

**Un lazo ausente: política vial y condiciones de vida en  
ámbitos rurales de la provincia de Buenos Aires  
(Argentina, 1940-1950).**

**A non-existent link: road policy and living conditions in rural areas  
of the province of Buenos Aires (Argentina, 1940-1950).**

Alejandra Laura Salomón\*

**Resumen:** Desde la década de 1920, en la Argentina cobró fuerza una acción pública orientada al diagnóstico y a la búsqueda de soluciones en materia vial, delineándose un consenso en torno a su importancia para el progreso material y moral de la nación. En las décadas de 1940 y 1950, la planificación de la política nacional adquirió mayores bríos, aunque fuentes de época destacan desequilibrios territoriales, manifestando la escasez y malas condiciones de los caminos en ámbitos rurales, y su impacto decisivo no sólo en la dinámica productiva sino también en la calidad de vida. Frente a estas expresiones, nos preguntamos en qué medida los gobiernos asumieron dichas falencias y las incorporaron a la agenda pública. ¿Qué argumentos eran empleados para impulsar la red vial y qué intereses eran priorizados? Para responder estos interrogantes, examinamos representaciones sociales gubernamentales -en especial de la provincia de Buenos Aires- alrededor de la red vial en las décadas de 1940 y 1950.

**Palabras clave:** Argentina. Vialidad. Rural.

**Abstract:** Since the 1920s, the Argentine Government encouraged a public action for the diagnosis and the search for solutions on road issues, and stressed its importance for the material and moral progress of the nation. In the 1940s

---

\* Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Profesora en Historia graduada en la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Historia egresada de la Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR-UNQ). Profesora de grado y posgrado de la UNQ. Líneas de investigación actuales: bienestar social rural en la provincia de Buenos Aires y políticas públicas en torno a la infraestructura rural a mediados del siglo XX.

and 1950s, the planned national policy was reinforced, although historical documents showed territorial imbalances and manifested the insufficiency and poor conditions of roads in rural areas, and its decisive impact not only in the productive dynamics but also in the quality of life. Therefore, we ask ourselves to what extent Governments recognized those problems and incorporated them into the public agenda. What arguments were used to develop the road network and what interests were prioritized? To answer these questions, we examine governmental social representations -especially of the province of Buenos Aires- around the road network in the decades of 1940 and 1950.

**Keywords:** Argentina. Roads. Rural.

## **1-Introducción**

Desde la década de 1920, en la Argentina cobró fuerza una acción pública orientada al diagnóstico y a la búsqueda de soluciones en materia vial, delineándose un consenso en torno a que los caminos constituían una clave para el progreso material y moral de la nación, y que era necesaria una intervención estatal sistemática y centralizada. En las décadas de 1940 y 1950, la planificación y coordinación de la política nacional adquirió mayores bríos. De todos modos, fuentes de época destacan grandes desequilibrios territoriales, manifestando la escasez y malas condiciones de los caminos en ámbitos rurales, y su impacto decisivo no sólo en la dinámica productiva sino también en la calidad de vida de los habitantes. Frente a estas expresiones, nos preguntamos en qué medida el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) asumió dichas falencias y las incorporó a la agenda pública, en medio de la diseminación de ideas y medidas favorables a la “democratización del bienestar”.<sup>1</sup>

Para este trabajo resulta un aporte la perspectiva de Oszlak y O’Donnell, para quienes las políticas estatales constituyen un conjunto de acciones y omisiones que revelan una específica modalidad de intervención del Estado en

---

<sup>1</sup> El gobierno peronista, invocando la consigna de justicia social, proporcionó cambios significativos en el nivel de vida de amplias franjas de la población en materia de salud, educación, vivienda, consumo, turismo, etc. Producto de las denominadas “políticas de democratización del bienestar”, se construyó una sociedad móvil, con una estructura de ingresos más igualitaria, que para muchos trabajadores significó la ampliación de sus horizontes. De todos modos, su alcance fue marcadamente desigual en el campo.

relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (OSZLAK; O'DONNELL, 1976). Es decir, interactúan con un proceso social tejido alrededor de temas que las originan y suponen una priorización de los mismos. La selección prioritaria compone la agenda pública, que muestra cuál es la percepción de los poderes públicos sobre lo que se debe atender y resolver (TAMAYO SÁEZ, 1997). Por lo tanto, hay problemas y temas más proclives que otros a ser incluidos en la agenda institucional. Así como hay sujetos que detentan mayor grado de incidencia sobre los poderes públicos, la cultura política y organizativa de los estos últimos oficia de filtro en la percepción y resolución de los problemas.

En esta dirección, partimos de la premisa de que las políticas públicas constituyen posicionamientos político-ideológicos que orientan los cursos de acción en la resolución de un problema, y que dichos posicionamientos responden a un imaginario. El ciclo vital de una política estatal se inicia cuando determinados actores estatales y no estatales se sitúan frente a un problema, haciendo que éste se transforme en una cuestión socialmente problematizada. En base a este supuesto, ¿puede considerarse a la etapa peronista como el momento en que la preocupación por la incidencia socio-económica de los caminos rurales se instaló en la agenda de cuestiones vigente, en un contexto signado por una mayor sensibilidad por la desigualdad? ¿O la cuestión aún no se había transformado en socialmente problematizada?

En la Argentina, no abundan los trabajos sobre vialidad, y la mayor parte de ellos se dedican a la primera mitad del siglo XX. Se la ha abordado desde una perspectiva económica, en relación a los avances de la industria automotriz (GARCÍA HERAS, 1985), la incidencia de los importadores de automóviles (OSPITAL, 2002) y su complementariedad con el ferrocarril (GÓMEZ; TCHORDONKIAN, 2014). Con una impronta social, algunos estudios se han abocado a la vinculación entre automóvil, caminos y turismo (SCARZANELLA, 1998; OSPITAL, 2005; PASTORIZA, 2008) y las intervenciones públicas en materia de vialidad y turismo del Automóvil Club Argentino y del Touring Club Argentino (PIGLIA, 2014). Por otra parte, pueden registrarse aportes desde la historia del Estado, por ejemplo, sobre la acción de los ingenieros en las

reparticiones estatales (BALLENT, 2008) y el lazo entre expertos y saberes viales de Estados Unidos y la Argentina (GRUSCHETSKY, 2012). También ha sido examinada la contribución de las carreras automovilísticas y del turismo a la construcción de un imaginario del camino y a la difusión del automóvil (BALLENT; GORELIK, 2001; BALLENT, 2005). En tanto, es muy poco lo escrito sobre la provincia de Buenos Aires (PIGLIA, 2011; FERNÁNDEZ, 2016).

En vista de su impacto socio-económico y de que resulta aún un área relativamente vacante de estudios desde una perspectiva histórica, el propósito del trabajo es examinar el vínculo entre vialidad y condiciones de vida rural, desde el enfoque de las representaciones sociales (RAITER, 2002). Una línea de interrogación oficia de disparador de la indagación: ¿por medio de qué argumentos los gobiernos nacional y bonaerense entre 1946 y 1955 justificaron la necesidad de expandir y conservar la red vial?<sup>2</sup> Esta última, ¿fue contemplada como elemento central para mejorar la calidad de vida en el medio rural? Los indicios sugieren que el camino era representado centralmente en términos económicos, funcional al transporte de mercancías y turistas, por ende, elemento importante para el incremento de la producción, el consumo y el comercio. Al priorizarse las ventajas económicas, no se lo concibió por entonces en términos sociales, es decir, como facilitador de la sociabilidad y del acceso a los servicios públicos en el medio rural, tales como salud y educación. Estas concepciones explican la primacía que el gobierno nacional de Juan Domingo Perón y los gobernadores de la provincia de Buenos Aires Domingo Mercante (1946-1952) y Carlos Aloé (1952-1955) asignaron a las carreteras de bajo costo que conectaban centros estratégicos. En cambio, escasa atención recibió en la agenda gubernamental la vinculación de pequeños poblados o explotaciones agropecuarias.

Para incursionar en la exploración, el análisis parte de la década de 1930, observando el avance del transporte automotor y el incremento de la intervención vial del gobierno nacional como respuesta a la crisis desatada en 1929, con el objetivo de demostrar que las representaciones estatales peronistas, y sus efectos en el diseño de políticas, imprimieron una continuidad. En

---

<sup>2</sup> Para este enfoque, resulta de utilidad el trabajo de Wodak (WODAK, 2003).

particular, se colocará el foco en las representaciones estatales sobre el vínculo entre vialidad y sociedad rural. En segundo lugar, se pondrá el acento en el significado de la acción vial emprendida por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Para elaborar una narrativa histórica del caso, se reconstruirán tomas de posición de distintos actores estatales, a partir de un conjunto variado de fuentes (normas, planes, debates legislativos, discursos y documentos institucionales producidos por agencias gubernamentales).

## **2-Significados de la política vial peronista**

A partir de 1930, el proceso de urbanización y la difusión del automotor reforzaron la demanda por el crecimiento de la red vial. Al mismo tiempo que la sustitución de importaciones emergía como una alternativa para paliar los inconvenientes derivados del cierre de mercados exteriores, la necesidad de “vivir con lo propio” impulsaba un acercamiento con el interior del país y motorizaba iniciativas vinculadas con el desarrollo de los caminos (BALLENT; GORELIK, 2001). Por entonces, en los gobiernos conservadores que se sucedieron al frente del Estado desde la crisis, prevalecía la idea de que la tarea de unificación nacional realizada por el ferrocarril a partir de 1880 debía ser suplantada por una extensa y segura red de caminos troncales que posibilitaran la modernización del comercio y el abaratamiento de costos de la producción agraria. Supeditado a este objetivo central se sumó otro: combatir la desocupación a través de la obra pública. Más tarde y recién en la medida en que las consecuencias de la crisis económica se fueron superando, el camino comenzó a entroncarse con el estímulo al turismo (BALLENT, 2008, p. 835).

En este marco, resultó clave la sanción de la ley 11.658/32 al instituir el Fondo Nacional de Vialidad. El mismo, obtenido por un impuesto sobre la nafta y los lubricantes, se dedicaría al estudio, trazado, construcción, mejoramiento y conservación de caminos y obras anexas. Conjuntamente, la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) –dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOP)- fue pensada para proyectar y ejecutar la red nacional de caminos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Desde el punto de vista técnico, la clasificación que la ley hizo de los caminos que componen la red total del país resulta de dividirla en tres sistemas coincidentes con las jurisdicciones que nacen de la organización político-administrativa: nacional, provincial y municipal.

Dotada de autarquía, la presencia en su directorio de asociaciones agrarias, entidades automovilísticas y empresas del transporte la revestía de un aura de eficiencia. El proyecto original de su director, el ingeniero Justiniano Allende Posse (1932-1939), se concentró en el tendido de carreteras para servir a la producción, aunque la creciente envergadura del turismo modificó parcialmente tal proyecto primigenio (OSPITAL, 2005). La ley fijó también una “ayuda federal” destinada a las noveles direcciones provinciales de vialidad.

De modo que la política vial se erigió como un fiel exponente de la expansión de la acción estatal en los años treinta, inaugurando una etapa de gran desarrollo de la red nacional de carreteras. La misma estuvo caracterizada por una planificación centralizada, el aporte de nuevos recursos económicos y una gestión relativamente autónoma, remitiendo a un mito arraigado en la sociedad argentina: el anhelo de unidad nacional. En tal sentido, el mojón indicativo del “kilómetro cero” de las rutas representa el símbolo del carácter sistemático y de la voluntad integradora del plan de caminos (BALLENT, 2005, p. 108). Aunque, tal como revela la realidad, el nivel de integración fue claramente sesgado, a favor de ciertas áreas y en detrimento de otras.

La actuación de la DNV muestra el despliegue de un programa que, condensado en el tendido de la red vial troncal, se supeditó a alicientes económicos. Estos incentivos impulsaron la ejecución de caminos con sentido productivo y de bajo costo, replicando el modelo norteamericano (GRUSCHETZKY, 2012). Según la política que conducía el Estado, lo central para el país era la economía agraria, que debía ser preservada de la competencia industrial, aunque dicho mandato no siempre coincidía con lo que sectores de la sociedad esperaban de los caminos (BALLENT, 2008, p. 837). En cambio, el desarrollo de la red terciaria o vecinal no fue amparado con amplitud por la legislación básica, encontrando un exiguo apoyo en la ley nacional 5.315 (“Ley Mitre”), la ley bonaerense 4.117 y en la dificultosa labor de las comunas y los consorcios vecinales. La primera ley fomentó entre 1907 y 1947 la construcción de caminos de acceso a las estaciones ferroviarias, con la contribución y el

criterio de las compañías ferroviarias, y no en base a una planificación estatal.<sup>4</sup> Cabe agregar, además, que los aportes de las compañías al sistema caminero se fueron reduciendo con el correr de los años, al compás de la crisis ferroviaria y de la mayor competencia del automotor; y que la ley 11.658 incorporó al fondo nacional de vialidad los recursos provenientes de la ley 5.315. Por su parte, la ley 4.117/1932 estableció una ayuda provincial a los municipios (correspondiente al 30% del impuesto de caminos y al producido del medio centavo de litro de nafta consumida en el partido) para obras de su jurisdicción.

El ascenso de Juan D. Perón a la presidencia, en 1946, habría significado una continuidad en materia vial (GÓMEZ; TCHORDONKIAN, 2014, p. 22), pese a la pérdida de autarquía de la repartición y a las dificultades para adecuar limitados recursos a un escenario más complejo. Las estadísticas permiten apreciar menor cantidad de construcciones proyectadas y realizadas, aunque dentro del plan de obras públicas los trabajos viales contaron con singulares inversiones (República Argentina -en adelante, RA-. Ministerio de Obras Públicas -en adelante, MOP-. Administración General de Vialidad Nacional. **Memoria**. 1954-1955-1956, p. 9). El encarecimiento de la mano de obra, los insumos y los equipos, así como los nuevos requerimientos de las calzadas (en cuanto al ancho y materiales para el soporte de mayores cargas y velocidades), obró en detrimento del cumplimiento de las metas.<sup>5</sup>

De todos modos, el mapa del sistema caminero de la etapa peronista permite vislumbrar la profundización de una tendencia inaugurada en la década anterior: la interconexión, que modificaba lenta y parcialmente el tradicional esquema radial que poseía el sistema en su conformación, acorde con los lineamientos de la red ferroviaria. La alocución de Carlos Alonso, Administrador General de Vialidad, en el Día del Camino de 1950 lo confirma: “Ya no se trata solamente de exhibir un flamante camino central, sino de ir

---

<sup>4</sup> Establecía que el importe del 3% del producido líquido por las compañías ferroviarias sería aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios 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.

<sup>5</sup> Luis De Carli estimó que con el dinero con que en 1952 se construía un kilómetro de camino, en 1939 habríanse hecho 7,7 kilómetros. DE CARLI, Luis. Aspectos generales del problema vial. En **El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción**. Buenos Aires, 1952, p. 30.

tendiendo millares de tramos en la periferia del camino, en regiones muy alejadas entre sí” (RA. MOP. Administración General de Vialidad Nacional. **Memoria**. 1950, p. 38).

Más allá del menor volumen de la obra pública respecto a los años treinta, interesa identificar qué miradas operaron en la construcción de significados. La red caminera siguió siendo dotada de alta visibilidad y sugiriendo un nutrido imaginario asociado a un bien colectivo, a un proyecto futuro y a una faceta económica. Encontramos este sentido, alejado de beneficios individuales, dentro de la publicación propagandística *La Nación Argentina Justa Libre Soberana* (1950). Lo mismo expresan las *Memorias* de la Administración General de Vialidad Nacional: el interés económico por las arterias de tránsito veloz, destinadas a las principales ciudades del país.

A fin de desarrollar la obra vial, conforme con los planes del Superior Gobierno de la Nación, que no sólo prevén completar la Red Troncal de caminos de primordial interés público y de señalada importancia para la economía del país, sino que también atañen al progreso industrial de la República, al acceso a nuevos centros de esparcimiento popular y al perfeccionamiento del sistema de vinculación carretera entre las diversas zonas de producción y consumo (RA, MOP. Administración General de Vialidad Nacional. **Memoria**. 1949, p. 5).

La integración nacional y la explotación de recursos productivos y turísticos emergían como los objetivos más preponderantes del Primer Plan Quinquenal en materia vial, secundados por la conectividad con países limítrofes en aras de colocar allí productos nacionales y perfeccionar la defensa ante el fantasma de un nuevo conflicto bélico mundial (Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica. **Plan de Gobierno, 1947-1951**. Buenos Aires, 1946). Destacando las realizaciones, el Administrador General de Vialidad, Oscar Cazalas, subrayó en el acto conmemorativo del Día del Camino de 1947 que su misión consistía en delinear una red que “avente el aislamiento, suprima las distancias, canalice el intercambio comercial y permita el fácil y cómodo desplazamiento del turismo nacional y extranjero” (RA. MOP. Administración General de Vialidad Nacional. **Memoria**. 1947, p. 53). Bajo la advocación del “progreso general”, las iniciativas viales se equiparaban a una labor patriótica, de unificación y de integración económica.



Al igual que el Primer Plan Quinquenal, el Segundo asignó primacía a la construcción y conservación de caminos de tránsito permanente. “Las rutas troncales (...) son las que deben merecer nuestra preferencia en el orden constructivo” (RA. MOP. Administración General de Vialidad Nacional. **Memoria**. 1952-1953, p. 30). El gobierno procuraba así dotar al país de una adecuada red caminera de tránsito permanente, que asegurara la racional vinculación de los núcleos poblados y productivos con los puertos y mercados de consumo, las exigencias futuras del tránsito, el desarrollo económico y armónico de nuevas zonas y las necesidades vinculadas a la seguridad y defensa nacional. Ilustrativamente, el ministro de Obras Públicas, Roberto Dupeyron, declaró en una conferencia que la obra caminera “ocupa un preferente lugar (...) sirviendo como factor de vinculación y de mutuo conocimiento y como medio efectivo para asegurar el transporte y el intercambio de productos de la industria y del agro facilitando su comercialización” (**Caminos. Revista Técnica**, N° 151, septiembre de 1955, p. 9). Desde el inicio de la gestión peronista, la planificación era pensada en términos de progreso futuro, y no para dar una solución de emergencia, tal como quedó expresado: “El verdadero concepto de la vialidad consiste en trazar y construir caminos para que la producción y el fruto del trabajo del Pueblo vayan a los cuatro rumbos de la Patria y contribuyan al bienestar, el progreso y la felicidad de ese mismo pueblo” (Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. **Manual práctico del 2º Plan Quinquenal**. Buenos Aires, 1953, p. 269).

Lo dicho hasta aquí habla a las claras de que el discurso gubernamental no articulaba la situación social de los sectores subalternos del campo con la política vial. El propio Perón tampoco planteó el tema ante auditorios de trabajadores o productores agropecuarios. En esas ocasiones insistía en que el problema agrario radicaba en la tierra y el trabajo. Al tiempo que describía la realidad rural predominantemente en términos de relaciones de tenencia del suelo (BALSA, 2015), la cuestión vial no fue un punto nodal y, cuando era aludida, se la vislumbraba fundamentalmente en términos económicos y de defensa.

### **3-La red vial en la provincia de Buenos Aires**

En la provincia de Buenos Aires, a mediados de la década de 1950, los datos estadísticos indican la existencia de 109.169 km de caminos en total. Los de jurisdicción municipal ascendían estimativamente a 65.000 km, es decir, representaban el 59,54%. La red nacional estaba pavimentada en un 57,7%, la red provincial en un 5% y la municipal prácticamente no contaba con pavimento (**Carreteras**. N° 11, julio-septiembre de 1957, p. 7). Al igual que en el resto del país y tal como alertaba la prensa local, casi todos los caminos comunales eran de tierra, de estado precario y por ellos el tránsito era condicional y de baja intensidad, generando enormes perjuicios sociales y económicos. Salvo casos aislados, faltaba una conservación permanente, con el agregado de que, en general, la maquinaria disponible extendía sus tareas a las calles de las plantas urbanas, por lo que la atención de los gobiernos municipales era inadecuada para hacer frente a la erosión y al anegamiento. De acuerdo al director de la Dirección Nacional de Vialidad, Pedro Petriz, el equipo de las comunas bonaerenses para el servicio de conservación podía estimarse entre el 10 y el 15% de las necesidades normales (**Carreteras**. N° 11, julio-septiembre de 1957, p. 7). Otro punto para destacar es que se carecía de un inventario de la red municipal, cuya evolución, en permanente movilidad, respondía más a un proceso de subdivisión de la propiedad inmobiliaria antes que a una planificación vial. Esta escueta radiografía vial, tomada hacia el final de la etapa peronista, demuestra la relevancia de un problema que, en el interior rural, era más acuciante. Ahora bien, ¿en qué medida esta realidad fue asumida por el gobierno bonaerense? Puntualmente, las necesidades viales de los espacios rurales de la provincia<sup>6</sup>, aislados y marginados, ¿ganaron visibilidad y ocuparon un lugar en la agenda de gobierno? Para incursionar en esta cuestión, examinaremos planes, normativa, debates legislativos, memorias y discursos gubernamentales.

Tras la asunción de Domingo Mercante a la gobernación, la provincia fue testigo de una prolífica construcción de obras de infraestructura (LACUNZA, 2004). En esta dirección, el Plan Inicial de Trabajos Públicos (ley 5.079/46),

---

<sup>6</sup>Una cifra representativa de la relevancia del espacio rural proviene del censo nacional de 1947, el cual registró que, del total de la provincia de Buenos Aires y exceptuando a las localidades del conurbano, las demás reunían el 59,2% de la población.

preludio de un programa más vasto, incluyó en su rubro IX la pavimentación de quince accesos de centros poblados a cementerios, mataderos y hospitales. En la Legislatura, este rubro particular no fue objeto de discusión. En un plano más general, el único legislador que llamó la atención sobre la inequidad en la distribución de obras entre campo y ciudad fue el senador Carrique, quien formuló que, además de dársele demasiada importancia a los trabajos suntuarios, “más del ochenta por ciento de los fondos se destinan a un radio que abarca treinta o cuarenta kilómetros de la capital. El resto de la Provincia se ve casi completamente abandonada de trabajos de verdadera trascendencia” (Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires -en adelante, CSPBA-. **Diario de Sesiones**. 23/10/1946, p. 1527). Por ende, exigía un reparto de recursos más equitativo, para que “la zona rural, no la estrictamente urbanizada, reciba igualmente los beneficios de los fondos del presupuesto”. (p. 1527). En tanto, en la Cámara de Diputados no apareció tal asunto en los debates sobre el proyecto (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires -en adelante, CDPBA-. **Diario de Sesiones**. 22/8/1946, 29/8/1946, 25/10/1946 y 30/10/1946).

Como continuación del Plan Inicial, en 1947, el Plan Trienal de Trabajos Públicos proyectó significativas obras en base a un relevamiento de carencias y a la potencialidad de cada partido (esta última quedó condensada en índices económicos).<sup>7</sup> Estos guarismos motivaron la discrepancia de algunos legisladores, puesto que daban origen a una injusta distribución de obras y riquezas. Como muestra de ello, merece mención la pregunta retórica del diputado Francisco Parera: “¿si la tan decantada manifestación periodística u oral de que hay que llevar el progreso a la campaña se va a cumplir, llevando el mayor beneficio posible a las poblaciones más adelantadas, significa eso servir a la justicia social? ¡No, señor disputado! En cambio, lo es (...) tratar de ayudar a los partidos más necesitados” (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 8/5/1947, p. 189). La

---

<sup>7</sup> Fue confeccionado un índice económico para cada partido con datos de entre 1937 y 1945, teniendo en cuenta la población, la superficie, el área total cultivada, la producción anual, la riqueza ganadera e industrial, el impuesto inmobiliario y de caminos, los capitales en giro, el presupuesto municipal, el valor de los productos elaborados por año, la recaudación del impuesto a la nafta, los vehículos automotores y con tracción a sangre, el tonelaje total despachado por estación ferroviaria, número de aparatos telefónicos y eléctricos en funcionamiento, el consumo de energía eléctrica por habitante y las hipotecas urbanas. Gobernación de Buenos Aires. MOP. **Plan General de Trabajos Públicos, Trienio 1947, 1948 y 1949. Fundamentación técnico-económica**. La Plata, 1947, p. 5.

posición contraria –y mayoritaria- a este argumento quedó resumida en las expresiones de Raúl Manzi (“a mayor potencialidad, mayor beneficio”) y José Palmieri (“tenemos que legislar con un concepto generalizador y no local o localista”) (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 8/5/1947, p. 188). Lo dicho hasta aquí sugiere entonces que en un marco de fuerte hegemonía del discurso sobre el crecimiento económico de determinadas zonas, eran minoritarias las voces que expresaban inquietud por aquellas más pobres, aisladas y rezagadas.

Tal como quedó plasmado en la ley 5142/47, las obras de Vialidad constituían uno de los sectores privilegiados del Plan Trienal. Las cifras son elocuentes en demostrar su relevancia: atrajeron el 42,7% de los fondos previstos (\$ 434.782.997 sobre un total de \$1.017.275.695). El objetivo consistía en vincular cabeceras de partido, carreteras con estaciones ferroviarias, puertos y mercados de consumo, evitar construir caminos paralelos a las vías férreas y enlazar centros alejados con zonas de turismo. Es decir, el trazado se decidió según la importancia utilitaria de las localidades, respondiendo al interés gubernamental por reacomodar la producción agrícola-ganadera e industrial al contexto de la segunda posguerra.<sup>8</sup> El Estado procuraba así estimular la producción de materia prima en función del cinturón industrial ya instalado en la zona norte y litoral. La inversión pública en la red vial, así como el modo en que fue justificada, exhibe un fuerte componente economicista, al considerarse primordial la intensidad del transporte, el valor de las mercancías acarreadas y la potencialidad económica de cada zona en virtud de un proyecto nacional. Las cuestiones sociales, tales como el acceso a escuelas y centros de salud en el campo, fueron las grandes ausentes a la hora de pensar el croquis, la construcción y la conservación de los caminos. Además, al defenderse el trasvase de recursos de la actividad agraria a la industrial, se presuponía que el crecimiento del medio rural se sustentaba en un modelo exógeno, y no en sinergias locales.

La discusión legislativa sobre el apartado vial del Plan Trienal es pródiga para exhibir el imaginario sobre lo mencionado anteriormente. Con mucha

---

<sup>8</sup> Queda pendiente, para futuras investigaciones, indagar estudios de caso sobre política caminera municipal. ¿De qué modo el gobierno provincial apoyó financiera y técnicamente a los municipios? ¿En qué medida estos últimos respondieron a expectativas y demandas locales? ¿Cuál fue el impacto social de la construcción de caminos?

claridad expuso el diputado Parera: “es necesario mediante una oportuna red vial una prolongación de las líneas férreas (...) para que (los productos) vayan buscando los lugares más próximos, a fin de que su embarque tenga todos los caracteres que exige la economía (...) Así esta primera Provincia argentina podrá decir que sus vías de comunicación están al servicio de su riqueza interna afianzada por el comercio exterior” (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 8/5/1947, p. 211). En el mismo sentido de dar preferencia al movimiento de la hacienda, otros legisladores aprovecharon la oportunidad para exponer las carencias viales de los lugares de los que eran oriundos o conocían. Se repetía en sus discursos el azote de inundaciones, la pésima preservación de caminos y la incomunicación, lo cual perjudicaba el transporte de cargas. Asimismo, hubo quienes resaltaron la finalidad turística de la obra caminera, como fue el caso del senador Edmundo Svampa: “En el plan se prevé el aspecto relativo al interés turístico, como igualmente a los de índole práctica y económica” (CSPBA. **Diario de Sesiones**. 1/8/1947, p. 891).

En la provincia de Buenos Aires, como complemento del denominado Pan Trienal, fue sancionada una ley específica sobre la temática que nos ocupa: la “Ley General de Vialidad” (N° 5.238/47), en virtud de la cual fue abrogada la autarquía de Vialidad y disuelto su Consejo. En ella se concedía preferencia a los caminos que servían a las poblaciones de mayor importancia por el número de sus habitantes, comercio y producción agropecuaria e industrial, y a los que condujeran a puertos, estaciones ferroviarias, aeródromos y centros de turismo. El proyecto, presentado por el Poder Ejecutivo, fue justificado por la comisión informante en la Cámara de Diputados en base a tres argumentos: legalidad, realidad y bien común. Primero, la ley se exhibió como una continuidad en la senda inaugurada en la década de 1930: “Se limita a recoger la experiencia elaborada en los años de aplicación de la ley 4.117” y “desde la sanción de las leyes nacionales básicas en la materia (...) esta provincia ha marchado a tono con las verdaderas necesidades contemporáneas” (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 29/4/1947, p. 5256). Segundo, las disposiciones de la ley se adaptaban a una nueva realidad política, puesto que “ordenan la experiencia administrativa”, “ponen a la primera provincia argentina a la altura de sus obligaciones en

materia de política caminera” (p. 5256). Por último, la iniciativa fue asimilada al “beneficio de la comunidad”, y no en clave sectorial. A la hora de la discusión, que por cierto no fue larga, se consideró casi exclusivamente la atribución de poderes de las distintas esferas gubernamentales y los posibles conflictos jurisdiccionales en torno a la clasificación de caminos. La legalidad se instituyó así en el eje vertebrador del pedido de modificaciones y de la defensa del proyecto, particularmente en torno al respeto o la violación de disposiciones jerárquicas y de normas consagradas en el orden constitucional.

En el Senado la discusión del proyecto resultó más corta. Allí la comisión encargada de su tratamiento solicitó la creación de un Consejo Técnico Consultivo que, dependiente de la Dirección de Vialidad, estaría integrado – aunque no únicamente- por representantes de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa, la Sociedad Rural Argentina, la Asociación de Cooperativas Argentinas y el Touring Club Argentino (CSPBA. **Diario de Sesiones**. 12/9/1947, p. 1418). Adujo que la supresión del Consejo colocaría a la provincia fuera de la ley, la excluiría de los aportes nacionales y dejaría sin participación a organismos particulares. De todos modos, y sin mayor debate, la reforma no contó con el aval de la Cámara de Diputados.

Las alocuciones de los legisladores dan cuenta de que no concitó atención la vinculación del camino con el bienestar rural. El camino desde el imaginario gubernamental servía esencialmente para el transporte de mercancías y turistas, es decir, para el crecimiento económico. No se tenía la percepción de sus posibilidades en términos de mejora de la calidad de vida en zonas aisladas, facilidades en cuanto al acceso a bienes y servicios públicos y desarrollo local. Como puede apreciarse, las preferencias del gobierno giraban alrededor del pragmatismo y los beneficios prácticos e inmediatos de las grandes vías de acceso, aunque atados a un proyecto futuro.

En la celebración del “Día del Camino”, conmemorada anualmente el 5 de octubre, en la provincia de Buenos Aires el gobernador y otras altas autoridades procedían a la inauguración simbólica de diversas obras viales. A lo largo del período, fueron las rutas las que concentraron la atracción y, pese a que en varias oportunidades la inauguración fue realizada en localidades del interior

(Olavarría en 1946, Chascomús en 1948, Monte en 1953), los discursos de las autoridades constituyeron la oportunidad para presentar al camino como materialización de la política de gobierno en pos de un proyecto macro, antes que como beneficio a las poblaciones del interior (**El Día**, 6/10/1946, p. 3 y 6/10/1948, p. 3).

Los mensajes de Domingo Mercante en la Legislatura también corroboran lo dicho hasta aquí. En 1947 el gobernador señalaba: “Las obras de vialidad deben merecer especial consideración por la importancia que las mismas tienen para la economía general y para el cúmulo de intereses colectivos que favorecen. Es un hecho indiscutible que el camino crea riqueza (...)”. (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 2/5/1947, p. 43). En 1948 resaltó la insuficiencia de equipos y materiales, aunque reivindicó el accionar del gobierno en procura de una solución, así como la sanción de una nueva ley, que permitió la concordancia de propósitos entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 3/5/1948, p. 88). Al respecto, obsérvese que en el discurso, cuando se trataba de dar respuestas a los obstáculos, los agentes sociales provinciales –y nacionales- estaban absolutamente presentes. En 1949, y frente a los primeros signos de crisis económica, su alocución respecto a la obra vial se ciñó a los guarismos, es decir, a la enumeración de obras terminadas y en ejecución, con sus respectivos costos. Tras el auge de los primeros años de gestión, el recorte del gasto público se tradujo en una restricción a los proyectos. La falta de materiales y la escasez de equipos obligaron a prorrogar en muchos casos los plazos de ejecución de las obras. Asimismo, la valoración conferida al mantenimiento de los caminos se acrecentó, tal como queda expresado en las *Memorias* de la repartición vial bonaerense (Provincia de Buenos Aires. MOP. **Memoria**, 1950).

En 1951, el gobernador postulaba que “la labor caminera a cargo de la Dirección de Vialidad ha seguido un rumbo creciente que, no obstante no cubre todavía la necesidad de un tránsito cada vez mayor, como resultado del acrecentamiento del comercio y la industria”. En suma, al ceder centralidad a los impedimentos y objetivos económicos de las principales vías de acceso –que operaban en función de un proyecto nacional-, sus discursos no fueron

permeables a pensar al camino como promotor del desarrollo de las comunidades rurales, como respuesta a las necesidades individuales y colectivas de las localidades. Inspirado por tendencias centralistas, tampoco alentó a municipios y vecinos a programar y promover su propio desarrollo local. A lo sumo, la función de la red vecinal consistía en acercar a la población rural a los centros urbanos.

Bajo el gobierno de Carlos Aloé, la construcción, conservación y mejoramiento de carreteras principales –que vinculan poblaciones importantes, centros comerciales o espacios de producción agraria con puertos, estaciones ferroviarias, depósitos, silos y centros industriales y de consumo- siguió operando como objetivo primordial, tal como quedó anunciado en la apertura de las sesiones legislativas (CDPBA. **Diario de Sesiones**. 3/5/1953, p. 100-101) y en una publicación de su autoría (ALOÉ, Carlos. **Gobierno, proceso, conducta**. Buenos Aires, 1969, p. 183). En los discursos del gobernador se observa una mayor centralidad a la objetividad de las cifras y la técnica. El carácter provincial e integral del sistema a diseñar era otro elemento recurrente, puesto que establecía jerarquía de emprendimientos y subrayaba el carácter sistemático. En esto, nada parece diferenciarlo de su antecesor. El criterio que orientó la inversión en vialidad estuvo dirigido fundamentalmente al transporte de la producción agraria y el turismo, privilegiando así el rol de soporte económico del sistema. La red caminera provincial, calculada para 1954 en 38.000 km de tierra y casi 2.000 km de pavimento, debía responder al “imperativo moderno: rapidez, baratura, regularidad y seguridad, que de acuerdo a las características económicas de la provincia adquiere modalidades propias” (Provincia de Buenos Aires. MOP. **Memoria**. 1954, p. 147). Una vez más, la faceta económica opacó a la social. Por otra parte, en tiempos de prédica a favor de la productividad y la mecanización rural, resulta sintomático que los mensajes de Aloé dirigidos a sujetos agrarios no mencionaran el tema vial.<sup>9</sup> A lo sumo, y tangencialmente, se referían a los transportes, arengando por la independencia económica

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Asuntos Agrarios. **La lucha del campo es la lucha de Perón. Mensaje del gobernador de la provincia a los agrarios, 10-VII-1952**. La Plata, 1952. Lo mismo se observa en los discursos transcritos por **El Día**.



#### **4-Reflexiones finales**

Pierre Bourdieu subrayó el valor que desempeña el “discurso del poder”, desplegado por quienes muestran interés en extender y consolidar un orden social, político y económico (BOURDIEU, 1995). En esta línea podría argumentarse que las iniciativas viales se entroncan en un determinado modo de construir y legitimar la intervención económica estatal en relación a los sectores socio-económicos. En el gobierno peronista, tanto nacional como bonaerense, primaba un proyecto político y económico que buscaba profundizar el modelo sustitutivo industrial y aportarle un fuerte contenido distributivo, en tanto que el agro operaba como un canal de transferencia de recursos (aunque con distintos énfasis antes y después de 1949). La visión sistemática que se tenía del territorio incitó la construcción de una extensa red de caminos de bajo costo. De modo que el centro de gravitación de la acción vial se desarrolló en las ciudades o centros productivos relevantes, quedando excluidos espacios escasamente rentables.

En los años cuarenta puede verse ya claramente definida una trama de instituciones estatales que, centradas en el vínculo entre automóvil y camino, respaldaban la integración nacional en el plano simbólico, aunque en la práctica dicha voluntad integradora fue sesgada. Conjuntamente, patrocinaban el transporte de la producción agropecuaria, el turismo y la defensa, desestimando los beneficios sociales de la obra vial en los espacios rurales. A esto debe agregarse que la escasez de estudios, estadísticas y propuestas en relación a la política vial rural sugiere que las condiciones de vida rurales no estaban inscriptas en el mapa de poder político. Más allá de voces aisladas que advertían sobre los desequilibrios territoriales y las carencias de localidades del interior, el foco de atención lo concitaba la escasez de recursos, materiales y equipos, así como el imperativo de explotar recursos productivos y turísticos. Por el contrario, la calidad de vida en el medio rural no constituyó un tema forjador de imágenes alrededor del camino, es decir, un problema socialmente problematizado al menos por el Estado. He aquí entonces un lazo ausente: política vial y condiciones de vida.

Sería interesante por ejemplo que se presentaran algunos casos concretos de municipios y su política caminera. Había fondos girados desde la provincia para eso? (en el sentido en el que el MOP provincial apoyó a los municipios financiera y técnicamente para construir infraestructura urbana durante el fresquismo, por ejemplo)

Los dichos de Bourdieu iluminan otra arista, en relación a las representaciones dominantes sobre el medio rural. El “campo” aparecía principalmente representado como un espacio productivo, vector hacia el proyecto de la “Nueva Argentina” económicamente libre, políticamente soberana y socialmente justa. En este sentido, las políticas públicas respondían a un entramado social, político e institucional que priorizaba los problemas urbanos y que tendía a homologar los rurales a un cariz exclusivamente productivo. Más allá de la legislación laboral (el Estatuto del Peón, por ejemplo), el bienestar social rural no entró en la agenda del gobierno peronista con la magnitud que podría suponerse. A lo sumo, en el mundo rural la justicia social era concebida como un instrumento de asentamiento sobre la base de la explotación familiar, que derivaría en el aumento de la productividad y la minimización de la conflictividad social. En otras palabras, infraestructura y condiciones de vida en espacios rurales no habría sido una dupla férreamente defendida desde el plano simbólico en la etapa peronista.

### **Referencias bibliográficas**

BALLENT, Anahí. 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**, N° 27, p.107-136, 2005.

BALLENT, Anahi. Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.15, n.3, 2008, p. 827-847, 2008.

BALLENT, Anahí; GORELIK, Adrián. País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis. En CATTARUZZA, Alejandro (dir.). **Nueva Historia Argentina**. Tomo VII: Los Años Treinta, Buenos Aires: Sudamericana, 2001, p. 143-200.

BALSA, Javier. Las discursividades sobre la cuestión agraria durante el peronismo clásico. En GRACIANO, Osvaldo; OLIVERA, Gabriela (coords.). **Agro y política en Argentina: actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo, 1943-1955**. Buenos Aires: CICCUS, 2015, p. 19-92.

BOURDIEU, Pierre. **¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos**. Madrid: Ed. Akal, 1995.

FERNÁNDEZ, Noelia. **Políticas públicas, infraestructuras de comunicación e integración territorial en la provincia de Buenos Aires (1917-1943)**. VI Jornada de Becarios y Tesistas, Departamento de Ciencias Sociales, UNQ, 2016.

GARCÍA HERAS, Raúl. **Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939**. Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica, 1985.

GÓMEZ, Teresita; TCHORDONKIAN, Silvia. Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta. **Documento de Trabajo**, N° 40, CESP, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2014. Disponible en: [www.blogdelcespa.blogspot.com](http://www.blogdelcespa.blogspot.com), acceso el: 10/5/2017.

GRUSCHETSKY, Valeria. Saberes sin fronteras: la vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-194. En PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.). **Los saberes del estado**. Buenos Aires: Edhasa, 2012, p. 185-211.

LACUNZA, Paula. El nuevo papel del Estado en la Argentina peronista: Mercante y el Plan Trienal de trabajos Públicos en la provincia de Buenos Aires (1947-1949). **Anuario del Instituto de Historia Argentina**, 4, 2004, p.101-126.

OSPITAL, María Silvia. **Autos y caminos para la modernización de Argentina, 1920-1940**. XVIII Jornadas de Historia Económica, Mendoza, 2002.

OSPITAL, María Silvia. Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 190-1940. **EIAL**, vol. 16, N° 2, p. 63-84, 2005.

OSZLAK, Oscar; O´DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. **Documentos CEDES / CIACSO**, N° 4, 1976.

PASTORIZA, Elisa. El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. **Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, CERMA, Paris, 2008.

PIGLIA, Melina. Gobierno provincial y clubes de automovilistas en torno a la elaboración y ejecución de la política vial en la provincia de Buenos Aires (1910-1943). En FERRARI, Marcela; QUIROGA, Nicolás. **Historias políticas de la provincia de Buenos Aires**. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia, 2011, p. 85-114.

PIGLIA, Melina. **Autos, rutas y turismo: El Automóvil Club Argentino y el estado.** Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

RAITER, Alejandro et al. **Representaciones sociales.** Buenos Aires: Eudeba, 2002.

SCARZANELLA, Eugenia. El ocio peronista: vacaciones y 'turismo popular' en Argentina (1943 – 1955). **Entrepasados. Revista de Historia**, 14, Buenos Aires, 1998, p. 65-84.

TAMAYO SÁEZ, Manuel. El análisis de las políticas públicas. En BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto (comps.). **La nueva Administración Pública.** Madrid: Alianza Universidad, 1997. Disponible en: [http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez\\_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf](http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf), acceso el 5/5/2017.

WODAK, Ruth. El enfoque histórico del discurso. En WODAK, Ruth; MEYER, Michael (comps.). **Métodos de análisis crítico del discurso.** Barcelona: Gedisa, 2003, p. 101-142.

*Recebido em Setembro de 2017*  
*Aprovado em Dezembro de 2017*

