, discapacidad, género, etc.) y aquellas vinculadas a la infraestructura y a la provisión de transporte público y privado.

Este paradigma abre nuevos interrogantes, al señalar que la infraestructura vial, como componente de la movilidad, se erige como una de las dimensiones de estudio de la desigualdad. Al prestar atención al interior rural de la provincia de Buenos Aires -zona núcleo de la expansión agropecuaria- se visibilizan enormes contrastes. La desigualdad también se expresa a través de la concentración territorial y de su contracara, el aislamiento, dando lugar a realidades de exclusión socio-territorial. El desigual acceso a las comunicaciones viales explica asimetrías sociales y territoriales, al generar una abrumadora aglomeración de recursos y servicios en unas pocas ciudades, en neto contraste con las situaciones de vulnerabilidad que afectan a las zonas más pobres. Es decir, las deficiencias en la disponibilidad de infraestructura vial de calidad constituyen un elemento retroalimentador de los desequilibrios socio-territoriales. Esta perspectiva estructural, que asume la relevancia de los caminos municipales o terciarios (de acceso a las explotaciones, a los pueblos, a las rutas), complejizaría las representaciones de sentido común sobre la pobreza y la marginalidad, que se naturalizan y se reproducen en múltiples contextos. En especial, teniendo en cuenta que dicha red en espacios rurales ha gozado de un lugar residual dentro de la agenda pública. Aunque representa más de la mitad del sistema, normalmente ha recibido sólo una parte marginal del presupuesto estatal.

La exclusión socio-territorial, como cualquier fenómeno social, es fruto de una temporalidad específica, no sólo resultado de acciones e inacciones por parte de distintos actores sociales, sino también la consecuencia de los efectos recíprocos entre distintos fenómenos. En la construcción de esa matriz de desigualdad han confluído la estructura productiva, la distribución de tierras, el diseño radial de comunicaciones, etc. Ahora bien, así como los procesos sociales se despliegan en diferentes temporalidades, también desarrollan

tendencias que les son propias y que ameritan una investigación en singular. En esta dirección, mirar el pasado con categorías contemporáneas ayuda a pensar y cuestionar imágenes consolidadas. Ilustrativamente, en materia vial, el retrato de un país integrado y de políticas públicas exitosas durante la etapa fundacional de las Direcciones Nacional y Provinciales de Vialidad (décadas de 1930 y 1940) se altera al adoptar una perspectiva local y rural. Bajo este prisma se visibilizan situaciones de segregación espacial.

Con el objetivo de contribuir a la reflexión sobre el vínculo entre infraestructura vial y desigualdad, el trabajo examina diagnósticos y propuestas sobre caminos municipales durante la primera mitad del siglo XX, en especial en espacios rurales. Por entonces, la política vial condensaba las expectativas de construir un país moderno e integrado, sustentado en una red troncal de bajo costo con una configuración radial y convergente hacia la Capital Federal. En medio de este anhelo hegemónico, conferencias, congresos y publicaciones expresan la inquietud de algunos expertos (principalmente ingenieros) y representantes locales por la construcción y la conservación de la red vial municipal como factor de progreso de los pueblos. En este sentido, la hipótesis de trabajo considera una temprana, aunque marginal, inquietud profesional y local acerca de la relevancia de dicha red, tal como lo demuestran las diversas iniciativas para dotarla de recursos materiales, financieros y técnicos.

En el panorama historiográfico nacional, la vialidad se ha convertido en un objeto de estudio de la disciplina. Desde distintos enfoques teórico-metodológicos y áreas específicas de interés, todos los trabajos reconocen en los años treinta una intensa y decidida intervención del Estado en materia vial, ligada al proceso de urbanización, la difusión del automóvil, la presión de intereses sectoriales, la expansión del turismo y el accionar de los ingenieros (entre otros, Álvarez, 1987; García Heras, 1985; Ospital, 2002; Gómez & Tchordonkian, 2014; Piglia, 2014). El rol de estos últimos en las reparticiones estatales viales ha concitado especial atención en investigaciones que adoptan una perspectiva de cruce entre la política y la técnica, así como entre la historia del Estado, las disciplinas científicas y el ejercicio profesional (Ballent, 2005, 2008; Gruschetsky, 2012). No obstante, se detecta un vacío historiográfico sobre la vinculación entre caminos y desigualdad en la Argentina rural. Interesantes investigaciones desde la geografía han explorado las modificaciones en las dinámicas espaciales a partir del retiro ferroviario y la difusión del automóvil -entre otros elementos- en la segunda mitad del siglo XX y las han asociado a la fragmentación rural y a la exclusión social (Diez Tetamanti, 2013; Sili, 2005).

Los vínculos entre reducción de la pobreza y provisión de infraestructura rural han sido abordados por diversos autores que utilizan la evidencia de otros países (entre otros, Booth, Hanmer & Lovell, 2000; Jalan & Ravallion, 2002; Escobal & Ponce, 2002). La mayor parte de estas investigaciones documentaron el rol de la infraestructura de transporte rural como medio para reducir el tiempo y los costos de acceso a los mercados de productos o

insumos, para acceder a oportunidades laborales o para beneficiarse con servicios sociales como educación o salud. No existen estudios similares para la Argentina. En vista de esta vacancia, el artículo aspira a visibilizar la histórica exclusión socio-territorial de las comunidades rurales, no sólo con el fin de describirla y explicarla, sino también para colocar en el debate académico la trascendencia de las políticas viales -entendiéndolas como acciones e inacciones-.

Con este objetivo, en el primer apartado se formulan algunas reflexiones sobre el lazo que une a la infraestructura vial con la desigualdad y la exclusión socio-territorial. Las mismas ponen de manifiesto la relevancia de la problemática vial para la vida contemporánea y la necesidad de imprimirle una impronta a largo plazo. En segunda instancia, se caracteriza desde una perspectiva histórica la situación de los caminos municipales en espacios rurales argentinos, visualizándolos como un producto social y un objeto de política pública. Por último, se aborda la red vial municipal como inquietud de expertos y representantes locales (intendentes, delegados de comisiones viales, etc.) durante la primera mitad del siglo XX, a partir de la indagación de publicaciones, conferencias y congresos. El conocimiento científico que se procura aportar alienta la renovación de las discusiones sobre la cuestión social, al incorporar y complejizar dimensiones no atendidas con suficiente exhaustividad. En este sentido, el trabajo se nutre de una perspectiva crítica de las actuales condiciones socioeconómicas estructurales que, asociadas a la movilidad, atraviesan a los sujetos rurales.

Como aproximación analítica, se opta por la investigación documental, la cual constituye para la Historia una útil estrategia metodológica para recolectar y examinar datos de diversas fuentes con el fin de reconstruir conceptualmente una realidad determinada. Al respecto, resulta de utilidad la contribución de van Dijk (1995), quien explica que durante este proceso entran en juego las estructuras discursivas y los significados, por un lado, y las representaciones mentales, por el otro. Además, influye el contexto y las convicciones ideológicas de quien elabora el discurso. Foulcault (2003) agrega que el análisis de las ideas, pensamientos y saberes que contienen los documentos ha de verse como la realización de una materialidad documental que presenta en cada sociedad formas específicas y organizadas.

Como sería una gran ilusión imaginarse que a cada problema histórico responde un tipo único de documentos (Bloch, 2001), resulta preciso trascender los planes gubernamentales y la normativa, que expresan las representaciones hegemónicas sobre la vialidad. Dicho acervo, que ha merecido una mayor atención académica, expresa la condensación del accionar estatal. En este trabajo, en cambio, pretendemos visibilizar propuestas viales periféricas, que en la mayor parte de los casos no se han concretado, pero que también formaron parte de la mentalidad y los anhelos de entonces. El interés que reviste la exploración de las Memorias de congresos viales -principal fuente de este artículo- radica en que éstos constituían ámbitos que, partiendo de la iniciativa y la deliberación,

funcionaban como como caja de resonancia de problemas que debían ser elaborados o atendidos por el sistema político, aunque las ideas no siempre prosperaron. Eran espacios para que personalidades no siempre influyentes pudieran promover intereses personales y colectivos ante el Estado y la opinión pública. Y no debe desconocerse que estas instancias de dialogo, de difusión de experiencias y conocimientos técnicos eran vertebradas por intereses económicos y políticos. En este sentido, como todo campo científico-técnico, instituían una forma particular de poder político y simbólico cruzado por conflictos y consensos por la conservación o transformación de principios dominantes (Bourdieu, 2000). Con esta perspectiva teórico-metodológica, aspiramos a recuperar desde la Historia la relevancia de los *caminos de acceso* para los pobladores rurales.

La elección de la primera mitad del siglo XX como recorte temporal obedece a que en la vialidad argentina dicho período encierra una serie de particularidades. El ascenso del radicalismo al poder, ligado al impacto de la Primera Guerra Mundial y a las transformaciones socio-económicas (proliferación del automóvil, crecimiento del turismo, popularidad del automovilismo, difusión de revistas y radio, fortalecimiento de asociaciones civiles), contribuyeron a que la vialidad se convirtiera en un asunto público (Piglia, 2014). La década de 1930 no sólo fue testigo de la sanción de ley nacional de vialidad, también de una decisiva intervención estatal, centralizada y sistemática, en favor de la construcción de la red troncal, labor replicada por los gobiernos provinciales. Más allá de la pérdida de autonomía y cierto dinamismo de los organismos viales tras la ruptura del orden constitucional de 1943 y durante la etapa peronista (1946-1955), consideramos que el año 1955 introdujo algunos cambios fundamentales. Tras el nuevo golpe de estado denominado *Revolución Libertadora* y el auge del desarrollismo, el sistema de caminos municipales pasó a ser pensado de un modo más integral por el Estado, al delinearse un esquema de financiamiento y una estructura organizativa más descentralizada, en coordinación con las direcciones de vialidad provinciales, los municipios y los vecinos. La nueva etapa abierta, acompañada de importantes avances tecnológicos y recambios de elencos gubernamentales y grupos de presión (por ejemplo, se incorporan los organismos internacionales), amerita una exploración particular.

Desigualdad, exclusión socio-territorial e infraestructura vial

Durante largo tiempo, la desigualdad de ingresos se erigió como la preocupación medular de los académicos interesados en la merma de las injusticias sociales, en la medida en que en las sociedades capitalistas el dinero constituye el rector principal de la asignación de otros bienes y servicios. Ya desde fines del siglo XX, al calor de la multiplicación de los estudios sobre la pobreza rural, se han incorporado indicadores no estrictamente económicos, tales como esperanza de vida y niveles educativos. De todos modos, aun cuando se acepte la pluralidad de las esferas del bienestar, se las interrelaciona

íntimamente con el ingreso. Ahora bien, sin negar su centralidad, estimamos que no todas las dimensiones vienen inexorablemente por añadidura de la distribución del mismo. Una prueba de ello es que un heterogéneo acceso a los caminos requiere políticas particulares guiadas por principios distributivos que no sean el mero ingreso.

Por otra parte, la consideración de una desigualdad plural conduce al examen en cada esfera de causas y consecuencias propias, así como su interrelación con otras. Por ejemplo, en materia de infraestructura vial en ámbitos rurales, se vislumbran dinámicas, hitos y temporalidades específicos que no necesariamente se condicen con las demás políticas. Lo demuestra el hecho de que los caminos rurales no formaron parte de la comúnmente denominada *democratización del bienestar* impulsada por el peronismo. Fue posteriormente cuando se institucionalizó la problemática dentro del Estado, el cual asumió un rol directriz sin dejar de habilitar por ello espacios para una participación sustantiva de los sujetos directamente beneficiados. El Plan de Caminos de Fomento Agrícola (1956) y el Régimen de Coparticipación Vial Municipal en la provincia de Buenos Aires (1957) ejemplifican el carácter de los cambios que queremos indicar.

Tal como mencionamos, el llamado a complejizar la noción de bienestar no es nuevo. Pero si bien se han pluralizado las esferas, no se ha prestado suficiente atención a la red vial, pese a que múltiples sujetos (productores rurales, transportistas, corporaciones, etc.) alertan sobre sus deficiencias, tanto en términos de cantidad como de calidad (la presencia de pozos, erosión y anegamientos da cuenta de ello). Y menos aún la temática ha sido abordada desde una perspectiva histórica y a largo plazo. De hecho, las evidencias indican que la problemática no resulta completamente original. Ya desde el siglo pasado, había quienes exhortaban a mejorar el estado y la provisión de caminos en el medio rural, puesto que un buen camino no sólo abarataba y facilitaba el transporte de la producción agropecuaria, también mejoraba las condiciones de vida. Con claridad, afirmaba el ingeniero Marcelo Álvarez:

El abandono de la red vial vecinal contribuye a mantener el aislamiento espiritual y material de los habitantes del campo y los pequeños núcleos poblados, agudizando el contraste con las mayores posibilidades de los grandes centros urbanos. Mientras un país no resuelva en forma integral el problema de sus comunicaciones interiores, sus habitantes no lograrán el mínimo standard de vida (Carreteras, 1957: 14-15).

El progreso, como horizonte de aquellos tiempos, requería como condición de posibilidad el desarrollo del sistema caminero. Es decir, contar con caminos transitables en cualquier época del año resultaba esencial tanto en términos económicos como sociales. En base a ello, argumentamos que en un territorio vasto y concentrado como el argentino (en cuanto a población, producción y servicios), la exclusión socio-territorial se erige como un criterio para definir la desigualdad en espacios rurales y una remozada manera de estudiar la cuestión social. La inaccesibilidad, en estrecha relación con la exclusión social, resulta de la combinación de la distancia, el transporte

inadecuado y las deficiencias en materia de infraestructura vial. Como postulan Cass, Shove & Urry (2005) es difícil de conceptualizar *a priori*. No sólo su mensura detenta una gran complejidad, sino que los criterios varían en función de los territorios y los cambios en las formas de movilidad. Las características espaciales y temporales determinan para cada época y lugar ciertos umbrales mínimos, esenciales no sólo para acceder a los mercados y servicios públicos sino también a la vida social. Asimismo, el concepto engloba tanto elementos objetivos (la relación física entre localizaciones) como subjetivos (las representaciones que los habitantes tienen de su espacio y entorno próximo) de la movilidad.

En la línea de Sen (1996), podría pensarse que la misma implica la privación de otras capacidades, tales como oportunidades laborales, acceso a la educación y a centros de salud, y conducir de ese modo a la pobreza. Así planteada, se manifiesta en diferencias relativas al acceso a servicios públicos, mercados, empleos e incluso espacios de sociabilidad. La accesibilidad desde y hacia los territorios excluidos resulta generalmente muy deficiente, y se encuentran incluso algunas localidades completamente aisladas. A la exclusión contribuyen la baja densidad y la precariedad del sistema vial municipal, en especial fuera de las áreas metropolitanas. Durante la primera mitad del siglo XX, muchas de estas vías eran simples huellas carentes de planificación, producto del tránsito de personas y vehículos por las sendas más accesibles de la campaña. Por eso su trazado variaba, dependiendo de la subdivisión de campos o el momento del año. Por ejemplo, en épocas de sequías, los cauces secos de los ríos y arroyos permitían desplazarse de un lugar a otro de modo más directo. Lo contrario ocurría en época de lluvia e inundaciones. La falta de mantenimiento permanente, de obras de infraestructura y de cumplimiento de obligaciones vecinales hacía que, con frecuencia, las lluvias provocaran pantanos que impedían la circulación de todo tipo de vehículos, afectando la suerte de productores, transportistas, trabajadores y habitantes en general.

De allí que, ante la pregunta sobre qué grupos específicos sufrían las mayores desigualdades en la esfera vial, planteemos que, a diferencia de otras esferas, constituía más un fenómeno territorial o comunitario que sectorial (en la actualidad, la disponibilidad de camionetas 4x4 podría matizar tal afirmación). Otras preguntas se desprenden casi inexorablemente de lo anterior: ¿cómo se traducía el aislamiento territorial en la calidad de vida, tal como sucedía en momentos de inundaciones? ¿Cómo ponderar la incidencia diferenciada de los caminos en los niveles de desigualdad de acceso a bienes y servicios, teniendo en cuenta que ésta es resultado de una conjunción de procesos? Por lo que se advierte, el fenómeno despierta múltiples interrogantes que indudablemente ameritan una investigación más exhaustiva, a las cual podrían contribuir la historia oral y la microhistoria. Pese a que no conformaba íntegramente el repertorio de inquietudes de antaño, la mirada de la infraestructura y el transporte bajo el prisma de la

desigualdad y la exclusión resulta sugerente para ensayar reflexiones más holísticas.

Caminos municipales en tanto producto social y política pública

El espacio concebido como un producto social se define por las relaciones sociales que lo caracterizan. Desde esta matriz, puede concebirse a los caminos como elementos que no sólo manifiestan la gestión social sobre el espacio, sino que también condicionan las acciones y representaciones humanas tanto presentes como futuras (Santos, 1996). Siguiendo este axioma, se observa que la red vial muestra una distribución sumamente heterogénea a lo largo del territorio argentino, producto del devenir histórico. Este fenómeno ha sido el reflejo de, y a su vez ha fomentado, una determinada distribución económica de las sociedades. Por ejemplo, en la región pampeana ya desde el siglo XIX, la infraestructura en transportes y comunicaciones evidenciaba una alta concentración en la zona metropolitana. Hacia la ciudad de Buenos Aires -y en menor medida hacia Rosario y Bahía Blanca- confluían la mayor parte de las redes viales y ferroviarias, delineando un esquema radial funcional al modelo agroexportador y perjudicial para la intercomunicación de las localidades del interior. Algunas de ellas, o zonas al interior de las mismas, quedaron enquistadas en espacios marginales ajenos a esta dinámica. En el campo, el auge del modelo propició, con el tendido de las líneas de transporte, la conglomeración de población en torno a cruces de caminos, grandes estancias y, en particular, alrededor de las estaciones ferroviarias. Estos pueblos se instituyeron como células activas de un modelo económico al servicio de los intereses agropecuarios.

Incluso la primera política respecto a los caminos municipales, en 1907, fue afín a dichos intereses. La ley 5.315 fomentó hasta 1947 los *caminos de acceso* a las estaciones ferroviarias, al establecer que el 3% del producido líquido por las compañías ferroviarias sería aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos de los municipios o departamentos cruzados por la línea, en primer término, de los caminos que condujeran a las estaciones y en proporción a la extensión de vías en cada provincia. Así, la edificación de estos caminos, complementarios al ferrocarril, se efectuó con los aportes y el criterio de las compañías ferroviarias, o por la subdivisión y el loteo de campos. No existía por entonces un plan estatal que coordinara las reparticiones públicas y que atendiera los gastos de conservación permanente, y tampoco una conceptualización precisa de la red.

Mientras se reducía la contribución empresarial, a la par del estancamiento ferroviario, el desarrollo de los caminos municipales quedó librado al esfuerzo del vecindario, de las comisiones de fomento y de los intendentes. Los actores locales de estos territorios incluidos generaron circuitos y redes con los que pudieron potenciar sus actividades económicas, culturales y sociales. Fueron estas demandas las que, a través de presiones (por parte de

importadores de autos, asociaciones civiles, etc.), traccionaron y delinearon la política vial, la cual permitió resolver -en parte- la integración nacional y el transporte de la producción agropecuaria frente al desafío que planteaban la vastedad del territorio, la expansión del automóvil y la escasez de recursos.

En este sentido, la sanción de la ley nacional de vialidad 11.658/32 se erigió como una respuesta a las demandas sociales y demostró la decisión política del Estado de convertir a la vialidad en asunto prioritario. Por medio de la misma los caminos se clasificaron, jerárquica y sistemáticamente, en cuatro categorías: nacionales, provinciales, vecinales y especiales. Los caminos vecinales, también denominados terciarios, comunales o municipales, se definían por exclusión, es decir, quedaban por fuera de las demás categorías. La ley determinó la construcción de un sistema troncal de caminos que cruzaran todo el territorio, comunicando capitales y centros de producción y favoreciendo el acceso a países limítrofes, puertos y estaciones ferroviarias. Para ello se creaba un ente administrativo autárquico -la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), que trascendía a su antecesora Dirección de Caminos y Caminos-, se fijaba la formación de un fondo permanente y se estipulaba un sistema de acogimiento por parte de las provincias con un criterio de coordinación y fomento. Aunque se hicieron incrementos considerables en las redes nacional y provincial, la red municipal no recibió similar impulso y algunas regiones del país quedaron al margen de las iniciativas públicas, sobre todo aquellos rincones cuya lejanía los ha mantenido en completo aislamiento. Ello obedece a que el criterio de la cantidad de tránsito y del bajo costo determinaba la decisión de las primacías camineras (Salomón, 2018). Este esquema de prioridades dejó al rezago los accesos que posibilitaban la entrada y salida a la propiedad rural y aquellos que permitían la interconexión de parajes. Esta cuestión comenzó a posicionarse como un problema social posteriormente, a mediados del siglo XX.

Los caminos municipales, que conformaban la red más extensa, estaban a cargo de los municipios, quienes adolecían de instrumentos adecuados, recursos y personal capacitado. Un punto para destacar es la carencia de un inventario de la red, cuya evolución, en permanente movilidad, respondía más a la subdivisión de la propiedad inmobiliaria antes que a la planificación. Si bien contaban con mecanismos de control y ayuda financiera -selectiva- desde el gobierno provincial, las municipalidades gozaban de una reducida participación en la percepción impositiva (la contribución de caminos), la cual no podía ser subsanada con los escasos fondos propios en concepto de rentas e impuestos municipales (multas, porcentaje del cálculo de recursos). Estas limitaciones se tradujeron en la preferencia por las obras públicas dentro del casco urbano. Además, como no había una oficina especializada dentro de las comunas, las tareas de índole técnica solían ser absorbidas por agentes administrativos. A lo sumo, se conformaban comisiones viales sin conocimiento experto que dependían del Departamento Ejecutivo. Frente a las restricciones en que se desenvolvían las agencias estatales nacionales,

provinciales y municipales, la iniciativa local ocupó un lugar singular en la provisión de infraestructura rural (Salomón, 2020).

A mediados del siglo XX, la modernización del agro trajo aparejado una importante mutación en la vida rural y en las relaciones con el espacio, tal como ha sido demostrado para el caso de Buenos Aires (Albaladejo, 2013). Allí, por un lado, la tecnificación del agro, junto a la retracción agrícola y al avance ganadero, generó un marcado descenso en las necesidades de mano de obra. Por otro, muchos productores reemplazaron paulatinamente las labores físicas por las gerenciales. La mayor capitalización y la difusión de nuevas pautas de consumo que los asemejaban a los sectores medios urbanos, en combinación con la desvalorización de los productos elaborados por la propia familia o comunidad, los involucró cada vez más en el mercado. Junto al deseo de bienes de consumo masivo, la participación de alguna actividad cultural o de esparcimiento, la visita al médico, el abastecimiento de insumos y la reparación de maquinarias más complejas incrementaron la frecuencia de los viajes a las ciudades y también motivaron el abandono de la explotación como residencia permanente (Balsa, 2006).

Este fenómeno se vio facilitado por otro, poco visibilizado por la historiografía, como fue la difusión de los vehículos a motor en las explotaciones agropecuarias. A título meramente ilustrativo, el censo nacional agropecuario de 1937 revela la variedad de medios de transporte en el medio rural y el peso de la tracción a sangre en tiempos en que el ferrocarril aún tenía relevancia: en las 452.007 explotaciones había 93.805 autos y 23.738 camiones frente a 49.435 chatitas, 324.446 carros, 56.275 jardineras, 204.947 sulkys, 37.242 coches, 16.819 carros aguateros, 4.432 cachapés, 2.787 zorras y 1.208 carros volcadores (Ministerio de Agricultura, 1940). Si bien por falta de datos no es factible reconstruir estadísticamente la expansión del parque automotor en el campo, otras fuentes (testimonios, publicidades, fotografías, prensa local) sugieren una transición de la tracción a sangre a la mecánica, por cierto más tardía que en las ciudades, aunque con no menos efectos sobre la movilidad cotidiana. Por ejemplo, dejaron de ser los caballos los que marcaban el ritmo o sorteaban los pozos en el trayecto, al ser reemplazados parcial y lentamente por los autos, los que requerían caminos en mejores condiciones de transitabilidad y difundían nuevos hábitos, lugares y valores.

Fruto de las transformaciones mencionadas, a mediados del siglo XX los pequeños pueblos dejaron de ser epicentros de la vida social agraria y las ciudades-cabecera de los distritos ocuparon su lugar como espacios de sociabilidad. La pérdida de población de las pequeñas localidades y el deterioro de la prestación de servicios públicos -como las comunicaciones y los transportes- potenciaron el aislamiento territorial, en paralelo al crecimiento de la población urbana. En especial, la accesibilidad se visualizó como un problema experimentado en pequeñas localidades a partir de la desafectación, cierre o clausura de los servicios ferroviarios (Diez Tetamanti, 2013). En este contexto, el transporte de cargas por camión, puerta a puerta, asumió aún más importancia y contribuyó a que la infraestructura vial, en

relación a su falta y su precariedad en los pueblos del interior, se instalara como cuestión pública (Salomón, 2019).

Por otro lado, a mediados del siglo XX debe contemplarse la difusión de un esquema interpretativo -aunque no novedoso- tanto entre residentes rurales como entre ingenieros agrónomos que, al estimar la cercanía física entre los individuos y el atractivo urbano, le atribuía a la distancia un factor condicionante que operaba en el tiempo y el espacio, incidiendo en las pautas culturales, el acceso a bienes y servicios típicamente urbanos y las decisiones (Brie, 1977). El rol de los caminos rurales y de los municipios ganó singular peso, marcando un punto de inflexión en la institucionalización de la problemática vial.

Hasta entonces, la preeminencia de la visión que defendía el fortalecimiento de la capacidad estatal nacional y asignaba a los caminos un papel principalmente económico -en relación a la producción agraria- y a la ejecución de aquellos de bajo costo permeó el imaginario de la mayor parte de los técnicos y funcionarios. Las políticas públicas expresaban una especie de *coalición carretera*, de técnicos, clubes de automovilistas (especialmente, el Touring Club Argentino y el Automóvil Club Argentino), empresas automotrices, petroleras e importadoras, que ensayaban una presión sistemática sobre el Estado y se enfrentaban a los ferrocarriles (Piglia, 2014; Ballent, 2005). Dichas fuerzas alcanzaron un consenso en torno a la cuestión de los caminos que condicionó la mirada oficial: el desarrollo vial como clave para el desarrollo económico y la sobreestimación del interés nacional por sobre los particularismos regionales/locales. Así, en nombre del progreso se justificaban proyectos que, centrados en la red troncal, asignaban prioridad a la organización y comercialización de la producción y también al turismo y a la defensa.

La inclusión de los intereses privados en el Estado (en particular, aquellos de los clubes de automovilistas) no sólo le dio a éste la posibilidad de capitalizar conocimientos, popularidad y recursos de las asociaciones, también le permitió conseguir apoyos para las políticas una vez implementadas. Así, tanto las consultas directas como el tratamiento de ley nacional de vialidad y la conformación del directorio de la DNV (allí la representación de sectorial fue explícita y formal: Sociedad Rural Argentina, ferrocarriles y Automóvil Club Argentino) dan cuenta de los acuerdos y las presiones públicas (dichas influencias sobre la arena pública mermaron tras el golpe de estado de 1943). Al respecto, debe contemplarse que varios influyentes dirigentes de las asociaciones acreditaban militancia política, lo cual los dotaba de legitimidad y redes de contactos. Conjugar la militancia en la asociación civil con la función pública beneficiaba sin dudas la promoción de ciertas causas que pudiera realizarse de un modo más informal.

La multiplicidad de intereses creados alrededor del desarrollo de una política caminera acorde a los tiempos y características que imponía el automóvil también mostraba el disenso presente dentro del cuerpo de los ingenieros y técnicos (García Heras, 1985; Gruschetsky, 2012). Eran parte de

la discusión las normativas más acordes a la realidad argentina, el desarrollo de la red caminera subsidiaria o no del ferrocarril (que trasuntó el enfrentamiento entre empresas automotrices y ferrocarrileras y entre intereses norteamericanos y británicos), la réplica y/o adaptación de las experiencias extranjeras a las necesidades locales y el financiamiento y el modelo organizativo de la dependencia vial proyectada (fundamentalmente, en relación a su autonomía y a las entidades representadas). Detrás de estos conflictos subyacían miradas diferentes sobre los cambios en la sociedad y sobre el rol que debía jugar el Estado como generador de progreso.

Ahora bien, así como se advierte la presencia de sectores particulares en la formación de políticas, había quienes tenían menor o casi nula capacidad de influencia. Para los ausentes del elenco decisor y/o asesor -intendentes, delegados de comisiones locales, ingenieros que no desempeñaban funciones públicas-, los congresos viales daban la posibilidad de expresar su voz. Al ser espacios plurales con capacidad de incidir en las políticas públicas y legitimar posiciones, estos eventos estimulaban la democratización de la participación, aunque claramente determinadas asociaciones de alcance nacional y figuras públicas detentaban el protagonismo. Tal vez los perfiles públicos un tanto secundarios que muchos representantes locales y provinciales desarrollaron, junto a la hegemonía de los intereses agroexportadores, el afán estatal por construir muchos caminos transitables de bajo costo y la limitación de recursos disponibles, resultan factores importantes a la hora de explicar la suerte que corrieron gran parte de las iniciativas referidas a los *caminos de acceso*.

La red vial municipal como inquietud de expertos y representantes locales

Desde la década de 1920, antes de la creación de la Dirección Nacional de Vialidad, es posible advertir el rol desempeñado por actores expertos en la visibilización de la red vial municipal, más comúnmente llamada *de acceso*. Desde su campo disciplinar, en especial ingenieros insertos dentro del Estado, las universidades y/o asociaciones profesionales, enunciaban el imperativo de coordinación en el trazado de las vías de comunicación con el fin de acelerar el progreso. Si bien no fueron capaces de instalar públicamente la situación como problemática y muchas de sus iniciativas no se materializaron, sus planteos permiten reconocer una temprana preocupación, tal como se advierte en los congresos viales, publicaciones y conferencias.

En el Primer Congreso Nacional de Ingeniería, celebrado en 1916, se resolvió propiciar la constitución de un congreso nacional del camino y la división de la red general de caminos en generales, parciales, comunales y vecinales (estos dos últimos serían municipales y dispondrían de ayuda nacional y provincial) (Centro Nacional de Ingenieros, 1917). La iniciativa de concretó en 1922, a instancias del Touring Club Argentino. En efecto, se celebró en la ciudad de Buenos Aires la primera edición de los Congresos

Nacionales de Vialidad, la cual se convirtió en un instrumento importante de propaganda vial y de presión a favor de una política nacional de vialidad (Piglia, 2015). El evento fue presentado como una instancia para consensuar un plan común de vialidad entre nación, provincias y municipios, con el anhelo de que sirviera para formular un proyecto de ley federal de caminos que pudiera ser rápidamente debatido en el ámbito legislativo. Contó con una heterogénea participación: representantes del gobierno nacional y provincial, universidades, corporaciones rurales (como Sociedad Rural Argentina y Liga Agraria), empresas (ferroviarias, importadoras de automóviles, cementeras, de combustibles, de navegación), asociaciones interesadas en la vialidad (Centro Nacional de Ingenieros Agrónomos, comisiones de fomento) y numerosas municipalidades; en tanto que una nutrida concurrencia periodística cubrió todas las actividades y las visitas de los delegados extranjeros. No sólo el congreso motivó el intercambio de información técnica y la toma de posiciones, dio lugar al surgimiento de propuestas legislativas, publicaciones y organismos permanentes que interpelaron al Estado y organizaron acciones conjuntas (Piglia, 2014). Para los delegados locales era una ocasión para expresar las necesidades de sus distritos y hacer llegar su voz a los organismos decisores. Por tales motivos, éste y los sucesivos congresos viales testimonian su trascendencia y el valor asignado a la vialidad como cosa pública.

Las iniciativas, las principales ideas discutidas y las conclusiones a las que se arribaron quedaron plasmadas en las Memorias, razón por la cual éstas constituyen una rica fuente para indagar. En medio de una diversidad de tópicos, había dos que hegemonizaron las sesiones: por un lado, el imperativo de planificación sistemática y clasificación de los caminos, por otro, la discriminación de los roles y recursos del gobierno central, las provincias y los municipios para la construcción y el mantenimiento de la red vial. A lo sumo, y aun cuando fueran potenciadas las acciones vecinales, a éstas se las solía considerar como un último recurso frente a la ausencia o insuficiencia del quehacer estatal. No eran vistas como un ideal de cooperación público-privada, puesto que el Estado debía proyectar y coordinar la solución de los problemas viales.

En 1929, el Touring Club Argentino también estuvo a cargo de la organización del Segundo Congreso Nacional de Vialidad, el cual -al igual que el anterior- contó con una diversa participación y trasuntó la aspiración de una legislación orgánica vial. Una vez sancionada y fundado el organismo ejecutor fue éste el responsable de la organización de los Congresos Nacionales de Vialidad, tal como ocurriera con el Tercero en 1937 y el Cuarto en 1940. En contraste con los primeros, estos dos últimos adquirieron otro significado: ya no se debatieron los principios básicos de la ley nacional de vialidad, preocupaban más los problemas técnicos del trazado y la construcción moderna. Posteriormente, diversos sucesos locales e internacionales provocaron la discontinuidad de su realización, hasta 1964, cuando se efectuó el Quinto. El Primer Congreso Panamericano de Carreteras

(1925, en Buenos Aires) y el Primer Congreso Vial Regional del Norte Argentino (1946, en Tucumán) también expresan la novedosa gravitación de la problemática vial y permiten reconstruir el vínculo entre expertos y saberes, en tiempos de primacía de los conocimientos provenientes de Estados Unidos (Gruschetzky, 2012).

Analizaremos a continuación ideas, imágenes y conceptos sobre la red vial a nivel municipal expresadas por aquellos que se pronunciaron al respecto. Los contenidos de los congresos viales y publicaciones afines documentan que, si bien dicha red se hallaba notablemente soslayada tras la troncal, no estuvo completamente ausente de los diagnósticos y propuestas. El lugar marginal en el debate no debe ocultar la apreciación de algunos expertos o delegados municipales que, al amparo de argumentaciones sustentadas en un discurso técnico, alertaban sobre la obligación gubernamental de destinar fondos, personal capacitado y precisiones normativas a la red municipal. En los dos primeros Congresos Nacionales de Vialidad llama la atención la importancia atribuida a los accesos a estaciones ferroviarios y a caminos nodales. De los trabajos se deduce la subestimación de los mismos frente a la priorización de las rutas en la asignación de recursos, en momentos en que la llegada del ferrocarril a algunos municipios había generado la necesidad de caminos que condujeran desde el centro del pueblo o la explotación a la estación.

En un escenario de avance estatal sobre las redes troncales, *La Ingeniería* (órgano oficial del Centro Argentino de Ingenieros) alertaba sobre el excesivo fomento de la circulación general y el turismo en detrimento de los caminos de acceso. La relevancia de estos últimos también fue reconocida por el intendente y un concejal de Mar del Plata en el Primer Congreso Nacional de Vialidad, los socialistas Rufino Inda y Gregorio Gorozo, quienes destacaban el apuro de la población rural por disponer de un más fácil acceso a las estaciones o ciudades, para acortar distancias y evitar desvíos. Para ello exigían la apertura de nuevas vías de comunicación a través del cumplimiento de la ley de Cercas y Caminos, la cual establecía que el cercamiento debía permitir la servidumbre de tránsito o reservar una franja del terreno para caminos vecinales (Touring Club Argentino, 1923). En ese mismo congreso, el agrimensor e inspector de caminos Octavio Ardibus presentó un proyecto para hacer caminos de tierra con rapidez y reducidos gastos, habida cuenta de la intransitabilidad y de su relevancia como factor de poblamiento (Ardibus, 1922). Este y otros planes exhiben que la imagen de progreso asociada al ferrocarril comenzó lentamente a ser reemplazada por la dupla automóvil/camino, considerada más flexible y mejor adaptada a los nuevos tiempos.

El análisis de las ponencias permite aseverar que, aunque se solía privilegiar la función económica de los caminos del medio rural -en términos de movilidad de la producción-, había quienes valoraban su función social. Ilustrativamente, los delegados municipales de Viamonte (Córdoba), Francisco Amorín (dirigente radical) y Máximo Giesenow, señalaban en 1929:

“La vida en el campo es solitaria. Pero el hombre es un ser social [...] Con el automóvil la vida en el campo ha variado bastante y variará más todavía haciéndola más social [...] cuando haya caminos buenos” (Touring Club Argentino, 1929: 149-150). Otras voces también destacaban la importancia de la infraestructura vial en la mejora en las condiciones de vida y en el freno al despoblamiento. Fue el caso de Miguel Pereyra, delegado de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, quien advertía:

La despoblación que están sufriendo los Territorios desde hace tiempo es debido a la falta de caminos, pues hay poblaciones de suma importancia que se ven aisladas hasta meses con la más insignificante lluvia o helada. El caso de la Policía es notable, pues cuando no hay caminos en condiciones aumentan en los pueblos los crímenes y robos por el aislamiento de la Jefatura Policial (Touring Club Argentino, 1929: 63).

La División de Vialidad de la Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos lo expresó con mayor precisión:

El bienestar social que una red de caminos proporciona a los pobladores de la campaña, se traduce de inmediato por una elevación de sus estándares de vida [...]. Estas preocupaciones debidas a la incertidumbre de tránsito de los caminos que tanto puede afectar la moral de los pobladores de la campaña, son factores que [...] los llevan a las ciudades [...].

Hoy con automotores y buenas carreteras nada significa recorrer 20 o 30 km después de cumplir las tareas del trabajo para asistir a reuniones cívicas o sociales, a bibliotecas, teatros o cines [...]. Asimismo, cuando la salud del campesino sufre un quebranto, puede conseguir el auxilio inmediato y seguro de la ciencia, pues el camino liso y seguro, hará que el médico llegue más rápidamente que antes y no eluda su asistencia por temor a quedarse en un pantano [...]. Además, la correspondencia, que es también un índice cultural relevante [...] puede transportarse con toda regularidad [...].

Si se hiciera un nuevo censo nacional, conoceríamos con toda exactitud el número de niños, pobladores de los campos que, por falta de caminos adecuados, no reciben el mínimo de enseñanza [...] (Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos, 1929: 41-49).

Si bien en los congresos se advierte la cristalización de un consenso en torno de la cuestión caminera que privilegió la construcción de una red troncal de caminos de bajo costo, había sujetos que alertaban sobre la necesidad de dotar de recursos humanos y financieros a los caminos municipales. No casualmente, en 1931 la Comisión Directiva del Centro Argentino de Ingenieros resolvió crear una Comisión Asesora de Vialidad, en vistas de que “la dificultad principal con que tropiezan las Municipalidades, comisiones de fomento, consorcios camineros, etc. es su falta de experiencia y de personal técnico para poder encarar en forma eficiente la solución más ventajosa de acuerdo a sus recursos” (La Ingeniería, 1931: 288).

La existencia de personal idóneo capaz de atender a la red vial municipal se instituyó como una de las aspiraciones de expertos y de representantes locales. Ilustrativamente y en el marco de la reciente instauración del servicio militar obligatorio, el delegado de la Municipalidad de La Plata, José Miguel

Sagastume (ingeniero, profesor universitario y reconocido especialista en saneamiento de aguas) propuso en 1922 -replicando las experiencias de Francia, Suiza, Brasil y Bolivia, entre otras- la conscripción vial, un servicio obligatorio para la construcción y reparación de caminos y obras anexas, al que estarían sujetos todos los hombres nativos o extranjeros de entre 18 y 60 años. El servicio, que podría redimirse mediante el abono en dinero, comprendía el deber de trabajar cierto número de días al año, en relación a la edad: de 18 a 21 años, 5 días; de 21 a 50 años, diez días; y de 50 a 60 años, 3 días (Touring Club Argentino, 1923). De este modo, se subsanaría la escasez de recursos municipales con la prestación vecinal.

Imbuido por similar clima de ideas y preocupado por el estado de los caminos de tierra, el ingeniero y delegado de la provincia de Santa Fe, Alejo Infante, alentó en 1922 la formación de dos cuerpos camineros militarizados dirigidos por jefes investidos de altas capacidades técnicas, administrativas y de mando: el Cuerpo Permanente y el Cuerpo Volante. El primero, constituido por peones que vivirían a la vera de los caminos, se encargaría del mantenimiento en buen estado de una determinada cantidad de kilómetros, según la condición del terreno. El segundo, integrado por peones dotados de vehículos, carpas, cocinas, generadores de luz y de maquinaria, trabajaría en los casos de emergencias (Touring Club Argentino, 1923). Estas propuestas remiten al problema del mantenimiento, el cual no podía ser afrontado con los exiguos presupuestos municipales.

Otra de las inquietudes que aparece en los trabajos de los expertos se refiere a la capacitación de los cuerpos técnicos, tal como se identifica en la idea del ingeniero y activo dirigente del Automóvil Club Argentino, Juan Briano, de creación de una Escuela de Camineros (Delegación de la Provincia de Buenos Aires, 1922). El anhelo por la conformación de un elenco de técnicos especializados obedeció a un discurso que defendía la racionalidad, el conocimiento y los saberes prácticos. De allí que el ingeniero Carlos Ponce de León arengara para que los gobiernos nacional y provincial dotaran a sus dependencias de los elementos indispensables para atender consultas y obras de los municipios (Touring Club Argentino, 1923).

La importancia del municipio en cuanto a la administración de fondos, planificación y construcción de caminos se reconoce en varios trabajos. Las propuestas preveían e incitaban la posibilidad de que aquel elaborara planes y dispusiera de sus propios recursos para tal fin. Por ejemplo, los ingenieros Pablo Gorostiaga y Francisco Bertozzi, -delegados del gobierno de Santa Fe y de la Municipalidad de Paraná, respectivamente- centrándose en los aspectos económico-financieros de la vialidad municipal, sugirieron una normativa específica (Touring Club Argentino, 1923). Sus conclusiones exhiben la gravitación de los municipios y la conveniencia de coordinación con las reparticiones viales provincial y nacional para que “rinda el máximo beneficio” -según palabras del ingeniero Rodrigo Mon (Universidad Nacional de Tucumán, 1949: 245). Por su parte, el ingeniero Francisco Marseillán -delegado de la Municipalidad de Bahía Blanca- justificó la utilidad de instituir

Comisiones Municipales de distrito y una Oficina Permanente de Intercambio de Información Municipal (Touring Club Argentino, 1923, 1929).

En esta misma línea, el delegado de la Municipalidad de Olavarría, Ramón Rendón (ex intendente y Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires), alentaba la instauración de una Comisión de Caminos, responsable de la administración del 75% del impuesto de camino recaudado en el partido. La misma asumiría un carácter honorífico y se compondría por un vecino de los mayores contribuyentes territoriales de cada cuartel y el intendente. Entre los fundamentos del proyecto, el autor destacaba:

[A la provincia de Buenos Aires] le faltan caminos, caminos que pongan en fácil, rápida y barata comunicación a los habitantes de la campaña con las estaciones de los ferrocarriles, con los pueblos, a los pueblos entre sí; caminos que faciliten y abaraten el transporte de la enorme producción, todo lo cual coadyuvaría, a la vez, al abaratamiento de la vida (Touring Club Argentino, 1923: 352).

Encumbrando la participación vecinal, expresaba:

Nadie mejor que los vecinos saben los caminos que necesitan con urgencia; ellos mejor que nadie conocen el terreno [...]; ellos saben sin estudios previos por donde corren y donde se estancan las aguas fluviales, cómo se arreglan pantanos y se abovedan caminos (Touring Club Argentino, 1923: 354).

De modo análogo, el Dr. Lorenzo Ruiz, en nombre de la Liga Agraria, propuso el nombramiento de Comisiones honorarias de mayores contribuyentes de vecinos de las localidades para que, con prescindencia de la política, se ocuparan exclusivamente de la vialidad con facultades de administrar los fondos destinados a la misma (Touring Club Argentino, 1923). Según Federico Martínez de Hoz, delegado de la Comisión de Caminos de Castelli, se imponía la exigencia de modificar la ley de Cercos y Caminos al efecto de dar jurisdicción a las autoridades comunales sobre los caminos generales y parciales y, de este modo, traspasar la contribución de caminos a manos de las municipalidades. Desde su perspectiva,

[...] nadie como las autoridades comunales [...] está habilitada para conocer la necesidad de la región, estando de por medio a favor de su acción, que las personas que forman esas administraciones son en general vecinos de arraigo dentro de los partidos y está en su interés el trabajar en el sentido de mejorar la red de vías de comunicación (Touring Club Argentino, 1923: 229).

Por lo que se vislumbra en las iniciativas, la incorporación de los intereses vecinales y la relativa autonomía con la que se quería revestir al organismo estatal eran presentadas como garantía de apoliticismo, celeridad y sujeción a las demandas locales.

Las discusiones en torno a las formas de financiamiento de la red caminera incluyeron otro tópico: la acción privada. En este punto es significativa la propuesta de Esteban Morcillo, delegado de Comisión local del Touring Club Argentino de Rosario (luego sería concejal, intendente y legislador): fundar

comisiones locales responsables de gestionar la suscripción voluntaria y mensual para la refacción permanente de los caminos.

Haciéndolos por vía particular [los caminos], encontramos siempre mayor facilidad, pues ha de ser muy escaso el vecino habitante de un pueblo que no se suscriba a una cuota mensual para tener arreglados sus caminos, desde que el primer favorecido ha de ser él mismo (Touring Club Argentino, 1923: 377).

Tal tipo de expresiones se reiteró en varios trabajos. En tal sentido, en 1922 el delegado Miguel Pereyra, junto a la pretensión de un mayor porcentaje de fondos destinados a la obra vial municipal, destacó la ayuda de los vecinos: "pusieron a las órdenes de la Municipalidad dinero, camiones y toda clase de herramientas de trabajo" (Touring Club Argentino, 1923: 62-63). Tres décadas más tarde, los ingenieros Pedro Longhini y César Polledo -miembro y presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, respectivamente- coincidían en la importancia de comisiones locales constituidas por los propios interesados para atender la conservación de los caminos vecinales (Cámara Argentina de la Construcción, 1952).

Las referencias a los impuestos y contribuciones también gozaron de un lugar destacado en las discusiones. Ilustrativamente, Carlos Ponce de León confeccionó una propuesta de construcción de caminos municipales según un "método metódico y racional", a financiarse con fondos municipales y con la tributación de las propiedades beneficiadas por las obras. Por su parte, el doctor Fernando Bunge -representante de la localidad de Azul- impulsó la creación de un bono de vialidad emitido por el Poder Ejecutivo provincial, en tanto que el ingeniero Abel Cornejo y el doctor Álvarez Tamayo -delegados por la provincia de Salta- se pronunciaron a favor de un Fondo de Caminos en Nación, provincias y municipios (Touring Club Argentino, 1923). Desde su visión, los caminos debían costearse primordialmente con tasas de vialidad y, en segundo término, con impuestos generales.

Por último, mencionaremos otras tres cuestiones relativas a lo local que salieron a luz en las sesiones de los congresos. Primero, los planteos para reformar la ley 5315 dan cuenta de una insuficiente y desigual distribución de fondos con destino a los caminos de acceso por parte de las empresas ferroviarias, según lo ejemplifica el ingeniero, político radical e influyente miembro del Touring Club Argentino, Pedro Bazán (Touring Club Argentino, 1923). Segundo, se hizo visible la necesidad del trazado de un mapa que incluya también los caminos vecinales, tal como lo resaltaron el doctor Lorenzo Ruiz y el cartógrafo Gregorio Edelberg (Touring Club Argentino, 1923). Para contar con una noción más exacta de la realidad caminera rural, los ingenieros, miembros de la comisión directiva del Touring Club Argentino y funcionarios de la Dirección de Puentes y Caminos de la Nación, Carlos Meaurio y Juan Valle, sugirieron la puesta en funcionamiento de una Oficina Cartográfica de los caminos y de estadística rural en el seno del organismo estatal al cual representaban. Los datos recopilados servirían para una distribución equitativa y racional de los fondos (Touring Club Argentino, 1923). Tercero, y en cuanto a los materiales y características constructivas,

existía consenso en adaptar el camino vecinal a las necesidades y circunstancias locales, según lo evidencian varias exposiciones. Si bien solía haber referencias a experiencias extranjeras, las mismas no se imponían automáticamente, sino que eran interpretadas a la luz de la realidad local, por ejemplo, en relación al ancho y la calidad de calzadas, al empleo de materiales de la región, la instalación de cuadrillas y la distribución de camineros.

En los Congresos Nacionales de Vialidad de 1937 y 1940, el afán por la técnica se acentuó (Memoria, 1937, 1940). Lo confirman la creación de las revistas *Caminos* y *Carreteras* (1934 y 1936, respectivamente), las primeras en su rubro dedicadas exclusivamente a la difusión técnica y científica de la obra vial. En este contexto, lo local se eclipsó, tras la mentada centralización y coordinación de los organismos viales nacional y provinciales. En estos dos congresos, la única alusión a la red municipal es la contribución de mejoras sobre las propiedades beneficiadas, así como una serie de normas mínimas a las que debería sujetarse. Como contrapartida, el compromiso recaía principalmente en la Nación, las provincias y las empresas. Posiblemente, el hecho de sustraer responsabilidades a los niveles locales se deba -en parte- a la difusión de la idea de que la labor vial debía ser desarrollada por especialistas. La evolución de la técnica vial y los mayores costos imposibilitaban, o dificultaban en el mejor de los casos, la construcción de caminos por parte de las municipalidades. Centralización, organización y coordinación se fortalecieron como consignas. No casualmente, el ingeniero Félix Sanguinetti -quien sería uno de los creadores del "Rastrojero", ícono del transporte rural- expresaba en una conferencia: "No hay planificación, la obra que se ejecuta sirve solamente para satisfacer intereses locales con olvido del interés general" (Universidad Nacional de Tucumán, 1950: 14). No obstante, en medio de estas regularidades y una vez que fueron construidas las grandes rutas, había ingenieros que, como César Polledo, se proclamaban a favor de "descentralizar la irracional concentración en la Capital Federal y sus alrededores [...] ha llegado la hora de mirar hacia el interior que constantemente reclama caminos"; moción que contó con el respaldo de Antonio López Airagui (Cámara Argentina de la Construcción, 1952: 211-218).

Reflexiones finales

A partir de un abordaje multidimensional de la desigualdad, propusimos analizar una de las dimensiones que atraviesa a la sociedad rural argentina: el acceso a las comunicaciones viales. Nuestra postura es que resulta preciso articular la desigualdad con la exclusión socio-territorial (concepto amplio referido a las oportunidades diferenciales de acceso a los recursos naturales, económicos y sociales que detentan los territorios), razón por la cual destacamos la necesidad de convertir a la infraestructura vial en el medio rural como objeto de estudio, por su relevancia socio-económica, por poseer una dinámica particular y por los debates surgidos en torno a ella.

Desde la historia advertimos una matriz de desigualdad de larga data, forjada por el modo de producción e inserción en el mercado internacional, las relaciones de poder imperantes y las concepciones dominantes. Este axioma deriva en la constatación de que, en la primera mitad del siglo XX e incluso antes, la distribución espacial de los caminos fue el reflejo de un paradigma que priorizaba la construcción de grandes carreteras según un esquema básicamente radial y funcional a los principales intereses agropecuarios. En contraste, los caminos municipales fuera de las áreas metropolitanas quedaron relegados por los poderes públicos, al arbitrio de las iniciativas vecinales y del exiguo aporte de las empresas ferroviarias. Si bien los gobiernos nacional y provincial reconocían la jurisdicción de los municipios, no los dotaban de incentivos institucionales para cumplimentar la obra pública. Queda pendiente, para establecer un juicio sobre la relevancia pública de los caminos municipales en nuestro período, el contraste con el período posterior y con otros países, lo cual nos puede dar pistas del desempeño argentino en términos relativos.

La realización de congresos viales y la circulación de conocimientos técnicos resultan claves para analizar cuestionamientos -que se fueron languideciendo con el paso de los años- en torno a la subestimación que padecían los *caminos de acceso*. Las variadas propuestas en beneficio de los mismos por parte de expertos o delegados municipales apuntaban a conferir recursos financieros y humanos a los municipios, por medio de bonos, conscripción vial, traspaso de la contribución de caminos a manos de las comunas o mayor percepción de la recaudación impositiva provincial. A su vez, reivindicaban el conocimiento del medio y el compromiso vecinal para la realización de las obras. No obstante, la valoración de la acción privada, bregaban por la formación de cuerpos técnicos especializados y conectados con las agencias estatales provincial y nacional, tal como lo atestiguan los proyectos de creación de una Escuela de Camineros, comisiones municipales, cuerpos camineros militarizados y oficinas de intercambio municipal.

De este modo, aunque no se emplazó como problema público, la cuestión de los caminos municipales en espacios rurales habría contado con el interés de figuras locales y algunos expertos en la materia, quienes señalaban las desigualdades en cuanto a la distribución de las obras y los perjuicios sociales y económicos que ello ocasionaba. En este punto, resulta sugerente tomar en consideración una serie de aspectos teóricos que, vinculados a la desigualdad, permiten revisar la configuración del entramado del sistema vial para lograr una mayor equidad espacial. Mientras no se reduzcan las brechas relacionadas a la exclusión socio-territorial, la fragmentación continuará siendo la nota distintiva del territorio argentino.

Referencias

Albaladejo, C. (2013). Dinámica de la inserción territorial de la agricultura pampeana y emergencia del agribusiness. En C. Gras & V. Hernández

(comps.), *El agro como negocio: Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización* (pp. 67-95). Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Álvarez, N. (1987). *Crisis y caminos. La intervención del Estado y el desarrollo vial (1930-43)*. Buenos Aires, Argentina: Academia Nacional de la Historia.

Ardibus, O. (1922). *Los caminos de tierra argentinos*. Buenos Aires, Argentina: Imp. Riera.

Asociación Argentina de Importadores de Automóviles y Anexos, División de Vialidad (1929). *Contribución a la sanción de la Ley Federal de Carreteras. Beneficios económicos y sociales de las buenas carreteras*. Buenos Aires, Argentina: Baioco.

Ballent, A. (2005). 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*, 27, 107-136. ISSN: 1850-2563.

Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 15(3), 827-847. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702008000300013&script=sci_abstract&tlng=es

Balsa, J. (2006). El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense, 1937-1988. Bernal, Argentina: UNQ.

Bloch, M. (2001). Apología para la historia o el oficio del historiador. México D.F., México: FCE.

Booth, D.; Hanmer, L. & Lovell, E. (2000). *Poverty and Transport*. London, England: ODI.

Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, España: Editorial Desclée de Brouwer.

Brie, R. (1977). Estructura social de los sectores medios rurales. Un análisis de la Región Pampeana. Tomo 1: La familia rural. Buenos Aires, Argentina: INTA.

Cámara Argentina de la Construcción (1952). El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires, Argentina.

Cass, N., Shove, E. & Urry, J. (2005). Social exclusión, movility and Access. *The Sociological Review*, 53(3), 539-555. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-954X.2005.00565.x>

Centro Nacional de Ingenieros (1917). Primer Congreso Nacional de Ingeniería. Celebrado desde el 23 de septiembre al 8 de octubre de 1916. Buenos Aires, Argentina.

CEPAL (2010). La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Documento del Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, Brasil: Naciones Unidas.

Delegación de la Provincia de Buenos Aires (1922). *Primer Congreso Nacional de Vialidad, 22 al 29 de mayo de 1922*. La Plata, Argentina: Taller de Impresiones Oficiales.

Diez Tetamanti, J. M. (2013). Cambios en los sistemas de transporte asociados al problema de exclusión socio-territorial en pequeñas localidades. *Párrafos Geográficos*, 12(1). Recuperado de http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2013_V12_1/19-1.pdf

Escobal, J. & Ponce, C. (2002). *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres*. Documento de Trabajo, 40. Lima, Perú: Grade. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20100511023603/ddt40ES.pdf>

Foucault, M. (2003). *La arqueología del saber*. México D.F., México: Siglo Veintiuno.

García Heras, R. (1985). Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918- 1939. Buenos Aires, Argentina: Libros de Hispanoamérica.

Gómez, T. & Tchordonkian, S. (2014). *Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta*. Documento de Trabajo CESPA/FCE-UBA, 40. Recuperado de www.blogdelcespa.blogspot.com

Gruschetzky, V. (2012). Saberes sin fronteras: la vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940. En M. Plotkinn & E. Zimmermann (comps.), *Los saberes del estado* (pp. 185-211). Buenos Aires, Argentina: Edhasa.

Jalan, J. & Ravallion, M. (2002). Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China. *Journal of Applied Econometrics*, 17, 329-346. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jae.645>

Kaldewei, C. (2015). Brechas estructurales y diagnóstico del desarrollo - un nuevo enfoque para los países de renta media. Santiago, Chile: CEPAL. Serie Financiamiento para el Desarrollo.

La Ingeniería, 681, julio de 1931.

La Ingeniería, 702, abril de 1933.

Memoria (1940). *Cuarto Congreso Argentino de Vialidad*. Buenos Aires-Mendoza, Argentina.

Memoria (1937). *Tercer Congreso Argentino de Vialidad*. Buenos Aires-Córdoba, Argentina.

- Ospital, M. (2002). *Autos y caminos para la modernización de Argentina, 1920-1940*. Ponencia presentada en las XVIII Jornadas de Historia Económica. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo: El Automóvil Club Argentino y el estado*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- República Argentina, Ministerio de Agricultura (1940). *Censo Nacional Agropecuario, año 1937. Tomo: Economía rural (II parte)*. Buenos Aires, Argentina: Guillermo Kraft.
- Salomón, A. (2018). Los caminos rurales desde una perspectiva histórica. Antecedentes y novedades del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (Argentina, 1956). *História: Debates e Tendencias*, 18(2), 260-275. Recuperado de <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/issue/view/605>
- Salomón, A. (2019). Caminos transversales por el interior de la provincia de Buenos Aires: el Plan Vial 1959-1963. *Revista Transporte y Territorio*, 21, 189-211. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/7152/6255>
- Salomón, A. (2020). Los caminos vecinales en el campo bonaerense: entre las restricciones estatales y las iniciativas locales (primera mitad del siglo XX). *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad (Rivar)*, 7(19), 69-87. Recuperado de http://revistarivar.cl/images/vol7-n19/art04_RIVAR19.pdf
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona, España: Oikos Tau.
- Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En M. Nussbaum & A. Sen (comps.), *La calidad de vida* (pp. 54-83). México D.F., México: FCE.
- Sili, M. (2005). *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial rural*. Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Touring Club Argentino (1923). *Memoria General Primer Congreso Nacional de Vialidad. Realizado en la Ciudad de Buenos Aires en el mes de Mayo del año 1922*. Buenos Aires, Argentina.
- Touring Club Argentino (1929). *Resoluciones adoptadas por el Segundo Congreso Nacional de Vialidad*. Buenos Aires, Argentina.
- Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Vías de Comunicación (1949). *Memoria del Primer Congreso Vial Regional del Norte Argentino, 1946*. Tucumán, Argentina.
- Universidad Nacional de Tucumán, Instituto Vías de Comunicación (1950). *Vialidad argentina, momento actual*. Tucumán, Argentina.
- van Dijk, T. A. (1995). *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. Madrid, España: Cátedra.

Notas

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Workshop *Las formas de desigualdad social en perspectiva histórica. América Latina en la primera mitad del siglo XX*, celebrado en la Universidad Católica de Córdoba, el 15 y 16 de agosto de 2019.

Alejandra L. Salomón es Profesora en Historia (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Historia (Universidad Torcuato Di Tella) y Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora del Centro de Estudios de la Argentina Rural y co-directora del Programa Prioritario I+D-PUNQ: *La Argentina desigual. Ambiente, producción y calidad de vida en el ámbito rural (1960-2019)*. Estudia el vínculo entre políticas públicas, infraestructura, movilidad y condiciones de vida en espacios rurales de la provincia de Buenos Aires durante el siglo XX. Correo electrónico: alejandralaurasalomon@gmail.com