

Alejandra Salomón. (Mayo/Agosto, 2023). Caminos vecinales a imitar. Experiencias y conocimientos extranjeros como modelo para los proyectos viales, 1950-1970. *Folia Histórica del Nordeste*, N° 47, pp. 57-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.0475929>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

Folia Histórica del Nordeste solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



Contacto:

foliahistorica@gmail.com

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-fohia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>

CAMINOS VECINALES A IMITAR. EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS EXTRANJEROS COMO MODELO PARA LOS PROYECTOS VIALES, 1950-1970

Local roads to imitate. Foreign experiences and knowledge as a model for road projects, 1950-1970

Alejandra Salomón*

<https://orcid.org/0000-0002-3533-5391>

Resumen

Entre mediados de las décadas de 1950 y 1970, una confluencia de cambios en la Argentina impulsó una acción pública más definida y sistemática sobre los caminos vecinales, los cuales se convirtieron en una cuestión socialmente problematizada. ¿Cuáles fueron las referencias y tópicos internacionales que sirvieron como sustento para promocionar las iniciativas tendientes a resolver sus problemas de financiamiento y transitabilidad? La incorporación de la dimensión transnacional permite recuperar experiencias y conocimientos que circularon entre los técnicos locales para mejorar el estado de una red que planteaba enormes desafíos por su extensión, su relevancia socioeconómica y el desarrollo del transporte automotor. Con fuentes oficiales, informes técnicos, ponencias y publicaciones periódicas, demostraremos la emergencia de un incipiente —aunque marginal— nicho de espacios e ideas para diseñar y debatir soluciones para los retos específicos de los caminos vecinales.

<caminos vecinales> <expertos> <historia transnacional> <saberes >

Abstract

Between the mid-1950s and 1970s, a confluence of changes in Argentina prompted a more defined and systematic public action on local roads, which became a socially problematized issue. Which were the international references and topics that served as support to promote the initiatives aimed at solving their financing and passability problems? The incorporation of the transnational dimension makes it possible to recover experiences and knowledge that circulated among local technicians to improve the state of a network that posed enormous challenges due to its extension, socio-economic relevance and development of automotive transport. With official sources, technical reports, presentations and press, we will demonstrate the emergence of an incipient -but marginal- niche of spaces and ideas to design and debate solutions for the specific challenges of local roads.

<local roads> <experts> <transnational history> <knowledge>

Recibido: 03/06/2022 // Aceptado: 27/12/2022

* Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes), Magister en Historia (Universidad Torcuato Di Tella) y Profesora en Historia (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios de la Argentina Rural/Universidad Nacional de Quilmes (CEAR/UNQ). Profesora de grado y posgrado de la UNQ. alejandra.laurasalomon@gmail.com

Introducción

En las últimas décadas, la profundización del fenómeno global ha incentivado nuevas perspectivas dentro del campo académico de las ciencias sociales, al abrir sugerentes puertas para pensar los fenómenos de circulación de ideas y modelos institucionales. Entre otras bondades, la recuperación de estos caleidoscopios globales permitió reconstruir las inspiraciones y los diálogos de las acciones del Estado en torno a múltiples cuestiones, entre ellas, los transportes y la vialidad. En el marco de la historia transnacional, nos interesa aquí colocar el foco en los caminos vecinales, también denominados rurales, con el fin de complejizar una agenda de investigación sobre la vialidad centrada casi exclusivamente en la red nacional y el ámbito urbano. Este tipo de caminos, que normalmente representan más de la mitad del sistema vial, revisten una importancia esencial, al vincular pueblos y explotaciones agropecuarias entre sí y con espacios de comercialización, consumo, educación y salud, entre otros.

La preocupación histórica por desentrañar su proceso de construcción y conservación como cuestión socialmente problematizada se vincula a un marco de inquietudes contemporáneas: la conectividad y la movilidad de la población rural. Visto en el largo plazo, dicho proceso ha involucrado a la sociedad civil y al Estado en cimentaciones institucionales resultantes de complementariedades, vacancias, negociaciones y conflictos, que han trascendido incluso los límites impuestos por las fronteras nacionales. Desde esta perspectiva, las transformaciones de las últimas décadas plantean remozados desafíos a las investigaciones sociales sobre las infraestructuras de la movilidad rural (Porter, 2002; Bell y Osti, 2010; Milbourne y Kitchen, 2014). En la Argentina, el deterioro de los caminos rurales, agravado por la crisis económica, los usos del suelo, la problemática medioambiental, la falta de mantenimiento adecuado y el aumento de cargas y tráfico, inspira a hurgar con mayor atención en aquellos mecanismos y procesos históricos que, o bien han conducido a esta situación, o bien representan momentos de quiebre en cuanto a la “invención” de la problemática. Más aún porque, como toda obra de infraestructura, estos caminos no sólo determinan el ordenamiento del espacio físico, también suelen ser responsables de graves distorsiones en el crecimiento de las poblaciones, la igualdad social y el desarrollo territorial.

Junto al énfasis en el contacto y el intercambio, la visión planteada se enriquece con la extensión del arco temporal, tradicionalmente anclado en la etapa fundacional de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), es decir, en la década de 1930 y comienzos de la siguiente (entre otros, García Heras, 1985; Ospital, 2002; Ballent, 2005 y 2008; Piglia, 2014; Gómez y Tchordonkian, 2016; Gruschetsky, 2019), si bien investigaciones recientes han incursionado en los años cincuenta y sesenta (Gómez y Tchordonkian, 2019; Gruschetsky, 2021). Partimos del supuesto de que en estas últimas décadas las dirigencias elaboraron consensos respecto al rol del Estado como agente transformador de la infraestructura vial rural, con atribuciones más activas en el desarrollo de los caminos vecinales.

Ya que el tema de los caminos vecinales con perspectiva transnacional no ha sido objeto de análisis histórico particular (lo que existe son estudios referidos al ámbito más amplio de la vialidad, especialmente, Gruschetsky, 2012), el aporte que

se intenta generar refiere a la vinculación entre saberes y expertos en vialidad rural, entre mediados de las décadas de 1950 y 1970. Producto de los contactos de ingenieros y funcionarios con las políticas de vialidad latinoamericana y norteamericana, habría surgido por entonces un incipiente nicho de conocimientos y espacios proclive a diseñar y debatir soluciones para los retos específicos de los caminos vecinales —aunque sin alcanzar la centralidad de las grandes vías de acceso—. De allí, que buscamos reconocer, en estos discursos técnicos, las líneas de acción propuestas para ofrecer respuestas a los problemas de financiamiento y transitabilidad de estos caminos y sus lazos con las políticas implementadas por la DNV.¹

La incorporación de la dimensión transnacional posibilita rescatar experiencias y conocimientos que circularon entre los técnicos locales para mejorar el estado de una red que planteaba enormes desafíos a mediados del siglo XX. Los discursos, defensores del desarrollo y la racionalidad, se erigieron en imágenes de un Estado moderno, más identificado con los intereses locales y rurales. Desde esta perspectiva que enfatiza los procesos de contacto e intercambio, abordaremos fuentes oficiales, informes técnicos, ponencias y publicaciones periódicas. El objetivo no es establecer una historia de los caminos vecinales, sino más bien indagar un momento significativo, con perspectiva transnacional, que ha marcado un mojón en el complejo proceso de constitución del conocimiento sobre la vialidad.

El interés por insertar el desarrollo histórico de los caminos vecinales en un cruce global supone integrar la problemática en una serie significativa de conexiones y relaciones a menudo obliteradas por las miradas microanalíticas. ¿Cómo contextualizar globalmente la vialidad vecinal argentina? Huelga decir que el descubrimiento de elementos comunes y diferencias entre realidades disímiles, así como el reconocimiento de la hibridación de los flujos intelectuales, afronta dificultades, entre ellas, documentales. Frente a la imposibilidad de recuperar todas las voces que se enlazaron en el ámbito que procuramos reconstruir, como primera aproximación, nos hemos circunscripto a identificar y analizar documentación sobre el tópico, producida en el país o en el extranjero a mediados del siglo XX y conservada en repositorios institucionales. Desde luego, advertimos el sesgo que implica tal selección, dada la dificultad que supone acceder a los datos a través del tamiz distorsionado de la preservación arbitraria de los documentos, la sistematización impuesta por los repositorios, el carácter fragmentario de la información y los silencios de los escritos (Nacuzzi y Lucaioli, 2011).

El texto se estructura en cinco partes. En la primera, se definen y caracterizan los caminos vecinales en la Argentina, así como se describe el accionar público. En la segunda, se reconstruyen los circuitos de circulación de ideas sobre los mismos, colocando la lente en algunos espacios y redes que oficiaban como canales de transmisión en el país. En los dos apartados siguientes se muestran las referencias ofrecidas en la

¹ Una sugerente discusión de este enfoque aplicada a la constitución de saberes de Estado en la Argentina se encuentra en Neiburg y Plotkin; 2004; Plotkin y Zimmermann, 2012; Zimmermann, 2017. Parte de los prolíficos debates y aportes extranjeros sobre la circulación internacional de ideas véase en Charle et al., 2004; Bayly et al., 2006.

materia por Estados Unidos y México. Por último, se esbozan conclusiones preliminares que darán pie a futuras investigaciones.

Los caminos vecinales en la Argentina a mediados del siglo XX

En la Argentina, no existía una definición legal precisa del camino vecinal y se solía intercambiar indistintamente con otros términos, tales como “comunal”, “rural” o “municipal” o “de acceso”. Tal ambigüedad se refleja en la doble acepción del concepto. En ciertos casos aludía a la jurisdicción, en base a la clasificación sustentada en la organización político-administrativa del país: a) caminos nacionales, b) caminos provinciales y c) caminos municipales, terciarios, comunales o vecinales. Siguiendo este criterio, a comienzos de 1970, los primeros alcanzaban 46000 km y los segundos, 160000 km. De los terceros, delimitados por exclusión, se desconocía su determinación exacta, llegando a ser estimados —tal vez excesivamente— en 800000 km.² No obstante, más que la jurisdicción de pertenencia, era su función y superficie lo que solía definir al camino vecinal. En general, exceptuaba a las calles y caminos urbanos que dependían de las autoridades municipales. Tales caminos de tierra proveían de acceso y daban servicio a los predios rurales, comunicando éstos entre sí y con los núcleos de población o con los centros de interés comercial, bien directamente o a través de las carreteras de competencia provincial o nacional.

Muchos de ellos tenían su origen en sendas fijadas por el continuo caminar humano o en la subdivisión de la propiedad rural y luego se convirtieron en infraestructuras cruciales, aunque muy frágiles, sobre las que se desarrollaba la vida social y económica de la población rural. Normalmente poseían unos pocos kilómetros, carecían de inventario y se caracterizaban por su bajo volumen de tránsito y su estado precario. Este último, sujeto a las contingencias climáticas (como sequías e inundaciones), imposibilitaba o, en el mejor de los casos, obstaculizaba los desplazamientos. En la configuración y la conservación incidían también la estructura y el tamaño de la propiedad de la tierra. Por ejemplo, el extendido régimen de arrendamiento, en general, proporcionaba menos incentivos para que los productores se involucraran en las tareas de mantenimiento, en tanto la concentración parcelaria obraba en detrimento de la pervivencia o la ejecución de nuevos caminos. A diferencia de otros países, la Argentina no tenía tanta necesidad de abrir nuevos caminos vecinales, sino de planificar y conservar los existentes. “Es una malla totalmente arbitraria, ya que por una parte faltan algunos caminos para satisfacer el interés público y, en cambio, sobran muchos, muchísimos, carentes de trascendencia” sentenciaba el ingeniero Juan Villar.³ Había consenso, además, en que en ellos no urgía ejecutar pavimento, pero sí contar con un tipo de tratamiento del suelo que facilitara, con una buena estabilización, el tránsito permanente en todo tiempo, con lluvia, humedad o sequía.

² Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y Asociación Argentina de Carreteras (AAC) (1974). Simposio: El desarrollo de los caminos vecinales en la Argentina. Paraná, p. 13. En un informe editado por la OEA la cifra se reduce, también desmesuradamente, a 85000 km. Organización de Estados Americanos (OEA) (1962). Caminos vecinales en América Latina. Su administración y financiamiento. México, p.12.

³ Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (MOPBA) (1961). Primer Congreso Municipal Vial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, p. 105.

Estos requerimientos, que revitalizaron la cuestión vial en el medio rural, se profundizaron a mediados del siglo XX, cuando las demandas generadas por la expansión agropecuaria (auge de exportaciones, incremento del uso y la carga de camiones, difusión de tecnología, incentivos gubernamentales al agro), el derrumbe ferroviario y un cúmulo de transformaciones sociales (éxodo rural, incremento de viajes a la ciudad, nuevas pautas de consumo, mayor valoración del modo de vida urbano, creciente difusión del automóvil en el medio rural) gravitaron en la movilidad (Salomón, 2019). Así, la red caminera local, que ya no era pensada como subsidiaria de un ferrocarril en decadencia, sino en su funcionalidad distintiva, vio reforzado su papel. Impactó en ello la vigorización del automotor como una forma de comunicación más flexible y adecuada a la nueva realidad.

En el marco de una mayor valorización social de la interconexión y la transitabilidad, influyó la proyección de las ideas desarrollistas aplicadas al sector agropecuario, que incluía a los caminos vecinales como elemento del desarrollo. La red vecinal “debe evolucionar simultáneamente con los sistemas de caminos fundamentales pues su ineficiencia no sólo reduce la capacidad funcional de estos últimos (...) sino que compromete al proceso de desarrollo” postulaba una publicación oficial destinada a promocionar el plan vial para el decenio 1959-1969.⁴ Además, tras el golpe de estado de 1955 y en un contexto marcado por la desperonización y la descentralización, en gobernantes y expertos se evidenciaba una fuerte confianza en el activismo y el carácter democratizador de las iniciativas de la sociedad civil. Junto a la instalación del problema de lo “regional”, la idea de autogobierno local y participación creció frente a los regímenes caracterizados por su centralismo. Lo resume con claridad un editorial de la revista *Caminos*:

“En estos tiempos en que fuertes núcleos de trabajadores siguen creyendo que su felicidad y su prosperidad no dependen de su trabajo y de su esfuerzo (...) porque los patrones y el Estado tienen la obligación de velar por ellos, los consorcios camineros van a demostrar que el esfuerzo aunado rinde más (...)”.⁵

Fue el Plan de Caminos de Fomento Agrícola, que respondía a los intereses agropecuarios, lo que impulsó el desarrollo de los caminos vecinales e incentivó la toma de conciencia del imperativo de formular políticas nacionales y sistemáticas —aunque vistas en el largo plazo, carecieron de continuidad— (Salomón, 2018).⁶ Hasta ese momento, la vialidad rural había sido descuidada, por la prioridad concedida a las carreteras de bajo costo que, en un territorio extenso, conectaban los grandes centros urbanos. Las comunas no recibían sistemáticamente, pese a tener asignada una red de caminos a su cuidado, recursos significativos del poder provincial para esa finalidad concreta. Tampoco podían disponerlos de sus —en general— magros presupuestos, y entonces la obra que ejecutaban, más abocada al casco urbano, resultaba insignificante frente a las necesidades reales. A

⁴ DNV (s/f). Plan de obras de la red nacional, cap. V.

⁵ *Caminos. Revista Técnica* (julio de 1956), 161, p. 9.

⁶ Decreto-Ley 9.875/56 y Decreto reglamentario 18.219/56. En Administración General de Vialidad Nacional (1956). Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Buenos Aires, pp. 1-2.

ARTÍCULOS

Salomón. Caminos vecinales a imitar. Experiencias y conocimientos extranjeros como modelo para los proyectos...

esto se añadía que pocas ostentaban oficinas viales y el personal a cargo no solía ser profesional. Es decir, más allá de su incumbencia municipal, la red vecinal no había estado amparada por un régimen nacional y orgánico.⁷ De allí que, frente a las limitaciones estatales, se había ceñido a esfuerzos comunitarios intermitentes.

Anunciado en 1956, el Plan destinaba 1500 millones de pesos, a gastarse en cinco años, para promover caminos rurales de jurisdicción provincial o municipal que comunicaban unidades o centros de producción agrícola con estaciones ferroviarias, puertos y caminos pavimentados. El 40 % del monto sería invertido directamente por los organismos provinciales de vialidad en los caminos agrícolas de “primera categoría” (Fondo A). El 60 % restante lo manejaría la nación (Fondo B) y se volcaría a aquellos de “segunda categoría” a través de consorcios camineros vecinales, que debían aportar al menos el 20 % del importe de las obras (en efectivo, materiales, mano de obra, transporte o alquiler de equipos y/o cualquier otro servicio) y contaban con asistencia técnica del Estado.

Una de las novedades más significativas del Plan, que inauguró una sección especial dentro de la DNV, consiste en la erosión de las rígidas jurisdicciones estatales, al instaurar un sistema de trabajo mancomunado entre nación, provincias, comunas y particulares, en beneficio del camino secundario de transporte agrícola y, en especial, del camino de acceso a las explotaciones. En la tarea de conservación y mejoramiento intervenían esencialmente los intendentes (por medio de las comisiones viales municipales), los consorcios y los usuarios. Como consecuencia, la participación particular se incrementó y adquirió un matiz más institucionalizado, tal como lo demuestra la dinamización de los consorcios viales, cuyas raíces y status legal se remontaban a los años treinta.

Gracias a sucesivas leyes (15273 y 15274), desde 1960, el Plan ganó nuevos recursos y continuidad. Su éxito inicial se tradujo, hacia 1963, en la conformación de 2496 consorcios, 2895 obras y una longitud construida y/o conservada de 102322 km.⁸ El sistema fue despojado de recursos en los inicios de la última dictadura militar, a partir de 1976. Mientras a lo largo de dos décadas la DNV apoyó el fortalecimiento de la institucionalidad local y cofinanció a los gobiernos comunales, a nivel provincial, se registraron regímenes de coparticipación para las municipalidades y políticas que alentaban la participación local (Primero y Segundo Congreso Vial Municipal de la provincia de Buenos Aires, concursos de trabajos viales, Boletín Vial Municipal, etc.), con distintos avances e impactos. A esto se le añaden las gestiones de créditos en los organismos internacionales (como el Banco Nacional de Desarrollo) para la adquisición de equipos en los municipios y la capacitación. De este modo, los incentivos para esquemas conjuntos de gestión vial descentralizada (estatales y particulares) crearon las condiciones oportunas para que prosperaran —con más fuerza en los primeros años—

⁷ La primera manifestación legal que acogió su desenvolvimiento fue la ley Mitre, que estableció un sistema de complementación de las redes ferroviarias con los caminos, pero su alcance resultó limitado.

⁸ Consejo Interamericano Económico y Social (1963). Informe de la República Argentina para la segunda sesión de la Comisión Especial II del Consejo Interamericano Económico y Social: desarrollo agrícola y reforma agraria. Buenos Aires, p. 207.

iniciativas referidas a los caminos vecinales, las cuales se complementaron con otras intervenciones coordinadas, el financiamiento y el capital social de las comunidades.

El interés público por los caminos vecinales se puso claramente de manifiesto en el simposio “El desarrollo de los Caminos Vecinales en la Argentina”, realizado en 1974 a instancias de la Comisión Permanente de los Congresos de Vialidad y Tránsito y con la especial colaboración de la DNV y AAC. Las memorias expresan representaciones que acompañaron la consolidación de la institucionalidad dedicada al camino vecinal. Éste, como herramienta del desarrollo económico-social equilibrado, necesitaba la intervención activa de la comuna —el eslabón más débil del esquema político-administrativo, que requería asistencia técnica y económica de los poderes centrales— y el aporte del usuario o beneficiario directo. Por ejemplo, Pedro Pétriz⁹ se pronunciaba a favor de “regionalizar las capacidades de decisión”.¹⁰ Producto del debate dentro del simposio, la Secretaría de Transporte y Obras Públicas creó un grupo de trabajo específico encargado de sentar las bases del plan de mejoras de caminos vecinales (1974-1977), en cuya elaboración participó la AAC. Estas iniciativas, junto a las demás políticas públicas mencionadas, expresan la significación que los caminos vecinales alcanzaron entre mediados de los años cincuenta y setenta, posicionando al país entre los más avanzados dentro de América Latina. Tal hallazgo invita a la búsqueda de elementos transnacionales, a fin de insertar la problemática en un contexto que, a partir de la segunda posguerra, exhibía mayores interconexiones.

El lugar de lo vecinal en los circuitos de circulación de ideas

Como ha señalado la historiografía, en su etapa fundacional —durante los años treinta y comienzos de los cuarenta— la DNV privilegió la ejecución de caminos de bajo costo, siguiendo el modelo de los Estados Unidos, país al cual los funcionarios y técnicos viajaban con frecuencia. La vastedad de la red, la centralización administrativa y la experimentación en materiales constituían referencias obligadas de un patrón que fue adaptado a los requerimientos y los intereses locales. Por entonces, y tras el impacto de la crisis de Wall Street, los mandatos de la recomposición agropecuaria priorizaban la conectividad de los centros de producción con los de comercialización y consumo, lo cual suponía relegar los intereses particulares y locales en beneficio general de la sociedad. Si bien hacia fines de los años treinta se incorporó, como objetivo de gestión, el fomento del turismo y los accesos a las grandes ciudades, continuó rigiendo la racionalidad técnica y económica que resistía el embate de las presiones sociales a favor de los caminos secundarios. En términos de una visión economicista, los caminos de calzada natural implicaban un alto costo en relación con su oneroso mantenimiento y su exiguo tráfico, por lo que no justificaban la intervención pública.

⁹ El ingeniero Pétriz (1912-1975) tuvo un destacado desempeño público. Entre otros cargos que ocupó, fue presidente de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires presidente de la Dirección Nacional de Vialidad y ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación. Actuó en el Centro de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Ingenieros y en la Academia Argentina de Ingeniería. Fue presidente de la Asociación Argentina de Carreteras.

¹⁰ DNV y AAC (1974). Simposio: El desarrollo de los caminos vecinales..., p. 15.

En la década de 1950, desde fuera y desde adentro del Estado ganaron mayor visibilidad las voces a favor de los caminos vecinales. ¿Cuáles eran aquellos espacios de sociabilidad y redes en los que circulaban este tipo de ideas? En primer lugar, cabe citar el rol desempeñado por la AAC, creada en 1953 bajo el impulso de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) e integrada por funcionarios públicos, empresas constructoras, fabricantes e importadores de equipos y asociaciones de automovilismo, para interesar y asesorar a los poderes públicos en los planes de ejecución de obras viales. Desde su fundación, esta entidad, aunque no exclusivamente, ganó un fuerte protagonismo en la decisión política estatal, desplazando la vigorosa ascendencia captada por el Touring Club Argentino y el Automóvil Club Argentino en las décadas previas.

A través de diferentes medios, la AAC contribuyó a posicionar en la agenda del debate público la necesidad de mejorar la transitabilidad de los caminos vecinales. Sus órganos de prensa, *Carreteras* y *Noticias Camineras*, cedían espacio a notas y discursos de funcionarios sobre la comunicación en el medio rural, mientras exhortaban a los poderes públicos a embarcarse en la construcción y el mantenimiento de los caminos vecinales y a instigar el respaldo comunitario. Es decir, las obras no debían ser de exclusiva incumbencia estatal. A título de ejemplo, cabe mencionar que, en 1960, *Noticias Camineras* reprodujo una disertación del secretario de Obras Públicas de la Nación, Pascual Palazzo, en la que planteaba: “los caminos vecinales son tan necesarios como las vías maestras (...) no se debe esperar todo del Estado. Mucho puede hacerse mediante el esfuerzo propio, como en el caso de los consorcios camineros”.¹¹ En 1958, *Carreteras* difundió una nota de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) que reivindicaba el creciente interés de los pobladores de campo por los caminos vecinales e instaba a plasmar avances más sustantivos en esta dirección.¹² De todos modos, no debe exagerarse la centralidad de este tópico en los espacios de transmisión de ideas sobre vialidad.

Junto a la publicación periodística, la AAC asumió un papel singular en el perfeccionamiento profesional. Así, por un lado, otorgó becas para efectuar estudios en el extranjero junto con la International Road Federation (IRF), la DNV y las direcciones provinciales de vialidad.¹³ Por otro, propició conferencias y encuentros nacionales e internacionales y, como interlocutor privilegiado del Estado, bregó por hacer recaer la atención gubernamental en los caminos vecinales. Tanto en el VI Congreso Panamericano de Carreteras, reunido en Caracas en 1954, como en conferencias pronunciadas en la sede de la institución o por medio de distintas publicaciones, esta entidad se ocupó del asunto. Inclusive, dicha preocupación se tradujo, en 1956, en la conformación de una comisión abocada al estudio de las “raíces del aparato vial”, en base al presupuesto de que, como parte esencial, lo “alimentan” y “justifican su existencia”.¹⁴ En 1974, la organización del simposio “El desarrollo de los caminos vecinales en Argentina”

¹¹ AAC (enero-febrero de 1960). *Noticias Camineras*, 63, p. 5.

¹² AAC (julio-septiembre de 1958). *Carreteras*, 15, p. 42.

¹³ AAC (marzo-abril de 1960). *Noticias Camineras*, 64, p. 1. Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVBA) (1959). *Vialidad*, 7, p. 36.

¹⁴ AAC (abril-junio de 1956). *Carreteras*, 6, p. 162.

representó otro modo de intervención pública mediante el cual aspiraba a influir en las decisiones políticas y la racionalidad técnica. Su capacidad de injerencia efectiva en la materia parece haber sido mayor que la ejercida por las corporaciones rurales.

Al interior de la DNV, el golpe de 1955 había inaugurado un reemplazo de dirigencias, elencos técnicos y agendas públicas. Más allá de los sucesivos cambios políticos a lo largo de las siguientes dos décadas, la repartición mostró un mayor compromiso por impulsar la red vecinal, tal como manifiestan las políticas y los discursos. El nuevo contexto era profundamente diferente tanto en lo político como en lo técnico y en cuanto a la forma y funciones del aparato estatal. En este marco, la relación ingeniería-Estado replicaría, hasta cierto punto, el rol privilegiado de los años treinta, aunque la demanda estatal fomentó la creación de nuevos espacios de formación de recursos humanos en vialidad, en tanto que las reparticiones públicas constituían una pieza clave del campo disciplinar de los ingenieros. Por ejemplo, se añadieron cursos de especialización vial para éstos últimos propiciados por la DNV en la Universidad de Buenos Aires, los cuales se replicaron en otras universidades.¹⁵ Desconocemos el peso de lo rural en dicha formación, pero inferimos un mayor interés de los expertos por las nuevas técnicas del suelo en dicho ámbito. Por otra parte, si bien la inquietud profesional por la red vial vecinal como factor de progreso de los pueblos no resulta novedosa (Salomón, 2020), a mediados del siglo XX, habría alcanzado espacios más institucionalizados, pese a cierta marginalidad relativa.¹⁶

Los congresos viales, particularmente los panamericanos y los celebrados a nivel provincial/municipal, y la circulación de conocimientos técnicos y de expertos son claves para reconocer las referencias extranjeras en la cuestión vial vecinal. Por un lado, a partir de los años cincuenta se visualiza un mayor compromiso por la problemática en los Congresos Panamericanos de Carreteras, tal como manifiesta una de las resoluciones de aquel reunido en 1954: el imperativo de fomentar la construcción de caminos vecinales de penetración, con el objeto de aumentar las áreas de cultivo, abrir nuevos mercados a la industria, incrementar el tráfico de las redes principales y promover la economía y la cultura nacionales.¹⁷ Para ello, junto al sistema tripartito de financiamiento, exhortaba a la difusión de esquemas participativos. Prueba de que este tipo de instancias oficiaban como canales de difusión de experiencias, en el VII Congreso Panamericano de Carreteras (1957), el ingeniero Marcelo Álvarez, funcionario de la DNV y vocal de la AAC, presentó el trabajo “Organización permanente de los caminos vecinales”.¹⁸ Ponderando los avances efectuados en la Argentina, recomendaba el relevamiento de la red, el establecimiento de un régimen legal, la contribución financiera y técnica tanto provincial como nacional y el estímulo de una conciencia vial favorable al compromiso social.

¹⁵ AAC (diciembre de 1961). *Noticias Camineras*, 78, p. 10.

¹⁶ Por ejemplo, dentro de *La Ingeniería* son pocas las notas referidas a la temática. Una de ellas, que incluye el Plan de Caminos de Fomento Agrícola, está en Humet (junio-julio de 1957). Presente y futuro de la vialidad argentina. *La Ingeniería*, 959, pp. 382-389.

¹⁷ Unión Panamericana (1955). Sexto Congreso Panamericano de Carreteras. Caracas, 11 al 23 de julio de 1954. Acta final. Washington, p. 37.

¹⁸ AAC (octubre-diciembre de 1957). *Carreteras*, pp. 14-19.

ARTÍCULOS

Salomón. Caminos vecinales a imitar. Experiencias y conocimientos extranjeros como modelo para los proyectos...

A su vez, si bien ignoramos su alcance efectivo y las lecturas que se han hecho de ellos, debemos considerar los textos extranjeros que circulaban en la Argentina. Por ejemplo, preparado en colaboración con la Agencia para el Desarrollo Internacional, llegó al país material técnico en español sobre caminos vecinales, tal como el *Manual de Caminos Vecinales* (1969) que, asociado a los programas de cooperación de la Alianza para el Progreso, bregaba por difundir la organización mexicana, que captó una necesidad imperiosa, la del “medio rural pobre, incomunicado y ansioso de incorporarse al progreso nacional y de disfrutar de las bondades de la civilización”.¹⁹ El *Manual sobre inventarios de caminos rurales* (1973), dedicado al registro de características y la divulgación de instrucciones, también podría ser interpretado a la luz de la historia transnacional, expresión de los flujos materiales y simbólicos de ideas provenientes de EEUU.²⁰ Otras publicaciones, como las *Normas de diseño geométrico de caminos rurales*, reconocían el aporte de las experiencias tanto nacionales como extranjeras.²¹ Pese a que esta escueta mención está lejos de restituir la complejidad de los sentidos y las apropiaciones, tiene la virtud de visibilizar algunas ideas y figuras de autoridad que impregnaban el ambiente técnico-político de la época.

Las estancias de formación u observación en el extranjero, principalmente en EEUU, México, Canadá y Brasil, encarnaron otro espacio de convergencia de saberes. “Habrá que mandar a los más promisorios (técnicos) a que se perfeccionen en otros países, especialmente en EEUU” anunciaba Justiniano Allende Posse en una conferencia pronunciada en el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) en 1957.²² ¿Hasta qué punto el cuerpo especializado y actualizado en materia de caminos tuvo llegada al ámbito local? Aunque es difícil aventurarlo, la escasez de profesionales a nivel municipal sugiere la existencia de un circuito relativamente cerrado de circulación de conocimiento experto. No casualmente, y a modo de excepción, dentro del Primer Congreso Vial Municipal, un ponente destacó que en la municipalidad de Bahía Blanca trabajaba un técnico en vialidad instruido en el extranjero con una beca de la Universidad Nacional del Sur.²³

Por último, conviene detenerse en los organismos internacionales como espacios de circulación, más rígidos, aunque no menos trascendentales. Desde su óptica, resultaba clave el rol de la infraestructura vial para el desarrollo rural, tal como atestiguan los documentos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y la OEA (Organización de los Estados Americanos). Entre ellos, sobresalió un informe confeccionado en 1962 por esta última, para promover programas adecuados en materia de caminos vecinales, dada su importancia para el desarrollo agrario, tanto en su aspecto

¹⁹ Etcharren Gutiérrez, R. (1969). *Manual de Caminos Vecinales*. México DF: Representaciones y Servicios de Ingeniería S.A., p. VI.

²⁰ Departamento de Carreteras del Estado de Texas E.U. de A. (1973). *Manual sobre inventarios de caminos rurales*. México: Centro Regional de Ayuda Técnica, AID.

²¹ Ruhle, F. (1967). *Normas de diseño geométrico de caminos rurales*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Viabilidad.

²² DNV (1958). *Enfoques del problema vial en 1957*. Buenos Aires, p. 21.

²³ MOPBA (1961). *Primer Congreso Municipal Vial...*, p. 79.

económico como social.²⁴ Inspirado por el “Acta de Bogotá”²⁵ (1960), constituye una fuente sumamente valiosa, no sólo para apreciar las representaciones sobre los caminos vecinales, también para visualizar con perspectiva comparativa sus dimensiones legales, administrativas y financieras en América. En esta dirección, pone a disposición del lector una serie de datos comparativos que ilustran sobre el desarrollo vial en dicho continente (Figura 1). No sólo la inclusión de los modelos internacionales a seguir evidencia el importante conocimiento que tenían los estadísticos de las formas americanas de organización vial, también permite deducir la circulación de conocimiento y el interés por instalar con mayor fuerza el tema en la agenda pública. De tal suerte, categorías y estructuras organizativas importadas habrían sido combinadas y adaptadas localmente en un producto único y particular.

Figura 1: Desarrollo vial en países americanos, 1962

	Superficie (km ²)	Población	Habitantes/km ²	Habitantes/Vehículo automotor	Longitud total de carreteras (km)	Carreteras pavimentadas o revestidas (km)	Caminos vecinales
Argentina	2790485	20959000	8	31	146400	27984	85500
Brasil	8513844	65743000	8	83	457112	83100	349994
Chile	741767	7551000	10	65	48280	27360	53233
Colombia	1138338	14132000	12	94	30000	14000	2399
EEUU	9363387	179647000	19	2.6	5598575	3948874	3968640
México*	1969269	34626000	18	51	35956	35956	14000
Perú	1285215	10857000	8	95	39933	13940	s/d
Uruguay	186926	2803000	15	18	41616	8163	33450
Venezuela	912050	6709000	7	24	25290	17990	5761

Fuente: OEA (1962). Caminos vecinales en América Latina. Su administración y financiamiento. México, p.12.

*Aclaración: Según el propio informe, datos posteriores, aunque no confirmados, indican una longitud mayor de las carreteras pavimentadas o revestidas y, por consiguiente, de la red vial, a saber: 44651 km.

En suma, la circulación de conocimiento experto sobre la vialidad vecinal que operó como fundamento de muchas de las políticas públicas estuvo marcada por la dimensión transnacional. La utilización de determinados conceptos y argumentos sobre lo local y rural así lo demuestra. De hecho, en la Argentina las discusiones y las iniciativas marcharon en sintonía con lo planteado en los circuitos internacionales americanos, aunque a veces no había referencias explícitas. Con todo, resulta claro que la influencia de los organismos internacionales en materia de caminos vecinales representa un ejemplo paradigmático, ya que, por definición, remite a actores transnacionales de influjo creciente en agendas y programas locales que, por regla general, suelen ser estudiados exclusivamente dentro del marco nacional y, aún más, municipal.

²⁴ OEA (1962). Caminos vecinales en América Latina...

²⁵ Acta de Bogotá (12 de septiembre de 1960). (1961). *El Trimestre Económico*, 28, (109(1)), 168-173.

Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20855499>

Estados Unidos: un ya clásico modelo a seguir

El problema de los caminos de tierra en la Argentina no escapaba a una realidad más amplia: de acuerdo con las estadísticas, a comienzos de la década de 1970, el porcentaje en todo el mundo, dentro de la red total, trepaba al 80 %.²⁶ Por ende, no sorprende el manejo de referencias internacionales como instrumento de legitimación y validación del posicionamiento de funcionarios y expertos locales, tal como había ocurrido con los debates en torno a la primigenia organización de la DNV. A la hora de emprender obras relativamente económicas, pero de gran longitud, el modelo a seguir había sido el norteamericano. Pero, cuando la DNV puso el foco en los caminos vecinales, las referencias al país del norte se equipararon con las latinoamericanas, tal como lo documentan los contenidos de los congresos, las conferencias y las publicaciones técnicas.

En lo que se refiere a caminos vecinales, a mediados del siglo XX, la centralidad norteamericana radicaba en su tránsito permanente, que superaba el 95 %. Pero allí, a diferencia de la Argentina, las usualmente denominadas carreteras locales o de condado se hallaban en buena medida “revestidas” (con suelos mejorados o revestimientos granulares, superficies bituminosas, pavimentos). “Casi tres de cada cinco chacras norteamericanas están situadas a la vera de un camino de superficie dura, o a seis kilómetros o menos de tales rutas” pregonaba una publicación gubernamental destinada a promocionar las obras a financiar con los empréstitos de la Alianza para el Progreso, a principios de la década de 1960.²⁷ Claramente, la accesibilidad de la población rural norteamericana a una densa red y la posibilidad de circulación constante despertaban admiración.

Otras tres cuestiones asociadas estaban presentes en las soluciones propuestas por ingenieros y funcionarios argentinos: la técnica vial, el corpus estadístico y el financiamiento. En cuanto a la primera, resultaba lógico que el país del norte apareciera como guía para notificarse sobre las últimas innovaciones, ancladas en una tradición indiscutible. Por consiguiente, las especificaciones adoptadas aquí guardaban cierta relación con las recomendadas por la Association of State Highway Officials (AASHO), si bien se ajustaban a las condiciones locales. Tal como formulara en una conferencia Pedro Pétriz, los caminos vecinales requerían, por la vastedad de la red y los limitados medios económicos, cuantiosos conocimientos técnicos y mucha experiencia sustentada en prácticas localizadas.²⁸ Siendo mayores las dificultades por vencer, demandaban soluciones de verdadero ingenio, para que, con un adecuado tratamiento del suelo, aseguraran su tránsito en toda época del año.²⁹

“Hay que dar tecnología a la enorme red de tierra —lo recuerdo especialmente— en el aspecto relativo a su conservación” reclamaba Pétriz en otra conferencia.³⁰ Pero

²⁶ DNV y AAC (1974). Simposio: El desarrollo de los caminos vecinales..., p. 30.

²⁷ Carreteras. Factor de progreso (s/f). Buenos Aires: Grafitec S. A.

²⁸ Pétriz, P. (1960). Necesidades del país y bases para el desarrollo de la obra vial. La fijación de una política caminera nacional. En DNV, *Conferencias sobre temas viales* (pp. 5-46). Buenos Aires, p. 16.

²⁹ A ello contribuían las experiencias de estabilización de suelos realizadas en los laboratorios de la DNV, las entidades viales provinciales, el LEMIT y las universidades.

³⁰ Pétriz, P. (1975). Importancia del camino secundario en el país. Necesidad de impulsar la tecnificación para su desarrollo. En *Simposio Tecnología para los caminos secundarios en la Argentina*. (pp. 13-19).

las recomendaciones no se fundaban en criterios generales, sino que se basaban en el aprovechamiento de los recursos locales. La atención a las singularidades de cada territorio adquiriría peso, por ejemplo, para la utilización de materiales, según expresan varias ponencias presentadas en los congresos viales. De igual forma, este tipo de advertencias sobre la adopción acrítica de conceptos estuvo presente en los manuales o cartillas sobre conservación de caminos de tierra, que sugerían atender, entre otras variantes, las condiciones climáticas, la topografía y la calidad del suelo de cada lugar.³¹ No obstante, la conservación de estos caminos también estaba dada por la observancia de las reglamentaciones de tránsito (peso de los vehículos, tránsito en días de lluvia, etc.), por lo que no solamente representaba un problema de ingeniería. Emerge aquí un punto interesante de intersección, no exento de tensiones y de adaptaciones, entre los procesos globales y locales.

En segundo lugar, las elites locales, nutridas por el pensamiento planificador, ponderaban la producción de conocimientos cuantitativos de medición y comparación como base para la acción del Estado, según manifiesta la transcripción de estudios norteamericanos sobre relevamientos de caminos y tránsito en zonas rurales. Para ellas, los vacíos en materia estadística conspiraban contra la programación del desarrollo sectorial. En contraste, en EEUU existían detallados registros sobre la red rural, así como manuales metodológicos para realizarlos. Prueba del interés local por la sistematización, en 1955, la AAC, bajo la supervisión de reconocidos ingenieros, editó la versión en castellano de la memoria titulada *Road User Benefit Analyses for Highway Improvments. Cars in rural zones*, publicada en 1952 por la AASHO.³² De acuerdo al prólogo de la traducción vernácula, los métodos, datos y conclusiones de la publicación podían ser de gran utilidad para proyectistas de obras viales, funcionarios y profesores. La misma planteaba que, al igual que el resto de los caminos, los vecinales no sólo implicaban capital invertido en construcción y conservación, sino que afectaban los valores de operación de los vehículos, el ahorro de tiempo, la conveniencia y el confort de los usuarios. En base al supuesto de que el camino verdaderamente más económico no constituía aquel cuyo costo era menor, sino que suministraba el mayor beneficio en relación a lo gastado, la obra defendía los principios de economía vial.

Esta aseveración ponía en tela de juicio aquellas posiciones que en la Argentina sólo medían las erogaciones en función de las exigencias del tránsito. Para algunos, tales principios “racionales” dotaban de centralidad a las carreteras nodales en lugares estratégicos. “Si en ese lugar se necesita un camino, deben existir en ese lugar los fondos para pagarlo” afirmaba el ingeniero Eduardo Arenas.³³ Distinta era la posición de otros colegas, como Antonio López Airaghi: “ha llegado la hora de mirar más hacia el interior que reclama más

Buenos Aires: Comisión Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad y Tránsito.

³¹ Por ejemplo, en DVBA (abril-mayo de 1962). *Boletín Vial Municipal*, 14-25, p. 4.

³² American Association of State Highway Officials (1955). Análisis del beneficio económico de los usuarios en el mejoramiento de caminos. Parte I- Automóviles en Zona Rurales. Traducido y editado por la AAC. Buenos Aires.

³³ Cámara Argentina de la Construcción (CAC) (1952). El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires: Talleres Gráficos CESA, p. 212

caminos” o César Polledo “no es sólo por el aspecto económico que puede justificarse la obra”.³⁴ En esta misma línea, Pedro Longhini llamaba la atención sobre la conveniencia de impulsar la red vecinal mediante la conformación de consorcios camineros.³⁵ Pétriz, por su parte, instaba a considerar su dimensión social: “el aspecto económico es importante pero por sí solo no es decisivo (...) hay beneficios indirectos (...) que son los sociales”.³⁶

Esta última dimensión introduce otro tópico: las formas de financiamiento aplicadas para construir y mantener la red caminera local. En EEUU, los programas de ayuda federal para los caminos rurales secundarios, en los cuales se incluían los caminos vecinales más importantes, determinaban aproximadamente una financiación del 60 % por parte del gobierno federal y otra del 40 % de los gobiernos estatales y locales.³⁷ Estos últimos —condados y municipios— detentaban una relativa fortaleza financiera, ya que, además de los recursos propios, recibían fondos estatales específicos.³⁸ No es de extrañar entonces que el sistema vial rural local norteamericano, reforzado por la campaña para mejorar los *farm-to-market roads* y la intervención federal y estadual, aportara referencias de utilidad para el enfoque vial argentino. Ilustrativamente, Pétriz adulaba la significativa inversión en caminos rurales locales, que representaba alrededor del 20 % del total.³⁹ En el mismo sentido, según elogiaba el ingeniero Mario Vic, junto al planificado ímpetu estatal y a la ejecución moderna y coordinada de las obras, era digno de destacar la previsión financiera y el ordenamiento de prioridades constructivas, este último basado en relevamientos metódicos y permanentes tanto de necesidades como de factibilidad.⁴⁰

En líneas generales, los funcionarios y técnicos argentinos subrayaban de EEUU su “brillante actuación”, signada por el dinamismo estatal, en todos sus niveles, a favor de la modernización técnica y el libre tránsito.⁴¹ La distancia respecto al panorama nacional se amplificaba a la hora de observar el funcionamiento de sus dependencias viales, distinguido por la racionalidad y la eficiencia. De este modo, la política sistemática del Estado terminó por darle al país del norte un lugar prioritario como modelo ideal en cuanto a caminos vecinales se refiere.

El sistema tripartito mexicano

Así como para los años de entreguerras —e incluso después— la primacía de la vialidad norteamericana era insoslayable, hacia los años cincuenta cobraron relevancia las novedosas experiencias latinoamericanas, particularmente la de México.

³⁴ CAC (1952). El problema vial..., pp. 211 y 213.

³⁵ CAC (1952). El problema vial..., pp. 203-204.

³⁶ DNV y AAC (1974). Simposio: El desarrollo de los caminos vecinales..., p. 16.

³⁷ OEA (1962). Caminos vecinales en América Latina..., p. 52.

³⁸ Bureau of Public Roads (1955). The financing of highways by counties and local rural governments, 1942-51. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

³⁹ Petriz, P. (1960). Necesidades del país y bases para el desarrollo de la obra vial. La fijación de una política caminera nacional. En DNV, *Conferencias sobre temas viales* (pp. 5-46). Buenos Aires, p. 17.

⁴⁰ Vic, M. (1968). Análisis para el desarrollo vial argentino. Método demográfico. Buenos Aires.

⁴¹ Conferencia de Justiniano Allende Posse. En DNV (1958). El Estudio de las reformas a la Ley de Vialidad- Fondos del Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Buenos Aires, p. 14.

Al combinar el sistema de contribuciones voluntarias con la imposición de impuestos adicionales o especiales destinados a los caminos vecinales, tendían a subsanar un vacío o a reemplazar a la prestación vial, esta última, de raigambre colonial.⁴² Según los especialistas, aún en este tipo de caminos el tráfico automotor exigía una creciente especialización técnica y mecanización, difíciles de satisfacer con el antiguo sistema.

Las experiencias latinoamericanas daban cuenta del progreso generado por el trabajo conjunto de funcionarios y beneficiarios a favor de los caminos vecinales, ante la falta de recursos adecuados a los requerimientos. Desde este punto de vista, la realidad de los países en desarrollo pasó a ser el marco de referencia para la Argentina. “Hay ya bastante experiencia, no sólo en el país sino aún en ciertos países latinoamericanos, que indican que la base ideal para encarar el desarrollo de los caminos vecinales es el consorcio con la participación de la Nación, la Provincia, los Municipios y los beneficiarios directos de tales caminos” anunciaba un representante de la DNV en la discusión del anteproyecto destinado a crear un Fondo Especial de Caminos Comunales en La Pampa.⁴³ Como expresión de este clima de ideas, tal funcionario aducía que a las dos primeras les correspondían el financiamiento y la asistencia técnica; al Municipio, la promoción, la decisión de prioridades, la ejecución y la conservación; y, por su parte, los usuarios debían colaborar material y económicamente en el desarrollo de las obras y asumir una conciencia vial afín a la preservación y al buen uso de los caminos.

En base a la premisa de que las trayectorias individuales se muestran como un campo de observación privilegiado de las articulaciones entre lo nacional y lo internacional, vale la pena detenerse en el ingeniero Juan Villar, funcionario de la DVBA que en 1959 obtuvo una beca de dos meses para emprender estudios sobre la problemática vial en las dependencias de la Secretaría de Obras Públicas de México.⁴⁴ Seguramente, esta formación nutrió su libro *El camino de tierra y su circunstancia bonaerense*, obra muy citada en el campo de transmisión del saber vial.⁴⁵ Fruto de su estadía en México, Villar elaboró un jugoso informe que da cuenta de la organización vial en dicho país y destaca la labor desplegada en la década anterior.⁴⁶ Allí, nuevas orientaciones estatales habían propugnado la construcción caminera en zonas carentes de toda comunicación, alimentando las grandes carreteras troncales y supliendo la falta de ramales ferroviarios. Expresión de tal fenómeno, el Departamento de Planeación y Fomento de Caminos Vecinales —creado en 1947 y dos años después reemplazado por el Comité Nacional de Caminos Vecinales— se erigió como el organismo específico más antiguo —al menos en cuanto a funcionamiento continuado— y prolífico en

⁴² En algunos países aún subsistía. En Bolivia, por ejemplo, implicaba el pago de una suma anual o un día de trabajo. En Paraguay la imposición laboral era de 4 a 6 días, según la edad del ciudadano.

⁴³ Dirección de Vialidad de La Pampa y AAC (1974). Fondo Especial de Caminos Comunales (anteproyecto de ley). Reunión celebrada el 9 de agosto de 1974. Santa Rosa, p. 71.

⁴⁴ Graduado en la Universidad Nacional de La Plata, acreditó una larga y destacada actuación en la DVBA desde 1936 y, hasta donde tenemos registro, fines de los años setenta. En 1959 fue designado a cargo del Departamento de Conservación, reteniendo a su vez la jefatura de la Zona IV que detentaba desde hacía una década. DVBA (1959). *Vialidad*, 7, 36.

⁴⁵ Villar, J. (1962). *El camino de tierra y su circunstancia bonaerense*. La Plata.

⁴⁶ Villar, J. (1961). Panorama vial de la República de México. *Carreteras*, 26, pp. 4-10; 22-26; 32.

ARTÍCULOS

Salomón. Caminos vecinales a imitar. Experiencias y conocimientos extranjeros como modelo para los proyectos...

Latinoamérica. Desde un principio estableció el financiamiento tripartito de las obras: gobierno federal, estados y particulares directamente beneficiados.

La implantación del sistema de cooperación por terceras partes fue verdaderamente un éxito, por la cantidad de ofertas de participación vecinal (al contado o en cuotas, materiales, mano de obra, alquiler de equipos, combustibles, etc.). El programa no sólo despertó un gran interés popular, también impulsó contribuciones voluntarias de los sectores privados. Por ello, en 1956, al Comité se le agregó la realización de otro tipo de comunicaciones vecinales, como aeropuertos y telecomunicaciones. En 1960, la estructura fue reconfigurada y cambiada su denominación: Comisión Nacional de Caminos Vecinales, que rigió hasta 1967. Los guarismos indican la fecundidad de su tarea: la red vecinal aumentó de 1775 km en 1952 a 10227 km en 1957, y en 1960 alcanzó los 14000 km. Un año después, el país contaba con 24000 km de caminos vecinales construidos (con su correspondiente revestimiento o pavimentación) o en construcción.⁴⁷ De todos modos, lejos se estaba de la meta ideal de 150000 km estimada por la Primera Convención de Caminos Vecinales, celebrada en 1954.⁴⁸

El caso de México se destacaba en otro aspecto: la forma organizativa de la agencia gubernamental encargada de la vialidad vecinal. De carácter descentralizado y atendiendo a la raíz federal del país, al Comité Nacional lo secundaban las Comisiones Estatales de Caminos Vecinales y los Comités Pro-Caminos. Estos últimos se formaban a instancias de vecinos y particulares interesados en un camino y se ocupaban de las gestiones necesarias y la recaudación de los aportes privados para financiar la tercera parte que les correspondía. En ciertos casos, acudían a entidades comerciales e industriales en solicitud de ayuda financiera. Así, frecuentemente contribuían las empresas de transporte, mineras, forestales, automotrices, petroleras, etc. Por su parte, las Comisiones Estatales de Caminos Vecinales actuaban en representación de los estados y, donde existían, promovían y dirigían la construcción de los caminos vecinales. A su vez, estaban las Juntas Locales de Caminos, encargadas de ejecutar los proyectos de caminos programados bajo el Sistema de Cooperación Federal. De acuerdo a este sistema, la federación contribuía con el 50 % del costo de los caminos estatales y locales que construían dichas juntas. Hacia los años cincuenta, éstas tenían la obligación adicional de recibir los caminos vecinales, una vez concluidas las obras, y de conservarlos.

El modelo mexicano de institucionalización de caminos vecinales fue tal vez el caso más exitoso, por lo que no es de extrañar su referencia por parte de técnicos y funcionarios locales. Redes de expertos actuaron como mecanismos transmisores de conocimientos en la materia, conectados a través de comisiones investigadoras o de estudio, la prensa, conferencias internacionales o publicaciones facilitadas por comités de cooperación intergubernamental. Por ejemplo, el ya citado *Manual de Caminos Vecinales*, promovido por la Agencia para el Desarrollo Internacional, hacía conocer la historia de los caminos en México, así como sugerencias prácticas para su

⁴⁷ OEA (1962). Caminos vecinales en América Latina..., p. 35.

⁴⁸ López de la Parra, M. (1958). Significado y Desarrollo actual de los Caminos Vecinales y en General de las Vías de Comunicaciones del País. *Investigación Económica*, 18(72), 675-698.

planificación, construcción, mantenimiento y consideración legal y fiscal. Pese a que los expertos apelaban a experiencias diversas, la mexicana era la referencia principal en la materia, en especial con relación a la participación activa de la comunidad como motor del desarrollo vial regional. Ilustrativamente, Luis De Carli, en una conferencia pronunciada en la CAC en 1951, exaltó las inversiones viales de EEUU y países tan “nuevos” como la Argentina, en tanto destacó la cooperación particular en otros: “En México y Cuba la aportación económica de colonos y comerciantes es de tal magnitud que muchos kilómetros de caminos se hacen merced a esa cooperación”.⁴⁹

La circulación de estos conocimientos operó como cimiento de las políticas viales argentinas a mediados del siglo XX, en especial del Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Si bien en el proyecto no hemos hallado menciones explícitas a casos extranjeros, su contenido estuvo fuertemente marcado por la dimensión internacional. El sistema tripartito, adoptado más tempranamente en México, constituye un buen ejemplo del cruce, del vínculo “global” en los procesos de elaboración de política pública.

Reflexiones finales

El trabajo intenta ofrecer un punto de partida para articular los procesos político-institucionales nacionales implicados en la vialidad vecinal con dinámicas transnacionales. Procura contextualizar globalmente la situación de los caminos vecinales en la Argentina y se pregunta qué ideas sobre los mismos leían algunos actores directamente asociados a este tipo de saber. Tomamos el período comprendido entre mediados de las décadas de 1950 y 1970, momento en que se los tomó con más fuerza como objeto de estudio e intervención. De hecho, la construcción, el mejoramiento y la conservación de estos caminos constituyó una política importante en esta etapa, signada por el auge de la descentralización y el desarrollismo. Aunque la comunicación vial no desconocía el papel que habían asumido estos caminos en el pasado, la decisión política del Estado de ocuparse de ellos, sumada a las demandas sociales, les otorgaron un papel singular por esos años, en un país donde la red caminera local ya no era pensada como subsidiaria del ferrocarril sino en su funcionalidad y particularidad: posibilitaba la entrada y salida a la propiedad rural. Su papel decisivo para la movilidad se veía reforzado por la decadencia del sistema férreo y la consolidación del automotor como una forma de comunicación más flexible y adaptada a los nuevos tiempos en el medio rural.

La influencia de agentes públicos y privados involucrados en las cuestiones viales supuso un cambio de política en la DNV, que apuntó a ampliar su radio de acción, tradicionalmente más centrado en la red nacional. El Plan de Caminos de Fomento Agrícola constituyó el primer intento de solución orgánica de orden nacional al problema de la vasta red vecinal, caracterizada por la precariedad y condicionada por las contingencias climáticas. Asimismo, organizaciones civiles, en especial la AAC, contribuyeron a colocar los caminos vecinales en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. El interés por los “caminos de acceso” —que de todos modos no

⁴⁹ CAC (1952). El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires: Talleres Gráficos CESA, p. 47.

alcanzó a igualar a la vialidad urbana—, y los adelantos técnicos que éstos involucraban, fueron potenciados por profesionales y funcionarios a través de viajes de capacitación en el extranjero auspiciados por la DNV, reparticiones provinciales, universidades y entidades interesadas por la vialidad, así como cursos, seminarios y conferencias dictados por expertos provenientes de otros países o nativos que se habían nutrido de experiencias internacionales. En este sentido, se demostró cómo una infraestructura aparentemente de alcance local estuvo cruzada por circulaciones internacionales de saberes, expertos y capitales.

¿Qué ejemplos venidos de otros horizontes ayudaron a trazar rumbo o a legitimar políticas? De EEUU se valoraba la técnica vial, el corpus estadístico y el financiamiento, que junto al avance de la economía vial (capaz de resolver el orden de prioridad de las construcciones y el tipo de obra más conveniente), garantizaban una transitabilidad permanente. México, como emblema de las experiencias latinoamericanas, proporcionaba un ejemplo más cercano, denotando una alternativa a los modelos estatistas, verticalistas y centralistas. Las iniciativas de municipios, vecinos y asociaciones intermedias de este país despertaron la atención de algunos especialistas argentinos en vialidad, puesto que el sistema tripartito ofrecía la solución a la escasez de recursos humanos y materiales.

Lejos de agotar el tema, esta investigación invita a seguir indagando de qué manera modelos internacionales abocados a la vialidad rural-local eran pensados y adaptados en el país, configurando una apropiación creativa y selectiva y poniendo en tensión la dicotomía local-global. Varios interrogantes quedan pendientes. ¿Hasta qué punto las nuevas corrientes de pensamiento arribaron al ámbito municipal y sirvieron en la práctica para apuntalar intervenciones estatales? En espacios marginales, ¿no habría primado el desconocimiento de otras realidades? Asimismo, queda como desafío escudriñar la circulación de saberes desde los sujetos, poniendo la lente en las microdinámicas personales, sus vínculos con instituciones y organismos. En un marco donde tanto la enseñanza universitaria como la inserción en el Estado y la pertenencia a órganos corporativos brindaban fuentes de legitimidad complementarias, el reconocimiento y el análisis de las figuras más involucradas en la tarea de elaborar herramientas de intervención sobre los caminos vecinales (por ejemplo, Luis Zalazar, Marcelo Álvarez, Juan Villar y Pedro Pétriz) incita a recuperar la carnadura de las ideas. Este registro, de corte biográfico, permitirá reconstruir, con más detalle, flujos, redes, experiencias y vínculos muchas veces lábiles. Otra arista abierta por esta perspectiva se refiere a los intereses puestos en juego tras las múltiples instancias de encuentro y de diálogo más allá de las fronteras entre funcionarios, ingenieros y particulares vinculados al quehacer vial vecinal. ¿Cómo fue utilizado el capital simbólico dado por esas credenciales internacionales en la arena pública doméstica?

Como se advierte, aún persisten múltiples retos académicos. Es de esperar que este análisis preliminar, junto a otros futuros, concederán un panorama más completo del desarrollo de los caminos vecinales y, en general, de la conectividad en territorios rurales desde una perspectiva más relevante respecto del punto de mira —urbano—

que habitualmente se toma como referencia en la vialidad. Paradójicamente, en un mundo más integrado económica y tecnológicamente, el dilema por los desequilibrios territoriales se amplifica cada día más y exige enfoques más integrales y situados.

Fuentes documentales

- Acta de Bogotá (12 de septiembre de 1960). (1961). *El Trimestre Económico*, 28, (109(1)), 168-173. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20855499>
- Administración General de Vialidad Nacional (1956). Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Buenos Aires.
- American Association of State Highway Officials (1955). Análisis del beneficio económico de los usuarios en el mejoramiento de caminos. Parte I- Automóviles en Zona Rurales. Traducido y editado por la Asociación Argentina de Carreteras. Buenos Aires.
- Asociación Argentina de Carreteras (abril-junio de 1956). *Carreteras*, 6.
- Asociación Argentina de Carreteras (diciembre de 1961). *Noticias Camineras*, 78.
- Asociación Argentina de Carreteras (enero-febrero de 1960). *Noticias Camineras*, 63.
- Asociación Argentina de Carreteras (julio-septiembre de 1958). *Carreteras*, 15.
- Asociación Argentina de Carreteras (marzo-abril de 1960). *Noticias Camineras*, 64.
- Asociación Argentina de Carreteras (octubre-diciembre de 1957). *Carreteras*, 12.
- Bureau of Public Roads (1955). The financing of highways by counties and local rural governments, 1942-51. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Cámara Argentina de la Construcción (1952). El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires: Talleres Gráficos CESA.
- Caminos. Revista Técnica* (julio de 1956), 161.
- Carreteras. Factor de progreso (s/f). Buenos Aires: Grafitec S.A.
- Departamento de Carreteras del Estado de Texas E.U. de A. (1973). Manual sobre inventarios de caminos rurales. México: Centro Regional de Ayuda Técnica, AID.
- Dirección de Vialidad de La Pampa y Asociación Argentina de Carreteras (1974). Fondo Especial de Caminos Comunales (anteproyecto de ley). Reunión celebrada el 9 de agosto de 1974. Santa Rosa.
- Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1959). *Vialidad*, 7.
- Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (abril-mayo de 1962). *Boletín Vial Municipal*, 24-25.
- Dirección Nacional de Vialidad (1958). El Estudio de las reformas a la Ley de Vialidad-Fondos del Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Vialidad (1958). Enfoques del problema vial en 1957. Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Vialidad (s/f). Plan de obras de la red nacional.
- Dirección Nacional de Vialidad y Asociación Argentina de Carreteras (1974). Simposio: El desarrollo de los caminos vecinales en la Argentina. Paraná.

- Consejo Interamericano Económico y Social (1963). Informe de la República Argentina para la segunda sesión de la Comisión Especial II del Consejo Interamericano Económico y Social: desarrollo agrícola y reforma agraria. Buenos Aires.
- Etcharren Gutiérrez, R. (1969). Manual de Caminos Vecinales. México DF: Representaciones y Servicios de Ingeniería S.A.
- Humet, E. (junio-julio de 1957). Presente y futuro de la vialidad argentina. *La Ingeniería*, 959, 382-389.
- López de la Parra, M. (1958). Significado y Desarrollo actual de los Caminos Vecinales y en General de las Vías de Comunicaciones del País. *Investigación Económica*, 18(72), 675-698.
- Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (1961). Primer Congreso Municipal Vial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Organización de Estados Americanos (1962). Caminos vecinales en América Latina. Su administración y financiamiento. México.
- Petriz, P. (1960). Necesidades del país y bases para el desarrollo de la obra vial. La fijación de una política caminera nacional. En Dirección Nacional de Vialidad, *Conferencias sobre temas viales* (pp. 5-46). Buenos Aires.
- Pétriz, P. (1975). Importancia del camino secundario en el país. Necesidad de impulsar la tecnificación para su desarrollo. En *Simposio Tecnología para los caminos secundarios en la Argentina* (pp. 13-19). Buenos Aires: Comisión Permanente de los Congresos Argentinos de Vialidad y Tránsito.
- Ruhle, F. (1967). Normas de diseño geométrico de caminos rurales. Buenos Aires: Dirección Nacional de Vialidad.
- Unión Panamericana (1955). Sexto Congreso Panamericano de Carreteras. Caracas, 11 al 23 de julio de 1954. Acta final. Washington.
- Villar, J. (1961). Panorama vial de la República de México. *Carreteras*, 26, 4-10; 22-26.
- Villar, J. (1962). El camino de tierra y su circunstancia bonaerense. La Plata.
- Vic, M. (1968). Análisis para el desarrollo vial argentino. Método demográfico. Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

- 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: 0524-9767. Recuperado de: <http://t.ly/fa5M>
- 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://t.ly/CfFb>; DOI: 10.1590/S0104-59702008000300013
- Bayly, C. A., Beckert, S., Connelly, M., Hofmeyr, I., Kozol, W. & Seed, P. (2006). "AHR Conversation: On Transnational History", *American Historical Review*, Vol. 111, 5, 1441-1464. Recuperado de: <http://t.ly/jR-s>; DOI: 10.1086/ahr.111.5.1441

- Bell, M. & Osti, B. (2010). Mobilities and Ruralities: An Introduction, *Sociologia Ruralis*, Vol. 50, 3, 199-204. Recuperado de: <http://is.gd/3Evj5I>; DOI: 10.1111/j.1467-9523.2010.00518.x
- Charle, C., Schriewer, J. & Wagner, P. (eds.). (2004). *Transnational Intellectual Networks. Forms of Academic Knowledge and the Search for Cultural Identities*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- García Heras, R. (1985). *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*. Buenos Aires: Libros de Hispamérica.
- Gómez, T. & Tchordonkian, S. (2016). “En torno al sistema de transportes en la Argentina. Caminos y vías férreas, 1930-1950”, *TST*, 30, 48-79. ISSN: 1578-5777. Recuperado de: <http://t.ly/LMe->
- Gómez, T. & Tchordonkian, S. (2019). “Proyectos y concreciones en el sector vial (1958-1962)”. *Documentos de Trabajo del CESP/IIIE*, 57, 1-23. E-ISSN: 2469-0732. Recuperado de: <http://t.ly/DNMdL>
- Gruschetsky, V. (2012). “Saberes sin fronteras: la vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-194”. En M. Plotkin & E. Zimmermann (comps.), *Los saberes del estado*, (pp. 185-211). Buenos Aires: Edhasa.
- Gruschetsky, V. (2019). “La Dirección Nacional de Vialidad, una repartición modelo del Estado nacional. Técnica y política en la ciudad de Buenos Aires en la década de 1930”. En L. Menazzi & G. Jajamovich (comps.), *Saberes Urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*, (pp. 77-111). Buenos Aires: TeseoPress.
- Gruschetsky, V. (2021). “Infraestructura vial y territorio. El caso del Acceso Norte (1920-1960)”. En D. Zunino Sing, V. Gruschetsky & M. Pliglia (coords.), *Pensar las infraestructuras en Latinoamérica*, (pp. 145-165). Buenos Aires: TeseoPress.
- Milbourne, P. & Kitchen, L. (2014). “Rural mobilities: Connecting movement and fixity in rural places”, *Journal of Rural Studies*, Vol. 34, April, 326-336. Recuperado de: <http://t.ly/c9Er>; DOI:10.1016/j.jrurstud.2014.01.004
- Nacuzzi, L. & Lucaioli, C. (2011). “El trabajo de campo en el archivo: campo de reflexión para las ciencias sociales”. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, 9(10), 47-62. ISSN: 2250-7671. Recuperado de: <http://t.ly/AVo7U>
- Neiburg, F. & Plotkin, M. (comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ospital, M. S. (2002). *Autos y caminos para la modernización de Argentina, 1920-1940*. XVIII Jornadas de Historia Económica, Mendoza.
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Plotkin, M. & Zimmermann, E. (comps.). (2012). *Los Saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Porter, G. (2002). “Living in a walking world: rural mobility and social equity issues in sub-Saharan Africa”, *World Development*, Vol. 30, 2, 285-300. Recuperado de: <http://t.ly/xWR5>; DOI: 10.1016/S0305-750X(01)00106-1

ARTÍCULOS

Salomón. Caminos vecinales a imitar. Experiencias y conocimientos extranjeros como modelo para los proyectos...

- 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*, Vol. 18, N° 2, 260-275. Recuperado de: <http://t.ly/N49G>; DOI: 10.5335/hdtv.18n.2.8075
- 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://t.ly/Emvf>; DOI: 10.34096/rtt.i21.7152
- Salomón, A. (2020). “Los caminos de acceso: una temprana inquietud profesional y local durante la primera mitad del siglo XX en la Argentina”, *Población & Sociedad*, Vol. 27(1), 114-137. Recuperado de: <http://t.ly/nkH2>; DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2020-270104>
- Zimmermann, E. (2017). “Estudio introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional”, *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 12-30. Recuperado de: <http://t.ly/U25b>; DOI: <https://doi.org/10.35305/ese.v3i5.105>