

Saberes sin fronteras.

La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940

Valeria Gruschetsky (ANPCyT- IDES/UTDT)

“De la impresión recogida de los hombres, estudios, investigaciones, procedimientos de trabajo y del sano sentido económico y de beneficio general que inspira la vialidad norteamericana, deducimos que es acertada nuestra orientación general de cultura de la técnica de caminos hacia esas fuentes, sin excluir algunos interesantes aspectos europeos y sudamericanos”

Justiniano Allende Posse¹

En 1932 se creó la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) como una repartición autárquica del Estado Nacional. La antigua dependencia del Ministerio de Obras Públicas de la Nación cambiaba su jerarquía y forma a partir de la sanción de la Ley 11.658 -Ley Nacional de Vialidad-. En parte, el cambio de jerarquía se debió a la necesidad de construir caminos que se ajustasen a las nuevas demandas que reclamaba el transporte automotor, o como lo definían los contemporáneos “buenos caminos” que permitieran la circulación rápida de los vehículos de tracción mecánica.

Entre las últimas décadas del siglo XIX y las tres primeras del siglo XX varias regiones de la Argentina, particularmente los principales centros urbanos vinculados a la economía agroexportadora, transformaron su fisonomía. La inmigración masiva, el impacto del progreso económico y el desarrollo de ciertas infraestructuras se vieron reflejados en el crecimiento de la actividad constructora y en la realización de obras públicas. Para la década de 1930 este proceso promovido por el Estado se propuso enfatizar los aspectos de integración nacional, prestando particular atención a la distribución espacial de las obras en términos territoriales. La acción del Estado se hizo visible en gran medida a través de la creación de agencias estatales y la implementación de planes nacionales. La construcción, conservación y mejoramiento de los caminos mediante la realización de un sistema vial nacional fue una política clave en esta nueva etapa. Aunque la comunicación vial no desconocía el papel que habían tenido previamente los ferrocarriles, la flexibilidad, la potencialidad y la proyección de futuro

¹ Justiniano Allende Posse, “Cuarta Conferencia” en *La vialidad en América. Publicaciones Técnicas*, Volumen N°24, (Buenos Aires: DNV, 1936)

que representó la vialidad, sumada a la presión de los grupos involucrados (asociaciones civiles o importadores de autos, entre otros) y a la decisión política del Estado de construir una red nacional de caminos le otorgaron un papel protagónico en los años treinta.

Durante esta década no sólo había una necesidad de que hubiera caminos y buena comunicación sino que existía una conciencia pública a favor de una “buena vialidad”². La sanción de la Ley Nacional de Vialidad fue la expresión de ese consenso en donde se hizo tangible la acción modernizadora que se propuso encarar el Estado nacional. La nueva agencia tuvo la función de crear un sistema troncal de caminos nacionales de bajo costo que preveía la unión de las capitales de provincia, de los centros de producción, los puertos y las estaciones de ferrocarril.³ Ya en 1934, producto de la presión de agentes públicos y privados involucrados en las cuestiones viales, hubo un cambio de política de la repartición que apuntó a ampliar su radio de acción. Cambio que posibilitó la realización de obras que demandaron altos niveles de inversión y, a su vez, permitieron poner en práctica los últimos adelantos de la técnica, muchos adquiridos por profesionales y funcionarios en viajes de capacitación al extranjero, en conferencias y seminarios dictados por visitantes ilustres y por la contratación de especialistas extranjeros en cuestiones urbanas y viales por oficinas estatales⁴.

En este artículo se analiza la relación que se estableció entre expertos y saberes en materia de vialidad de EEUU y Argentina en el momento de conformación la DNV.⁵ Se parte para ello de una aproximación al contexto que llevó a la creación de la repartición y que definió sus líneas de acción en el territorio nacional, indagando, también una serie de discursos técnicos de ingenieros que estuvieron en contacto con las políticas de vialidad norteamericana. En ellos se busca reconocer cuáles fueron los intereses que se pusieron en juego en la organización y prácticas que llevó a cabo la nueva repartición.

El análisis se centra en la circulación de ideas, modelos y experiencias viales que afectaron el desarrollo de esta dependencia, focalizando en los vínculos que se

² Véase Melina Piglia, “Automóviles, Turismo y Carreteras como problemas públicas: los clubes de automovilistas y la configuración de las políticas turísticas y viales en la Argentina (1918-1943)” (Tesis de doctorado inédita, UBA, 2009): 171-198

³ Melina Piglia, “Automóviles, Turismo y Carreteras...” :196

⁴ Entre las obras que demandaron mayores niveles de inversión se destacaron la realización de la Avenida General Paz, el Puente sobre el Riachuelo y la ruta turística Buenos Aires- Mar del Plata.

⁵ Este artículo se inscribe en una investigación más amplia sobre el trazado, proyección y ejecución de la avenida General Paz como parte de las obras públicas que transformaron materialmente, políticamente y simbólicamente a la ciudad de Buenos Aires.

establecieron con los EEUU. Dos aspectos se tendrán en cuenta. Por un lado, se observan las formas organizativas que adoptó la recién creada repartición que encontró en el organismo norteamericano (“Bureau of Public Roads”) un modelo de agencia estatal basado en la “eficiencia” y la “racionalidad”. Por otro lado, se verá cómo las políticas adoptadas por la DNV estuvieron condicionadas no sólo por la capacitación de los cuerpos técnicos por parte del nuevo organismo en los EEUU y el conocimiento de otras experiencias similares, sino también por los intereses, tanto económicos como políticos, que surgieron alrededor del automóvil y la construcción de carreteras.

La primacía de los conocimientos provenientes de Norteamérica no respondió solamente a cuestiones técnicas. Aspectos económicos, decisiones políticas y construcciones simbólicas, también gravitaron en la elección de este país como principal referente. Elección, que además, estuvo influenciada, en algunos casos, por las representaciones de EEUU construidas desde Europa. A pesar de que este último vínculo se desarrolló de manera distinta, ya que la potencialidad, practicidad y dinamismo de la ciudad norteamericana sorprende al visitante europeo al toparse con algo totalmente desconocido y novedoso⁶, se debe tener en cuenta que el acercamiento hacia los EEUU, particularmente de parte de aquellas disciplinas afines a cuestiones urbanas, arquitectónicas, constructoras y paisajísticas, no era nuevo, ni extraordinario. Desde fines de siglo XIX se pueden rastrear referencias hacia la “gran república de los Estados Unidos” por parte de algunos dirigentes locales y por expertos europeos que desarrollaron actividades profesionales tanto en ese país como en Argentina.⁷

Por último, se analizará de qué manera el diseño de los proyectos técnicos tanto como la propia conformación de la burocracia técnica específica de la DNV obedecieron a discursos que defendían la “racionalidad” y “eficiencia”, temas que produjeron también valencias en el plano simbólico. En efecto, la acción de los ingenieros viales y su producción, durante los años treinta, se convirtieron en imágenes

⁶ Véase Jean Louis Cohen, *Scenes of the World to Come European Architecture and the American Challenge 1893-1960*. Paris: Flammarion, 1995

⁷ Para el caso de los dirigentes véase debate legislativo sobre la autorización de el destino de fondos para asistir a Feria internacional de Chicago de 1893, *HCD*, 26-08-1891. Y para los expertos véase las trayectorias del paisajista francés Nicolas Forestier contratado por la Comisión Estética Edilicia en 1925 y del urbanista alemán Werner Hegemann que visitó la Argentina por invitación de los Amigos de la Ciudad en 1931, Adrián Gorelik, voz “Hegemann, Werner” en Jorge Francisco Liernur, y Fernando Aliata, (dirs.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografía, instituciones, ciudades* (Buenos Aires: Agea, 2004).

de un Estado moderno ampliamente recogidas por los medios de comunicación⁸. Es desde esta perspectiva que se abordan algunos aspectos presentes en los Congresos de vialidad, que encontraron a unos cuerpos técnicos y a otros, y el lugar que ocuparon los EEUU en la construcción del sistema panamericano de carreteras.

Autos y caminos: el contexto de la creación de la DNV

Durante la década de 1920 Argentina dio un salto importante en el crecimiento del campo automotor. Según datos del Automóvil Club Argentino (ACA) y de la Asociación de Fábrica de Automotores en 1920 había 48.007 automóviles en todo el país, número que para 1929 había aumentado a 411.404⁹. La existencia de vehículos se había octuplicado en una década. Cuando la Ley de vialidad se discutió en el Congreso, existían 420.820 unidades, cifra que representó un número relativamente alto de vehículos por habitante – es decir 1 automóvil cada 26 habitantes-, superiores a los de Alemania y comparables como los de Francia y Gran Bretaña.¹⁰

En cuanto a los caminos, el panorama era muy distinto: en 1931 el país sólo contaba con 2.000 km. de carreteras de tránsito permanente. Por esta situación, la presión de diferentes sectores interesados en la adecuación de la red caminera a los “nuevos tiempos”, a lo que se sumaba la crisis económica, política e institucional del comienzo de la década de 1930, se vio plasmada en la sanción de la Ley Nacional de Vialidad, pese a que el tema contaba con debates, emprendimientos puntuales o iniciativas no concretadas desde la primera década del siglo. Ley que transformó a la Dirección General de Vialidad, creada unos meses antes por decreto presidencial, en la DNV. Esta repartición autónoma aglutinó múltiples sectores involucrados con el tema, pues representantes regionales y sectoriales, algunos de ellos vinculados con los transportes y las comunicaciones, fueron convocados a formar su directorio¹¹.

En la década de 1920 habían sido las organizaciones vinculadas con el transporte, la producción o el consumo automotor quienes tomaban la iniciativa de

⁸ Para ver el plano simbólico de la acción estatal sobre el territorio Anahi Ballent, “Kilometro cero: la construcción del universo simbólico en la Argentina de los Años treinta” Boletín del Instituto Ravignani, núm 27, 1. (Semestre 2005): 4 y HCD, 6-07-1932

⁹ Datos tomados de Héctor J. Iñigo Carrera, “El transporte automotor entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos vecinos (1936-1940). Aproximación a su influencia metropolitana”, *Boletín del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 6, Año IV (Buenos Aires: 1982).

¹⁰ Estados Unidos era el país que marcaba la diferencia, en 1931 contaba con un mercado en el que circulaban 26.523.779 de autos, es decir 1 automóvil cada 4,5 habitantes Datos extraídos de Anahi Ballent, “Kilometro cero: la construcción del universo simbólico en la Argentina de los Años treinta”

¹¹ Véase Melina Piglia, *Automóviles, Turismo y Carreteras* y Anahi Ballent, “Imágenes de un vínculo. Ingeniería y estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, *Manguinhos, Historia Ciências Saúde*, vol. 15, N° 3, (Julio-Septiembre 2008) :827-847

colocar en la agenda del debate público la necesidad de construir una red de caminos. De este modo, el Congreso y los partidos políticos se enfrentaban a una sociedad en la que intervenían múltiples perspectivas y posiciones, y en donde las asociaciones se fortalecieron disputando el favor de la opinión pública. La sociedad, a través de sus organizaciones, formó parte de la decisión política estatal. Los clubes automovilísticos, liderados en primer término por el Touring Club Argentino (TCA) y luego por al ACA, encabezaron las demandas y acciones por la construcción de caminos y por la sanción una legislación acorde.¹²

Pese a que en esa misma década se realizó el Primer Congreso Nacional de Vialidad (1922) y el Primer Congreso Panamericano de Carreteras (1925) y que el presidente M. T. de Alvear y su Ministro de obras públicas, Roberto M. Ortiz, presentaron al Congreso un proyecto de ley vial, éste nunca llegó a discutirse. En 1927 nuevamente el Poder Ejecutivo se presentó ante las Cámaras a fin de reproducir el proyecto de 1925, pero sin tener demasiada suerte. Entre 1928 y 1932 se multiplicaron proyectos y mociones para que se tratara la cuestión de la vialidad en el Congreso.¹³ En estos estuvieron presentes las posturas de diputados de las diferentes provincias y también los aportes de las organizaciones civiles. Particularmente, la propuesta presentada por el TCA, cobró presencia en el recinto, siendo algunos diputados los que actuaron como sus voceros, contando además con asesores técnicos del Club para presentar y justificar sus proyectos. Estos asesores enriquecieron los discursos de estos políticos, otorgándoles una legitimidad construida en base a un conocimiento técnico y racional. Tal fue el caso de los ingenieros civiles del TCA Roberto Kurtz y Lucas A. Barrionuevo que asesoraron al diputado de la Capital Alfredo L. Spinetto y al diputado de Córdoba J. C. Rodríguez en la presentación de sus proyectos. Este cruce matiza la idea presente en las burocracias técnicas estatales que cuestionaba a la dinámica parlamentaria, mayormente identificada con los intereses partidarios y los resultados electorales. En este sentido, no sólo el avance de las burocracias técnicas dentro del Estado, en este caso particular dentro del MOP y más adelante en la futura DNV, se asentaba en la formación y conocimientos específicos de sus cuadros, idioma que

¹² Véase Melina Piglia, “Automóviles, Turismo y Carreteras...” :121-124

¹³ Tener en cuenta que el congreso entre 1930 y 1932 fue clausurado por el golpe de Estado de Uriburu.

compartían con las asociaciones, sino que también el conocimiento técnico como fuente de legitimación avanzó en el ámbito por excelencia de la política.¹⁴

La apelación a las experiencias extranjeras viales fue otras de las formas a las que recurrieron estos hombres de la política para argumentar sus tomas de posición en cuanto a qué tipo de proyecto vial debía llevar adelante el Estado nacional. En este punto, parecía haber un consenso general a favor de tomar a los EEUU como modelo para reflexionar sobre los distintos aspectos involucrados en la legislación vial. Estudiar las diferentes clases de caminos, mirar la forma de organización de la agencia gubernamental encargada de la vialidad, comparar la legislación y observar cómo la construcción de vías férreas se relegaba a un segundo término para ser substituida por las extensas carreteras era parte de la información que se manejaba a la hora de esgrimir argumentos a favor de la ley. Esto no significó que experiencias de otros países fueron tenidas en cuenta, tal como sucedió con los programas de vialidad implementados en Italia y en Alemania, entre otros, pero para los años de entreguerra la primacía de la vialidad norteamericana era insoslayable.

La experiencia del “gran país del norte” daba cuenta del progreso que generaba el desarrollo de caminos aptos para automóviles, acortando las distancias entre las ciudades y los tiempos de circulación. El diputado Spinetto reproducía las palabras del ingeniero Kurtz, quien en su visita a los Estados Unidos como delegado del TCA al Congreso de Vialidad, pudo notar “...en el camino de Nueva Jersey, “la circulación de 2.000 vehículos en una hora, por una arteria que podría compararse a nuestra avenida Alvear, prolongada hasta Rosario y recorrida en toda su longitud por los automóviles que van y vienen de Palermo los días feriados.”¹⁵

En cuanto a la forma de organización que debería adquirir la agencia encargada de llevar adelante la política caminera, el mismo diputado recurrió a los argumentos esgrimidos por EEUU y a la experiencia italiana para señalar que la “Comisión de Vialidad” debía poseer una autonomía absoluta. Apuntaba a establecer la estabilidad de los miembros y la permanencia del ingeniero para dar continuidad a las obras más allá de los vaivenes políticos. La experiencia de Canadá también fue tenida en cuenta, particularmente, en la propuesta de aplicar un impuesto a la nafta como forma de

¹⁴ En 1931 luego del restablecimiento democrático institucional, cobrará fuerza la articulación entre un nuevo tipo de concepción estatal, basado en el prestigio del técnico y la toma de decisiones políticas. La DNV fue una de las nuevas reparticiones estatales en donde cristalizaron estas particulares inflexiones de la relación entre estado y política. Véase, Anahi Ballent, “Imágenes de un vínculo. Ingeniería y estado”

¹⁵ HCD, 22 -08-1929

financiamiento de los caminos y en la manera de realizar las expropiaciones y valorizar los terrenos cercanos a las nuevas carreteras. Finalmente, en este proyecto, también, se transcribió como antecedente la legislación vial que se aplicó en Nueva Zelanda para el desarrollo de su política caminera.

Un caso particular representó la presentación del proyecto del diputado J. C. Rodríguez que apuntó a la construcción de “caminos especiales para automóviles y camiones”. En su explicación el auto no debía “...ser condenado a moverse dentro del tráfico de los caminos públicos en general.” Sentenciaba que mientras los fabricantes del automóvil apuntaban a perfeccionar el vehículo y su motor para que se adaptara a los peores caminos, los gobiernos se habían preocupado muy poco de perfeccionarlos. Evocando al urbanista alemán Martin Wagner sostenía que “...es norma fundamental de la vialidad (...) combinar adecuadamente esos tres factores: el vehículo, el motor y la vía”. En este argumento el automóvil necesitaba su propia vía, singularidad que elevaba los costos en la construcción. La concesión a empresas privadas fue la solución que se eligió para la realización de este tipo de obras tanto en EEUU como en Italia. Este último país implementó las “autoestrade”, carreteras construidas para la circulación de “autovehículos”, a través de la concesión a una sociedad anónima denominada “Autostrade” en 1922. Este fue el principio que adoptó el Estado italiano para que se comenzaran a construir. Para J. C. Rodríguez el gasto más alto en la construcción de caminos en el largo plazo generaría un automovilismo más barato¹⁶.

Aunque diputados y asesores apelaran a diversas experiencias, la norteamericana era la principal referencia en la materia. Este proceso que se inició con el crecimiento del campo automotor y la necesidad de tener caminos acordes para su expansión, dio lugar a un nuevo comienzo con la sanción de la Ley Nacional de Vialidad y la creación DNV. A pesar de que la construcción de la política pública vial nacional tuvo en cuenta la multiplicidad de experiencias similares en otros países, el proyecto oficial apuntó, en un primer momento, a responder a las necesidades básicas de un país agroexportador. Es decir, era un proyecto contrario a la idea que representada la “autoestrada” italiana.

Congresos y publicaciones: la primacía de la experiencia vial norteamericana

En la Argentina desde la década de 1920 se comenzaron organizar congresos y/o exposiciones vinculadas a las cuestiones viales. Estos espacios hasta la creación de la

¹⁶ “El automovilismo más barato sólo se puede esperar mejorando más carreteras y eso únicamente puede producirse con el expediente de dedicar más dinero para la construcción de caminos.”, HCD, 15-01-1930

DNV fueron convocados por instituciones privadas y por organizaciones transnacionales que tuvieron el apoyo y la participación del Estado nacional. Así, el TCA estuvo a cargo de la organización de los dos primeros congresos nacionales de vialidad (1922 y 1929) que contaron con el apoyo financiero del Estado y con la participación gubernamental, de entidades dedicadas a caminos, comunicación y turismo e instituciones académicas y las organizaciones de profesionales. En 1925, el Primer Congreso de Panamericano de Carreteras realizado en Buenos Aires fue producto de una decisión de la Junta Directiva de la Unión Panamericana con sede en Washington, que en la V Conferencia Internacional Americana (Santiago de Chile-1923) se propuso estudiar los medios más adecuados para la construcción de una carretera que uniera las ciudades más importantes entre los países de la Unión, la denominada Carretera Panamericana¹⁷. La realización de este Congreso, más allá de que contó con el apoyo de los EEUU, estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. En esta ocasión la participación del TCA fue accesoria, ya que se comprometió solamente a realizar una “Exposición de vialidad, transporte y turismo”, con el fin de complementar la labor del Congreso.¹⁸

Como se observa, el compromiso del Gobierno nacional para la celebración del Congreso Panamericano de Vialidad fue mayor que el mantenido en relación con otros eventos previos, porque más allá de sus finalidades prácticas - tales como fomentar el desarrollo de la vialidad en general, recopilar y difundir las documentaciones y elementos sobre la misma y presentar proyectos y proposiciones tendientes a beneficiar las carreteras americanas-, reconocía que este tipo de actividades habían de influir indudablemente en forma auspiciosa sobre las relaciones internacionales de “ambas Américas”.¹⁹ Consolidando esta tendencia creciente de apoyo estatal a las instancias de debate de vialidad, una vez sancionada la Ley Nacional de Vialidad y creado su organismo ejecutor, fue éste el que estuvo cargo de la organización de los congresos de vialidad en el ámbito local y de las comitivas representativas en los del exterior.

Los contenidos de los congresos y de las deliberaciones legislativas que tramitaron el apoyo a los mismos no sólo documentan importantes discusiones técnicas y políticas, sino que también permiten hacer visibles los múltiples intereses que se ponían en juego en la celebración de estas actividades. En tal sentido, en un artículo

¹⁷.Biblioteca Digital Daniel Cosío Villegas “Conferencias Internacionales Americanas 1889 – 1936” .2004. <http://biblio2.colmex.mx/coinam/Default.htm> (acceso abril 6, 2010)

¹⁸ HCD, 11-09-1925

¹⁹ HCD, 11-09-1925

publicado en la revista del Centro Argentino de Ingenieros (CAI), se observaban posiciones muy críticas sobre el Primer Congreso Panamericano de Carreteras. Su autor, el ingeniero civil Carlos Wauters, profesor de la Universidad de Buenos Aires, revelaba, a su entender, las reales intenciones de los promotores de ese congreso. Estas eran las de promover la realización de caminos aptos para vehículos de tracción mecánica, lo que representaba más un interés de las empresas automotrices, particularmente las norteamericanas, que una necesidad real ocasionada por la “gran cantidad” de automóviles en circulación. Señalaba también que el objetivo principal del Congreso Panamericano era comercial e industrial. Estas instancias de dialogo, de difusión de experiencias y conocimientos técnicos eran excedidas por intereses económicos y políticos.

En Estados Unidos se ha creado una poderosa industria para la construcción de autos y camiones; la población está allí servida a saturación casi completa; la producción industrial sobrepasa las necesidades limitadas de la renovación; hay un excedente que tenemos que exportar. ¿Dónde dirigirnos de preferencia? Pues a la Argentina; y como nuestra maquinaria requiere buenas carreteras para usarse bien, no nos queda más recurso que provocar su construcción a gran escala...²⁰

Esta toma de posición del ingeniero reflejaba su idea de que el evento respondía a los intereses de EEUU para que los caminos latinoamericanos fueran aptos para la circulación de los nuevos medios de transporte. Continuando con su razonamiento, no había sido un dato menor el hecho de que la preparatoria del congreso se hubiese realizado en Washington y que delegados argentinos fuesen invitados a participar. Según su relato se montó una intensa y perseverante propaganda periodística donde aparecían “...grandes avisos de los introductores de autos y camiones americanos, repuestos y accesorios, empresas de pavimentación de varios tipos y sistemas...”²¹.

Wauters se encontraba entre aquellos ingenieros que pensaban el desarrollo de la red caminera como subsidiaria del ferrocarril, idea que también compartían algunos representantes del partido socialista²², y por eso, rescataba la importancia que tuvo la Ley Mitre de 1907 para el desenvolvimiento de los caminos y puentes en la Argentina. El Estado nacional, a través de esta ley, establecía que las empresas ferroviarias debían contribuir con el 3% del producido líquido de sus líneas a la construcción y conservación de puentes y caminos, principalmente, aquellos que complementaban las

²⁰ *La Ingeniería*, N°618 (Abril 1926)

²¹ *La Ingeniería*, N°618 (Abril 1926)

²² HCD, 11-09-1925

vías férreas, mientras que en EEUU, la ayuda federal en materia de vialidad recién comenzó a tener vigencia entre 1916 y 1924 como consecuencia de la presión que ejerció el fuerte crecimiento del aparato industrial automotor.²³ A la ausencia de políticas federales del gobierno norteamericano, Wauters contraponía la política caminera del Gobierno Nacional argentino a través de la Ley Mitre, que desde principio de siglo XX había privilegiado "...la unión nacional, antes que las conveniencias económicas de la producción y las estratégicas para la defensa del país sacrificando en su obsequio los mejores trazados técnicos: se trataba de afianzar la nacionalidad argentina, uniendo las capitales de provincia entre sí y con la Capital Federal".²⁴

Sin embargo, no mencionaba que las nuevas demandas de la era del automóvil transformaron rápidamente el rol del Estado y elevaron su posición. El "Bureau of Public Roads" fue expresión del nuevo papel que asumió el Estado en EEUU. Esta dependencia, que representaba al poder federal, centralizó la administración del sistema caminero y los gobiernos estatales fueron los que se encargaron de la realización de las obras de acuerdo a los estándares profesionales estipulados por el Bureau²⁵. En cuanto a los contenidos técnicos del Congreso Panamericano, Wauters señaló la ausencia de criterios de adaptación a las necesidades locales. Sentenciaba que las características de la construcción de caminos debían surgir de "...la feliz combinación en el aprovechamiento de los recursos locales; y por eso las descripciones técnicas de las obras ejecutadas en cualquier país, no pueden fundar recomendaciones de carácter general porque, sólo por excepción, se reproducirían las mismas condiciones locales que las justificaron".²⁶

Este tipo de advertencias sobre la adopción de especificaciones externas también estuvo presente en los discursos de los ingenieros de vialidad. Una década más tarde el ingeniero Justiniano Allende Posse, al regreso de su viaje de estudio por Sud y Norte América, señalaba que cada "...problema vial debe ser estudiado teniendo en cuenta sus variantes, el suelo, el clima, el tránsito, la topografía, los materiales, las condiciones locales y los recursos en dinero, máquinas, hombres, etc."²⁷ También priorizaba la idea

²³ Según Wauters entre 1916 y 1924 la cantidad de automóviles en EEUU pasó de 3.500.000 a 17.600.000 respectivamente. Para 1924 en EEUU había un automóvil cada 7 habitantes mientras que en la Argentina esa proporción era de 1 automóvil cada 26 habitantes. *La Ingeniería*, N°618, (abril 1926)

²⁴ *La Ingeniería*, N°618, (abril 1926)

²⁵ Jon C. Teaford, *The Rise of the States, Evolution of American Government*. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002) : 95-119

²⁶ *La Ingeniería*, N°618, (abril 1926)

²⁷ Justiniano Allende Posse, *La Vialidad en América. Publicaciones Técnicas*, Volumen N°24, (Buenos Aires: DNV, 1936)

de que cada caso debía ser estudiado con un criterio local, pero sin dejar de estar al tanto de los progresos de la técnica: mirar otras experiencias servía para impregnarse de nuevas ideas, imágenes y conceptos para luego ajustarlas a las realidades y necesidades locales.

La mirada crítica que construyó Wauters sobre el Primer Congreso Panamericano y sus cuestionamientos a la necesidad de desarrollar una política vial nacional representó algunas de las posturas presentes en la sociedad. Sin embargo, en el Congreso Nacional hubo otro tipo de argumentaciones que a pesar de estar a favor del desarrollo de los caminos no acordaban con ciertas líneas que consideraban implícitas en los fines del evento panamericano. Socialistas y demócratas progresistas cuestionaron la decisión de destinar fondos públicos para la realización de la exposición complementaria al congreso, documentando la existencia de posiciones encontradas dentro de la Cámaras y el cruce de intereses socioeconómicos y políticos con argumentaciones sustentadas en un discurso técnico.

En primer lugar, los diputados socialistas cuestionaron la idea del camino asociada al desarrollo del turismo, considerada “una actividad eminentemente aristocrática”, a lo que sumaban la importancia de la vialidad para el desarrollo agrícola como el objetivo prioritario de los caminos. En segundo lugar, criticaban los beneficios que obtendrían las casas automotrices, como Ford o Dodge, al conocer qué modificaciones debían hacer en sus vehículos para adaptarlos a las futuras carreteras: las empresas que pagaban altísimos impuestos en los Estados Unidos, podrían beneficiarse en Argentina sin ningún tipo de costo. Finalmente, no estaban de acuerdo sobre el lugar protagónico que se le asignaba al TCA, una institución consideraban representaba los intereses de clase de los grupos privilegiados, en detrimento del papel desdibujado que le tocaba a la Dirección General de Puentes y Caminos en este asunto²⁸.

La crítica de Wauters publicada en una revista especializada y el debate sobre las partidas presupuestarias para la realización del Congreso Panamericano de Carreteras por un lado, dan cuenta de la multiplicidad de intereses creados alrededor del desarrollo de una política caminera. Por otro lado, muestran las diferencias en las tomas de posición tanto dentro de los cuerpos de ingenieros como entre los representantes de la política. Existían figuras que defendían la primacía del ferrocarril y otras, que veían en la carretera y en el automóvil una nueva forma de comunicación más flexible y

²⁸ Véase *HCD*, 11-09-1925

adaptada a los nuevos tiempos. Durante la década de 1920 coexistieron ambas posturas, y por lo tanto no resulta extraño que la misma revista que diera espacio a las críticas de Wauters, un año más tarde publicara un artículo publicitando al “Automóvil como factor de progreso” que, como tantos otros, resaltaba las ventajas de su empleo, mientras exhortaba a los “poderes públicos” a que se embarcasen en la construcción de caminos apropiados por ser “una sentida necesidad de la economía nacional”.²⁹

La historiografía sobre el tema ha retomado algunos de los argumentos de los actores del período. Así, por ejemplo, esta oposición de intereses ha sido interpretada desde una perspectiva económica por Raúl García Heras como parte de la real e intensa rivalidad “interimperialista” que existía entre Estados Unidos e Inglaterra por coptar el mercado latinoamericano. La importante participación de las empresas automotrices norteamericanas en el mercado local es así leída como un elemento clave de las políticas expansionistas de EEUU en detrimento de los capitales británicos³⁰. Desde nuestro análisis podríamos afirmar que el rol protagónico que tuvo ese país en la realización de los congresos panamericanos de carreteras también puede ser considerado como otro factor a favor de esas políticas.

Por otra parte desde una perspectiva de la historia cultural, Ricardo Salvatore sugiere una lectura en donde los congresos panamericanos – entendidos como actividades realizadas por la Unión Panamericana- formaron parte del aparato que desarrolló el imperio informal norteamericano en América Latina y que se montó sobre la expansión de la cultura del consumo y el conocimiento técnico a través de la publicidad y las relaciones públicas y sobre la difusión de imágenes de progreso y modernidad. Ciertas representaciones, entre las que se encontraban los autos y las carreteras, habrían servido de objeto de una interpelación constante llevada adelante por EEUU para distinguir las regiones de América del sur que pudieran comportarse como consumidoras. Tanto Buenos Aires como Río de Janeiro entraban en esa definición, ciudades que, justamente, fueron elegidas como sedes de los primeros congresos panamericanos de carreteras. En este contexto, el proyecto de construcción de la carretera Panamericana, objetivo que convocó a los primeros congresos de carretera, se

²⁹ *La Ingeniería*, N°628, (abril 1927)

³⁰ Véase Raúl García Heras, *Automotores norteamericanos caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*. (Buenos Aires: Hispanoamérica, 1985)

constituyó en la bandera del fomento del automóvil en América, un bien en donde la primacía empresarial estadounidense era indiscutible.³¹

Estas dimensiones políticas de las cuestiones técnicas que la historiografía ha rescatado se registran con claridad en los discursos de los años veinte, ya que, finalmente, para los años treinta el enfrentamiento analizado se inclinó en favor de los sectores que bregaron por desarrollo de una política nacional caminera. Además de la consolidación definitiva del uso del automóvil, la necesidad de abaratar los costos de transporte de la producción agroexportadora después de la crisis y un nuevo énfasis estatal en la búsqueda de integración territorial nacional configuraron un nuevo contexto en el cual la vialidad se convirtió en una política prioritaria del Estado nacional. La nueva situación no sólo se vio plasmada en la creación de la DNV y el aumento del presupuesto destinado a carreteras sino que también repercutió en instancias específicamente técnicas: la nueva repartición recomenzó a encargarse de la organización de congresos y actividades de difusión en la materia, reemplazando a la acción privada que había impulsado actividades similares en la década anterior, al mismo tiempo que la vialidad adquirió mayor entidad en las publicaciones especializadas.

Un cambio de horizonte: Estados Unidos a la vanguardia

En los años veinte el automóvil era considerado como un objeto “moderno” y “novedoso”. Fernando Rocchi lo considera emblema de la modernidad del período cuando analiza la evolución del consumo para los años de entreguerra. El crecimiento explosivo que tuvo durante esos años generó un desplazamiento en dos sentidos: dejó de ser un artículo de lujo para convertirse en un bien relativamente accesible para el consumidor argentino, a la vez que la primacía que habían tenidos los autos europeos durante las primeras décadas del siglo XX – en particular los franceses- fue remplazada por la del norteamericano. Las firmas estadounidenses aglutinaban el 75% de las ventas, el otro 25% estaba integrado por empresas europeas entre las que se destacaban la italiana Fiat y la francesa Renault³².

³¹ Rodrigo Booth establece que la carretera “...panamericana constituyó un elemento destacado en la proyección de la “civilización de la máquina” estadounidense en el terreno de las relaciones interamericanas”. Rodrigo Booth, “El camino en Chile. Modernización técnica y transformación territorial en torno a la irrupción del automóvil (1913-1931)”. (Versión preliminar de tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Julio 2009): 68.

³² Véase Fernando Rocchi, “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino, 1920-1945” en María I Barbero y Andrés M. Regalsky (editores), *Americanización. Estados Unidos y*

Este fenómeno que significó una mayor presencia de los EEUU en el mercado argentino fue también consecuencia de la política de gobierno del presidente norteamericano Herbert Hoover que cooperó con la expansión del sector privado en el exterior, en donde la industria automotriz y sus accesorias llevaron la delantera. En la década de 1920 Ford y General Motors instalaron plantas para armar coches en el país³³ y establecieron una eficiente red comercializadora y por medio de la publicidad en diarios y revistas, de la propaganda radiofónica y de los Salones del Automóvil fomentaron la demanda.³⁴ Los Congresos panamericanos de carreteras se desarrollaron en este contexto y, aunque no exclusivamente, se vincularon con estos procesos.

La idea de contar con una red de caminos troncales cobró forma y materialidad a partir de 1930, cuando el gobierno de facto, a través de una política expeditiva, dio inicio a la era del camino³⁵. Este giro en la actitud de los agentes oficiales, mostrándose dispuestos a financiar las obras, también fue consecuencia del "...cambio de mentalidad en las autoridades como resultado de la crisis. Al crear fuentes de trabajo, la construcción de caminos contribuiría a aliviar la desocupación producida por la depresión."³⁶ Esta idea puso el foco en el lugar que ocupó la obra pública caminera como una actividad para dinamizar la economía de principio de los años treinta. Si a esto se le suma la forma en que se planteó su construcción y financiamiento, así como el espacio ocupado por las industrias automotrices y sus subsidiarias de origen norteamericano, observamos que las referencias a los EEUU, tanto en aspectos materiales como simbólicos adoptaron un lugar central en el desarrollo del sistema caminero argentino.

La centralidad en la materia que tuvo este país no parece generar demasiado conflicto si se piensa en términos de las dimensiones indiscutibles de su industria

América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnologías y culturales (Buenos Aires: Edutref, 2003): 148

³³ Ford instaló en 1917 una planta para armar autos y en 1925 se instaló la General Motors. Raúl García Heras, *Automotores norteamericanos* :11 y Fernando Rocchi, "La americanización del consumo"

³⁴ Guillermo Giucci, *La vida cultural del automóvil. Rutas de la modernidad cinética*. (Buenos Aires: Prometeo 3010, 2007)

³⁵ Ballent y Gorelik señalan que fue paradójico que "...la acción gubernamental de la década del treinta fue la que materializó aquellos núcleos ideológicos de los que serían sus opositores". Durante la década del veinte el camino aparecía enfrentado a todo aquello que estaba representado por el trazado ferroviario y tranviario y subterráneo, servicios, en su mayoría, representantes de capitales británicos. Véase Anahi Ballent y Adrián Gorelik, "País urbano y país rural: la modernización del país y su crisis" en Alejandro Cattaruzza (dir), *Nueva historia Argentina (1930-1943)*. Tomo 7, (Buenos Aires: Sudamericana, 2001) :157-158

³⁶ Raúl García Heras, *Automotores norteamericanos* :63

automotriz y del sistema vial que desarrolló desde la década de 1920³⁷. En cuanto a las técnicas viales, parecía lógico que los ingenieros de la DNV se dirigieran hacia el país del norte para informarse sobre las últimas innovaciones. Además, el modelo vial norteamericano se ajustaba mejor a las demandas locales en cuestiones como distancias entre ciudades y diversidad de paisajes. Igualmente, las referencias del viejo continente siguieron estando presentes en las diferentes soluciones propuestas tanto por ingenieros, funcionarios y políticos, particularmente cuando se trataba de tramos cortos o de vialidad urbana. Es decir, si en un primer momento se propuso “hacer una obra económica pero de gran longitud, tendiente a abrir el comercio y el tránsito en todo el país”³⁸, no cabía duda en que el modelo a seguir era el norteamericano. Pero cuando DNV, producto de las acciones de diferentes agentes y de un intenso debate en las cámaras, debió hacer su primera excepción al plan proyectado y hacerse cargo de la realización de la Avenida de circunvalación para la Capital Federal, las referencias al viejo continente se pusieron a la par de las norteamericanas, destacándose los modelos camineros italianos y la vialidad urbana francesa³⁹. En este sentido, la Avenida General Paz fue la primera vía urbana a cargo del Estado nacional que por sus características demandó altos niveles de inversión y la puesta en práctica de conocimientos técnicos con ideas más sofisticadas tales como la amplitud, la belleza, el buen trazo, la libertad de cruces y obstáculos y la visibilidad, es decir un entorno apropiado para la “gran velocidad”.⁴⁰

Los debates en torno a las formas de financiamiento que se implementaron para construir la red caminera terminaron por darle, nuevamente, a los EEUU un lugar prioritario como modelo a seguir. Así, en marzo de 1928 el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires mandó a la Legislatura un proyecto de ley para la “Creación de un fondo permanente para caminos pavimentados y consolidados”, cuya forma económica y financiera remitía al modelo norteamericano. Éste radicaba “...en el establecimiento de una tasa indirecta a pagar por quien usa y se beneficia del camino”. Se debía cobrar el servicio que los caminos prestaban a los vehículos y el impuesto a la nafta junto con el impuesto a la venta de automóviles y accesorios

³⁷ Jon, C. Teaford, *The Rise of the States*

³⁸ Justiniano Allende Posse, “Segunda Conferencia” en *La vialidad en América. Publicaciones Técnicas*, Volumen N°24, (Buenos Aires: DNV, 1936)

³⁹ Dirección Nacional de Vialidad, *La Avenida General Paz: Guillermo Kraft Ltda.*, 1938

⁴⁰ Justiniano Allende Posse, “Primera Conferencia” en *La vialidad en América. Publicaciones Técnicas*, Volumen N°24, (Buenos Aires: DNV, 1936)

parecían ser los indicados.⁴¹ Esta propuesta elaborada para la Provincia de Buenos Aires sería luego aplicada para todo el territorio nacional por la DNV⁴². La primera gestión, a cargo del ingeniero Justiniano Allende Posse (1932-1938), defendería este modelo por ser el que se ajustaba más a las problemáticas territoriales del país, al poseer grandes similitudes espaciales y una organización política comparable. De esta forma fue justificado el rechazo de la propuesta realizada por el gobierno de Urriburu, previa a la creación de la DNV, que siguiendo los ejemplos europeos, más precisamente el italiano, proponía la construcción de una red troncal nacional pavimentada financiada por el peaje.⁴³

Tal como ya lo habían advertido políticos y funcionarios del gobierno de Yrigoyen, la realidad europea caminera estaba más alejada de la nuestra que la norteamericana. EEUU al promediar la década de veinte contaba con una importante red de caminos, pero a diferencia de Europa, su explosivo desarrollo estuvo fuertemente ligado a los cambios sociales y culturales asociados al crecimiento del automóvil como medio de transporte.

En Europa se habla del renacimiento del camino, gracias a la acción del automóvil; aquí en nuestra pampa abierta a la voracidad del espacio, y a la esperanza promisorio del trabajo, el camino no puede renacer, debe primero nacer; para ello hay que dotarlo de su fundamental característica; que por él pueda transitarse en todas las épocas del año.⁴⁴

La expansión caminera en la Argentina fue consecuencia de la presión que ejerció el crecimiento del campo automotor durante la década precedente y de la acción estatal durante siguiente. Hasta ese momento, la red férrea era la que cumplía la función de comunicación territorial priorizando las regiones vinculadas con la economía agroexportadora. El camino y la carretera la multiplicaron de manera exponencial

⁴¹ Por un lado, el impuesto a la nafta medía "...ese servicio con una provisión mucho más aproximada que cualquier otro procedimiento". Y por otro lado, el impuesto "... a la venta de automotores y accesorio, estan(do) directamente vinculados a la buena vialidad, ya que el mejoramiento de ésta trae aparejado un aumento de tracción mecánica...", beneficiada al automóvil ya que la mayor intensidad de los servicios financieros producto de las ventas iban directamente a la construcción de las obras viales. *La ingeniería*, N°641, (marzo 1928)

⁴² Anahi Ballent en el artículo "Kilometro cero: la construcción...", da cuenta de que a pesar del afán que tuvo la nueva repartición y el nuevo gobierno de diferenciarse del accionar estatal del gobierno depuesto por el golpe de septiembre de 1930, a la luz de los hechos hubo puntos de continuidad.: 7- 8

⁴³ Anahi Ballent, "Kilómetro cero: la construcción...":11.

⁴⁴ *La ingeniería*, N°641, (Marzo 1928) Texto que acompañó el Proyecto de Ley para la creación de un fondo creación para la construcción y mantenimientos de caminos firmado por el gobernador del Provincia de Buenos Aires Valentín Vergara y su Ministro de Obras Públicas E. C. Boatti

durante los años treinta de la mano de un Estado que a través de un sector de la obra pública apuntó a la integración y modernización de todo el territorio nacional.⁴⁵

Las referencias a EEUU también tuvieron un papel protagónico en cuanto a las formas de organización de la DNV: las oficinas viales, tanto las de orden federal como las particulares de cada estado, se convirtieron en modelos para las autoridades locales. La organización del “Bureau of Public Roads” fue un interesante ejemplo para las autoridades jerárquicas de la flamante dependencia. El primer presidente de la DNV al regreso de su gira por lo EEUU en 1936 destacó la “...enorme eficiencia y el alto grado de trabajo personal de los empleados técnicos y no técnicos” de aquel país. Primero reconocía lo importante que era la colaboración estrecha entre los técnicos de cada una de los departamentos para que no se recarguen y dupliquen las tareas y se malgaste el tiempo y los recursos. De esta forma, cuestionaba la “tendencia individualista” de nuestro país que conducía a los departamentos, secciones e ingenieros a una labor cerrada y con muy poco contacto entre ellos. Y segundo, al analizar la organización de la repartición vial norteamericana señalaba que la cantidad de ingenieros que trabajaban para esa dependencia duplicaba a la cantidad empleados administrativos. La relación era de 43 ingenieros por sobre 24 empleados⁴⁶. Para el caso local la situación era distinta. La excesiva cantidad de empleados administrativos era objetaba por los ingenieros. La cantidad de papeleo generada por la burocracia administrativa les impedía cumplir su verdadera función que era dedicarse de lleno a las obras. Paradójicamente, esta situación los hacía reclamar más empleados administrativos. Allende Posse, a partir de la experiencia que vivió en su viaje por los EEUU, confirmó su idea de que el excesivo personal administrativo era lo que hacía pesada y difícil la obra de los técnicos.⁴⁷

El modelo norteamericano le dio elementos para cuestionar la función de la burocracia de los empleados públicos administrativos de la dependencia y, también puso en el tapete el proceder del cuerpo de ingenieros y, hasta en algún punto, su propio accionar. El distrito norteamericano analizado no disponía de *chaufferes*, ni de ordenanzas o mensajeros. Cada ingeniero disponía un auto, y sin importar su puesto, recorría un promedio de 5.000 Kms. por mes. Esa era la vida normal de todos ellos. En este punto es significativo el relato de la experiencia del Presidente de la dependencia:

⁴⁵ Véase Anahi Ballent y Adrián Gorelik, “País urbano y país rural: la modernización del país y su crisis”

⁴⁶ Cabe aclarar que el distrito en cuestión estaba conformado por siete Estados, manejaba 30 millones de dólares por año y estaba a cargo de una red de caminos de 22.000 Km. Véase Justiniano Allende Posse, “Primera Conferencia” en *La Vialidad en América. Publicaciones Técnicas*, Volumen N°24 (Buenos Aires: DNV, 1936)

⁴⁷ Justiniano Allende Posse, “Primera Conferencia”

...el propio Ing. Mac. Donald, Jefe del Bureau, en la gira a que fuimos invitados manejaba personalmente su vehículo y que para vergüenza mía nos seguía guiado por un chauffeur, al estilo criollo, mi coche particular, el que casi todo el tiempo fue vacío, pues Mr. Mac. Donald prefería tener a su lado las cinco personas que integrábamos el grupo⁴⁸

Esta forma de actuar era admirada por el ingeniero. Aquel pueblo era el exponente de la eficacia, de la inteligencia y de la acción en el trabajo tanto del obrero como del potentado. Esta imagen se reflejaba en el reglamento interno del Bureau que estipulaba que todos los técnicos debían “manejar personalmente en las obras, las máquinas de la casa, durante tres días consecutivos cada año”, acción que significaba meterse en el barro o en el polvo que implicaba la obra⁴⁹.

Todo este cuestionamiento sobre la organización del trabajo en la repartición terminaba con la necesidad de revisar las leyes de retiro o jubilatorias. Según un comentario de Mr. Mac Donald, estas leyes privarían a la Dirección de sus mejores hombres a los 50 años, edad en la que se había adquirido la experiencia y la claridad para ejercer funciones directivas, y más aún, cuando el Estado Argentino había gastado mucho dinero en educarlos – los viajes de capacitación al exterior financiados por la DNV fueron un ejemplo de este tipo de gasto o inversión-.

Desde una perspectiva simbólica, cruzada con cuestiones técnicas, se colocó a los EEUU como el ejemplo a seguir para lograr el buen funcionamiento de la nueva dependencia. Ideas, imágenes y conceptos sobre la implementación de una racionalidad y eficiencia cobraron relevancia para la “buena” organización del trabajo dentro de la DNV⁵⁰.

La formación de los expertos: viajes de estudio y traducción de publicaciones

El primer presidente del directorio de la repartición, el ingeniero Justiniano Allende Posse, figura reconocida y respetada desde el punto de vista técnico, encarnó a la perfección la nueva concepción de la acción estatal propuesta por el gobierno del Presidente Justo. La decisión de activar la política caminera al intensificar las obras viales en el país también se tradujo en el destino de fondos para importar maquinas y en un aumento en la partida presupuestaria para obras viales.

⁴⁸ Justiniano Allende Posse, “Primera Conferencia” :45

⁴⁹ Justiniano Allende Posse, “Primera Conferencia” :45

⁵⁰ En esta misma línea Mirta Lobato, refiriéndose al caso de los ingenieros industriales, trabajó en sobre como el país del norte se proyectó como símbolo de la modernidad industrial a través de la organización científica del trabajo. Mirta Lobato, “Racionalidad y eficiencia en la organización del trabajo en la argentina: el sueño de la americanización y su difusión en prensa” en María I Barbero y Andrés M. Regalsky (editores), *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnologías y culturales* (Buenos Aires: Eduntref, 2003)

En ese momento, Allende Pose se delineó como un poderoso líder que tuvo el objetivo de encarnar en esta repartición del Estado la eficiencia y la buena administración. En su rol del funcionario de la DNV se preocupó por la capacitación del personal profesional, organizó giras de estudios a Norteamérica para funcionarios con el objetivo de conformar un cuerpo especializado y actualizado en materia de caminos y vialidad. Su idea no era solamente que se capacitaran sino que como contrapartida, dichos funcionarios realizaran informes técnicos para publicar por la revista oficial del organismo.

Entre 1936 y 1937 se organizaron dos viajes, en el marco propuesto por la Comisión de Cooperación Panamericana. Allende Pose participó del primero junto con los ingenieros Enrique Humet y Eduardo Coll Benegas. La gira duró cuatro meses y antes de arribar a los EEUU y retornar a la Argentina visitaron algunos países de América del Sur. Este itinerario generó un caudal de observaciones, de reflexiones y de enseñanzas. Se observaron tanto en Sudamérica como en los Estados Unidos los caminos más variados y en las zonas más diversas. Se relacionaron con colegas de reparticiones homólogas a la Dirección Nacional de Vialidad y de instituciones de profesionales de ingenieros de cada país y/o estado que visitaron.

En su paso por Sudamérica, la observación de caminos les permitió concluir que en algunos casos, a pesar de la escasez de recursos y las dificultades naturales de los paisajes montañosos, fueron paleados por la capacidad de los cuerpos técnicos. El progreso de los caminos era visible en Chile y en Perú a los que se le sumaba la modernidad de las carreteras de Brasil y Uruguay, pero los problemas de circulación vial que se les presentaron en centro América pusieron en evidencia las dificultades con que se enfrentaba la realización de la carretera Panamericana. Es decir, podían existir diferentes tipos de caminos, pero el “éxito” y la “utilidad” dependían principalmente de un sistema armónico y coordinado y eso aún era parte de los problemas con que se encontraban algunos países a pesar de tener excelentes carreteras. El ejemplo de la carretera que atravesaba a lo largo la isla de Cuba fue ilustrativo: “...un magnífico camino de 114 km, pero carente de tráfico afluente por falta de ramales”.⁵¹

La gira por EEUU se inició en el Estado del Sud Este con la guía del jefe de distrito de los cuatro estados de Virginia y Carolina. En ese tramo abarcaron una gran cantidad de obras en construcción. Luego continuaron con la guía del jefe del Bureau,

⁵¹ Justiniano Allende Pose, “Primera Conferencia”:10

H. Mac. Donald, quien había visitado la DNV unos años antes, para finalizar en los estados del Nordeste acompañados por el jefe del departamento de Proyectos. Durante todos los trayectos compartieron con numerosos técnicos que les transmitieron el mayor caudal de informaciones, conocimientos, ciencia y experiencias que fueron volcadas en las conferencias y publicaciones del DNV.

En 1937 la DNV organizó la “Segunda gira por Norte América” en la que participó una comisión de estudios integrada solamente por cuerpos técnicos de ingenieros. La experiencia se extendió por seis meses y los participantes tuvieron la misión de estudiar la estabilización del suelo, obras básicas y superficies bituminosas. Esta gira constaba de dos partes: primero debían realizar un curso de especialización en los laboratorios experimentales del Bureau y después continuaban con un curso teórico-práctico en el que recorrían carreteras, inspeccionaban obras en construcción acompañados por ingenieros locales⁵².

Más allá de los aspectos de corte netamente técnico, los informes elaborados por los ingenieros evidenciaban las relaciones que se iban entretejiendo con oficinas y diversos funcionarios. Así, las giras cumplían varias funciones. Primero, capacitaban al cuerpo técnico tanto de forma directa – realizando el viaje- como indirecta – publicando los informes en la revista oficial del organismo y brindando conferencias y cursos de capacitación a su regreso-. Además, la capacitación proponía impregnarse de nuevas experiencias e ideas que luego se ajustarían a las características y demandas locales.

En segundo lugar, se apuntaba a establecer relaciones entre reparticiones y funcionarios. Los meses que duraba la gira propiciaban un ambiente adecuado para estrechar y afianzar vínculos de camaradería profesional y construir redes de contactos. Este tipo de encuentros ponía a la técnica al servicio de cierto tipo de relaciones amistosas que, desde la década de 1920, fueron características de las relaciones que se establecieron entre los cuerpos técnicos de los países que integraron proyecto de la construcción de la carretera Panamericana.⁵³

Tercero, el viaje brindaba un espacio de intercambios de ideas y publicaciones. La DNV tradujo varias publicaciones técnicas producidas por el Bureau of Public Roads y por profesionales afines. Y cuarto, la experiencia en EEUU era la oportunidad de

⁵²Hipólito Fernández García y otros, “2ª Gira de estudio a Estados Unidos de Norte América. Informes técnicos. 1º de mayo-8 de diciembre 1937” en *Publicaciones Técnicas*, Volumen N°29, (Buenos Aires: DNV, 1938)

⁵³ Véase Rodrigo Booth, *El camino en Chile..*

conocer el funcionamiento del aparato estatal administrativo sobre el que se desplegaba la red caminera del país que era señalado como el pionero y líder en estos temas.

La figura de Justiniano Allende Posse y su relación con los EEUU resultaría clave sobre todo en estos dos últimos puntos. Este funcionario defendía el modelo norteamericano en contraposición con los ejemplos brindados por Europa. Sin embargo, en cuanto al criterio que orientó la inversión en las obras de vialidad se inclinó por una postura que priorizaba los caminos de bajo costo y así resolvía, según su criterio, el problema del país al posibilitar el tránsito en un territorio extenso.⁵⁴ Por esto, la composición de una imagen amable de los caminos quedaría para otra etapa, aunque eso no privó a la DNV de traducir y publicar, a través de *Publicaciones técnicas*, un documento producido por el Ministerio de Agricultura de los EEUU denominado “Embelllecimiento a los costados del camino”⁵⁵.

El intercambio de experiencias entre los ingenieros latinoamericanos y norteamericanos llevó a los primeros a conocer logros materiales que todavía eran impensables en sus países⁵⁶. En consonancia con esta idea, en la Argentina se priorizó avanzar sobre la extensión de la red vial basada en el bajo costo de los caminos (entre 1932 y 1944 se pasó de 2.000 km. a 30.000 km) y se dejó, en general, para una segunda etapa la construcción de carreteras que demandasen conocimientos técnicos más sofisticados y mayores niveles de inversión.

Reflexiones finales

Este trabajo se propuso indagar en la relación que se estableció entre expertos y saberes en materia de vialidad de EEUU y Argentina en el momento de conformación la DNV. El importante crecimiento que experimentó el campo automotor en los años veinte y el desarrollo de un sistema de carreteras en los treinta fueron dos aspectos claves en esta historia. El primero se presentó como la bandera indiscutida de quienes bregaban por la construcción de carreteras, a la vez que juntos se convirtieron en símbolos del progreso que era impulsado por Estado nacional. A esto se le sumó la conformación de una burocracia técnica específica, como la de la DNV, guiada por discursos que enfatizaban la “racionalidad” y la “eficiencia”.

⁵⁴ Anahi Ballent, “Kilómetro cero: la construcción...” : 10

⁵⁵ Wilbur y Royall, R.E. Simonson,, “Embelllecimiento a los costados del camino” en *Publicaciones Técnicas*, Volumen N°26, (Buenos Aires, DNV) (Traducción de “Roadside Improvement”, publicación del ministerio de Agricultura de los EEUU de Norteamérica)

⁵⁶ véase Rodrigo Booth,, *El camino en Chile*.

La importancia que comenzó a tener la vialidad y el desarrollo de una red caminera puso en evidencia los diferentes intereses y disputas que estaban en juego. Discusiones que buscaban su fundamentación en argumentos técnicos contenían también intereses económicos y políticos. La creación de un mercado automotor iba acompañada del desarrollo de una infraestructura acorde: vías de circulación aptas para el tránsito mecánico. Al mismo tiempo, las discusiones políticas dentro de las Cámaras por la sanción de la Ley Nacional de Vialidad estuvieron legitimadas por el saber de los expertos y por experiencias extranjeras precedentes que ampliaron el panorama más allá del modelo norteamericano. Tanto las experiencias europeas como la de países más alejados, pero con situaciones de desarrollo comparables a la Argentina, también formaron parte del abanico de posibilidades que luego se plasmaron en la configuración de la legislación.

Teniendo en cuenta este último punto, la realización de los congresos de carreteras, particularmente los panamericanos, y la circulación de conocimientos técnicos y de expertos son claves para analizar la forma en que EEUU se constituía en referencia privilegiada en la cuestión vial nacional. Se ha observado que la adopción de esta referencia fue considerada, por un lado, como expresión de los intereses norteamericanos presionando a las autoridades locales para que se desarrollara una red vial que fomentara la expansión de la industria automotriz en la Argentina – actitud que se extendería a toda Latinoamérica en el afán de EEUU de conquistar ese mercado-. Sin embargo, también se podría pensar que la adopción de dicha referencia indica un interés surgido en algunos grupos, tanto integrantes de los sectores gobernantes como de los propios cuerpos de expertos que percibía a Norteamérica como un ejemplo a seguir en el camino que se abría hacia el progreso y modernización del Estado. La DNV y los ingenieros y arquitectos que la integraron parecen encarnar esta postura. La apelación a modelos norteamericanos se registra tanto en la forma de organización de la nueva repartición como en la formación de sus cuerpos técnicos. Esto no significó la importación mecánica o literal de un modelo ya que siempre se priorizó adaptarlo a las realidades locales. Las ideas y las experiencias circulan pero se transforman en su nuevo lugar y el resultado perfectamente puede ser otro al esperado y estipulado en su origen.

Finalmente, otro aspecto destacable del tema consiste en el vínculo entre Estado y conocimiento técnico, ya que la creación de una repartición estuvo asociada a un saber técnico que fue creciendo con ella. En este sentido, adentrarse en la DNV permite considerar el lugar del experto, en este caso el ingeniero vial, tanto en su rol de

proyector y ejecutor de obras viales, como formando parte de un cuerpo técnico dentro de una repartición del Estado que apuntó a erigirse como modelo.

Bibliografía:

Ballent, Anahi, “Kilometro cero: la construcción del universo simbólico en la Argentina de los años treinta”, *Boletín del Instituto Ravignani*, núm 27, 1. (Semestre 2005): 107-137

Ballent, Anahi, “Imágenes de un vínculo. Ingeniería y estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, *Manguinhos, Historia Ciências Saúde*, vol.15, N° 3. (Julio-Septiembre 2008):827-847

Ballent, Anahi y Gorelik, Adrián, “País urbano y país rural: la modernización del país y su crisis” en Cattaruzza, Alejandro (dir), *Nueva historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Tomo 7. Buenos Aires: Sudamericana, 2001

Booth, Rodrigo, “El camino en Chile. Modernización técnica y transformación territorial en torno a la irrupción del automóvil (1913-1931)”. Versión preliminar de tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Julio 2009.

Carrera, Héctor J. Iñigo, “El transporte automotor entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos vecinos (1936-1940). Aproximación a su influencia metropolitana”, *Boletín del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 6, Año IV (Buenos Aires: 1982): 39-49

Cohen, Jean Louis. *Scenes of the World to Come. European Architecture and the American Challenge 1893-1960*. Paris: Flammarion, 1995

García Heras, Raúl. *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*. Buenos Aires: Hispanoamérica, 1985

Giucci, Guillermo. *La vida cultural del automóvil. Rutas de la modernidad cinética*. Buenos Aires: Prometeo 3010, 2007

Gorelik Adrián. voz “Hegemann, Werner” en Jorge Francisco Liernur, y Fernando Aliata, (comps), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografía, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: Agea, 2004

Lobato, Mirta, “Racionalidad y eficiencia en la organización del trabajo en la argentina: el sueño de la americanización y su difusión en prensa” en Barbero, María I y Regalsky, Andrés M. (editores), *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnologías y culturales*. Buenos Aires: Eduntref, 2003

Lobato, Mirta y Suriano, Juan. *Nueva Historia Argentina. Atlas histórico*. Buenos Aires: Sudamericana, 2000

Rocchi Fernando, “La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino, 1920-1945” en María I Barbero y Andrés M. Regalsky (editores), *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el Siglo XX. Transferencias económicas, tecnologías y culturales*. Buenos Aires: Eduntref, 2003

Palermo, Silvana, “Elite técnica y estado liberal: la creación de una administración moderna de los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)”, *Estudios Sociales*, núm 30, año XVI (semestre 2006)

Piglia, Melina “Automóviles, Turismo y Carreteras como problemas públicas: los clubes de automovilistas y la configuración de las políticas turísticas y viales en la Argentina (1918-1943)”. Tesis de doctorado inédita. UBA, 2009

Plotkin, Mariano, “Aprendiendo a entender: Victoria Ocampo y su descubrimiento de los Estados Unidos”, Anuario de estudios americanos, vol.59, N°2, 2002: 565-588

Salvatore, Ricardo. Imágenes de un imperio. Estados Unidos y las formas de representación de América Latina. Buenos Aires: Sudamericana, 2006

Teaford, Jon C. The Rise of the States, Evolution of American Government. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002