

Los caminos rurales argentinos como problema público: postergaciones históricas, iniciativas y promotores

Argentine rural roads as a public problem: historical postponements, initiatives and promoters

Salomón, Alejandra

 Alejandra Salomón

alejandra.laurasalomon@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

Técnicas, Argentina

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1669-3299

ISSN-e: 2314-0208

Periodicidad: Semestral

núm. 27, e0065, 2023

revistapampa@gmail.com

Recepción: 26 Diciembre 2022

Aprobación: 27 Mayo 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/583/5834181004/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.2023.27.e0065>

Resumen: El trabajo explora el proceso mediante el cual la situación de los caminos rurales argentinos es construida progresiva, aunque aun débilmente, en problema público en la segunda década del siglo XXI. Para ello, primero expone las particularidades, formas de gestión y postergaciones históricas padecidas por dicha red, en particular desde fines del siglo anterior. A continuación, aborda el contexto institucional y socio-productivo que impulsó su tratamiento como cuestión pública y, por último, reconstruye la definición del problema y la labor desempeñada por los actores sectoriales. Las iniciativas y la creación de espacios de concertación indican que la accesibilidad y la transitabilidad rural están alcanzando cierta visibilidad en un sector de la comunidad política, si bien aún no se convirtieron en objeto de consideración gubernamental firme y persistente. A fin de demostrar esta conjetura se efectuará un estudio de carácter exploratorio que presenta un encuadre metodológico cualitativo basado en la recopilación documental.

Palabras clave: caminos rurales, Argentina, agenda pública, siglo XXI.

Abstract: *The work explores the process by which the situation of Argentine rural roads is progressively built, although still weakly, into a public problem in the second decade of the 21st century. For this, it first exposes the particularities, management and historical postponements suffered by said network, particularly since the end of the previous century. Next, it addresses the institutional and socio-productive context that prompted its treatment as a public issue and, finally, it reconstructs the definition of the problem and the work carried out by sectoral actors. The initiatives and the creation of consultation spaces indicate that accessibility and rural transitability are reaching a certain visibility in a sector of the political community, although they have not yet become the object of firm and persistent government consideration. In order to demonstrate this conjecture, an exploratory study will be carried out that presents a qualitative methodological framework based on documentary compilation.*

Keywords: rural roads, Argentina, public agenda, 21st century.

INTRODUCCIÓN

Debido a su propia naturaleza, a la falta de mantenimiento sistemático, al elevado costo de conservación, al exceso de cargas de transporte y la erosión, los caminos rurales de la Argentina se encuentran con frecuencia intransitables. Paradójicamente, en un país de vastas dimensiones, con una deficiente infraestructura ferroviaria y un débil peso de las vías fluviales, revisten un papel fundamental. Ellos permiten el acceso a las explotaciones agropecuarias, vinculándolas con rutas secundarias y troncales, y conectan pequeños asentamientos humanos entre sí y con otros más grandes. De este modo, prestan servicios de accesibilidad (a educación, salud, compras, sociabilidad, etc.) a la población rural dispersa y de pequeñas localidades y brindan soporte al primer eslabón de las cadenas productivas agroindustriales.

Tan invisibilizados como estratégicos, estos caminos, también llamados vecinales, conforman una vasta red. Fuentes gubernamentales indican que el Sistema Vial Argentino se compone de 640.000 km, cuyo 6,25% (40.000 km) pertenece al ámbito nacional, casi un 31,25% (200.000) al provincial y el 62,5 % (400.000) restante al terciario o municipal (Ministerio de Obras Públicas de la Nación, 2021). Según un informe de la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA 2017, p. 2), sólo el 12% de la red vial está pavimentada, en un país donde alrededor del 80% de las cargas y el 90% de los pasajeros se trasladan por vía terrestre. Es decir, la mayor proporción de caminos es de ripio y tierra; y se ubican bajo la órbita de los gobiernos provinciales y, especialmente, municipales (caminos terciarios), bajo distintos regímenes de mantenimiento. Si bien no existen datos certeros ni actualizados, se estima que estos caminos alcanzan una extensión que supera los 500.000 kilómetros, de los cuales 260.000 se encuentran en la pampa húmeda, destacándose la provincia de Buenos Aires con 120.000 kilómetros, Córdoba con 50.000 kilómetros y Santa Fe con 60.000 kilómetros (Asociación Argentina de Carreteras, 2018). A pesar de su valiosa función, suelen estar en mal estado y cuando llueve se inundan con tanta facilidad que se convierten en canales, causando serios perjuicios sociales y económicos para los usuarios. En consecuencia, el bienestar social y el crecimiento económico se hallan firmemente comprometidos, ya que la falta de accesibilidad rural fomenta el aislamiento y reduce la competitividad de la actividad agropecuaria, al generar pérdidas (en especial, de productos perecederos), sobrecostos y menor rentabilidad, tal como han advertido diversos organismos públicos.

Desde el ángulo académico, dicha problemática deviene en un eje imperioso, aunque bastante yermo de análisis. La vialidad se ha erigido histórica y básicamente como un área de incumbencia de la ingeniería, circunscripta a la construcción material de las obras y, a lo sumo, a sus costos. Durante mucho tiempo, las ciencias sociales consideraron a los caminos poco más que un telón de fondo de la vida rural y de lo que ocurría tranqueras adentro. Casi inexplorados desde una mirada socio-ambiental, éstos han permanecido subsumidos tras otros temas de mayor tradición en los estudios rurales. Los esfuerzos realizados por romper con este sesgo se vieron enmarcados en el impulso ganado por los enfoques geográfico-territoriales (Sili, 2007; Diez Tetamanti, 2013; Paolasso, Longui y Velázquez, 2019), económicos (Bardelli, Donatelli y Moreno, 2016; Peralta y Peralta, 2018), ambientales (Cristeche, 2009; Leguizamón, 2019) e históricos (Civitatesi, 2018; Salomón, 2018, 2019 y 2020; Borello y González, 2021), que valoran el rol peculiar de esta infraestructura de la movilidad en las dinámicas del espacio rural. La introducción de nuevas perspectivas y metodologías de análisis impulsa a examinar con mayor profundidad el papel de los caminos en las dinámicas económicas, sociales, políticas, simbólicas y ambientales del espacio rural.

En este trabajo nos proponemos rescatar la categoría “caminos rurales” desde su inclusión como tema de agenda pública del último tiempo, tanto en términos enunciativos como en acciones concretas. El objetivo es explorar el proceso mediante el cual la situación de los caminos rurales argentinos es construida progresiva, aunque aun débilmente, en problema público, analizando los acuerdos e iniciativas derivados de tal construcción. ¿Qué sujetos están involucrados en el debate, tratando de influir en el proceso de formación de la agenda gubernamental? ¿Cuáles son sus intereses e ideas y cómo se movilizan a favor de la causa? Para avanzar en tal dirección, el trabajo primero expone las particularidades, formas de gestión y postergaciones

históricas padecidas por dicha red en la Argentina, en particular desde fines del siglo XX. En segundo lugar, aborda el contexto institucional y socio-productivo que actuó como impulsor del tratamiento de los caminos rurales como cuestión pública. Tercero, reconstruye la definición del problema y la labor desempeñada por los actores sectoriales. Por último, algunos comentarios de cierre e interrogantes apuntan a poner sobre el tapete las potencialidades de una agenda académica en construcción a favor de la movilidad rural que se una a los esfuerzos de gobernantes y especialistas técnicos.

La perspectiva de la construcción de agenda nutre este estudio. El ya clásico trabajo de Oszlak y O'Donnell (1976) entiende que la problematización social de ciertas cuestiones es precisamente lo que permite su ingreso en la agenda. Para que ello ocurra, debe atravesar determinados filtros, asociados a contextos, situaciones y sujetos implicados. Asimismo, resulta de utilidad la distinción analítica de dos tipos de agenda: pública y gubernamental (Elder y Cobb, 1993; Aguilar Villanueva, 1993). La primera constituye un conjunto de asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de la atención gubernamental, en cambio, la segunda refiere a aquellos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por cualquier nivel estatal. Ambas nociones presentan puntos de contacto con una de las ideas fuerza presentes en los enfoques sobre desarrollo rural actualmente vigentes: la concertación, la cual funciona como una herramienta para articular actores públicos y privados con el fin de lograr consensos que posibiliten la formulación de iniciativas de desarrollo (Craviotti, 2006). Con relación a la gestión efectiva de los caminos rurales, los arreglos institucionales que aquella supone implican un amplio abanico de cuestiones. Entre ellas, garantizar el acceso a recursos, fortalecer las organizaciones sectoriales (por ejemplo, los consorcios camineros), compatibilizar intereses privados y públicos, promover la cooperación entre diferentes actores y compartir una visión de desarrollo donde las distintas realidades locales tengan un rol a desempeñar.

A partir de este marco conceptual, estimamos que, a partir de la segunda década del siglo XXI, la emergencia de iniciativas y la creación de espacios de concertación para el tratamiento de los caminos rurales –a instancias del asociacionismo vial, al cual se sumaron sectores técnicos y del ruralismo– resulta un indicador de que la accesibilidad y la transitabilidad rural están alcanzando cierta visibilidad en un sector de la comunidad política, si bien aún no se convirtieron en objeto de consideración firme y persistente por parte del gobierno nacional, más allá de que éste implementó algunas medidas. A fin de demostrar esta hipótesis, se efectuará un estudio de carácter exploratorio que presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo basado en la recopilación documental (básicamente, prensa, informes, actas de congresos y proyectos gubernamentales), estrategia útil para reunir y analizar críticamente datos de diversas fuentes con el fin de reconstruir conceptualmente una realidad determinada (Ander-Egg, 1995).

CAMINOS RURALES: PARTICULARIDADES, POSTERGACIONES Y GESTIÓN

Definidos por su función y superficie, los caminos rurales pueden pensarse en términos diferenciales y concretos. Muchos de ellos se han originado por el continuo caminar humano o por la subdivisión de la propiedad rural y luego devinieron en infraestructuras cruciales, aunque muy frágiles, sobre las que se desarrolla la vida social y económica de transportistas, productores, trabajadores y habitantes rurales. Junto al bajo volumen de tránsito de automotores, en ellos se registra otra especificidad: la tracción a sangre y el arreo de animales. Normalmente poseen unos pocos kilómetros y carecen de inventario preciso, nomenclatura homogénea y zona de servicios. Además, se vislumbran significativos déficits en materia de seguridad vial, por las falencias en cuanto a señalización, iluminación, control de animales y velocidades y correcto afirmado de la cazada. Habitualmente, se caracterizan por su estado precario, sujeto a las contingencias climáticas, a la falta de mantenimiento sistemático, al exceso de cargas y a la ausencia de fiscalización del tránsito en días de lluvia. Su déficit es de larga data y han permanecido relegados de la agenda pública nacional y provincial durante al menos cuatro décadas.

La revisión de la normativa de alcance nacional en caminos rurales destaca como antecedentes significativos dos regímenes legales. En 1907, la ley 5.315, conocida como Ley Mitre, marcó por primera vez la intención de crear un fondo específico: los ferrocarriles debían destinar el 3% (posteriormente, el 5%) de su recaudación bruta, por un período de cuarenta años, para fomentar el acceso a las estaciones ferroviarias. De modo que la planificación y edificación de caminos, complementarios al ferrocarril, fueron realizadas con los aportes y el criterio de las compañías ferroviarias. No existía un plan estatal que coordinara las reparticiones nacionales, provinciales y municipales y que atendiera los gastos de conservación permanente.

El otro hito, aun más central, data de 1956, a raíz de la creación del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (decreto-ley 9.875), que definió por primera vez una política nacional destinada a la mejora de la red comunal complementaria de las rutas nacionales y provinciales (Salomón, 2018). El Plan, que respondía a los intereses agropecuarios, consignaba una suma de dinero para promover caminos rurales que comunicaran unidades o centros de producción agrícola con estaciones ferroviarias, puertos y caminos pavimentados. El mismo estableció que el 40% de los fondos sería invertido directamente por los organismos provinciales de vialidad, y el resto lo manejaría la nación. En este último caso, la instrumentación estaba sujeta a la promoción de dos figuras: consorcios camineros –aportarían el 20% del valor de las obras y recibirían capacitación y asistencia técnica y financiera– y comisiones viales municipales –integradas por intendentes y vecinos, se encargarían de la planificación y la fiscalización–. De este modo, los incentivos para esquemas conjuntos de gestión vial descentralizada (estatal y particular) crearon las condiciones oportunas para que prosperaran, con más fuerza en los primeros años, múltiples obras, que fueron complementadas con otras intervenciones estatales coordinadas y el capital social de las comunidades.

En 1977, el sistema fue despojado de recursos, en contraste con el acrecentamiento del tránsito vial rural ocasionado por el derrumbe ferroviario y un cúmulo de transformaciones socio-productivas que, surgidas con anterioridad, impactaron en la movilidad rural (incremento de viajes del campo o el pueblo a la ciudad, nuevas pautas de consumo, mayor valoración del modo de vida urbano, creciente difusión del automóvil en el medio rural, aumento del uso y la carga de camiones). Desde el ángulo gubernamental, se hizo evidente el menoscabo de la institucionalidad y jerarquía de la problemática.

Desde entonces, el desarrollo de los caminos rurales quedó principalmente librado al esfuerzo de los gobiernos municipales, cuyos limitados recursos humanos y materiales comúnmente no alcanzan a cubrir las reales necesidades. Así, envueltos en medidas cortoplacistas y gestionados de modo descoordinado, quedaron relegados frente a las prioridades impuestas por las rutas y las calles urbanas. Su postergación quedó también manifestada en la inexistencia de políticas nacionales específicas y continuas, con la excepción de los proyectos encarados por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y ejecutados a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Puesto en ejecución en 1996 y cofinanciado por préstamos internacionales, así como por recursos nacionales y provinciales, dicho Programa federal apunta a mejorar la calidad y la cantidad de infraestructura rural para potenciar la competitividad agropecuaria de las economías regionales (PROSAP, 2006). A partir de 2003, a través de una unidad especial, se ocupó de los caminos rurales, aunque su intervención ha sido reducida en relación a la magnitud y a la exigencia de atención permanente de la red (Echeverri, 2016).

En términos de gestión de la red terciaria (a la cual pertenecen casi todos los caminos rurales), existen tres sistemas, dependiendo de las legislaciones provinciales (Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, 2017). En algunas provincias, la responsabilidad es asumida de modo centralizado por la Dirección Provincial de Vialidad, quien la ejerce a través de la administración o el contrato de obra pública (San Luis y Entre Ríos, por ejemplo). En otras (como Chaco y Córdoba), el mantenimiento o mejoramiento se efectúa por intermedio de consorcios camineros, organismos solidarios de productores agropecuarios, agrupados regionalmente y fomentados, controlados y asesorados técnicamente por el gobierno provincial.^[1] En cambio, en provincias como Buenos Aires y Santa Fe son los municipios los responsables de gestionar los caminos rurales, sea por administración o contrato. Si bien cuentan con varios fondos, en muchos casos éstos

se derivan a gastos generales, y no a su finalidad específica.^[2] No existen controles referidos a la afectación de recursos, así como tampoco, salvo excepciones, mapeos priorizados de la red vial según distintas variables e indicadores (por ejemplo, mediante la geolocalización de escuelas rurales, caminos alternativos frente a cortes por inundaciones, caminos utilizados por las distintas actividades económicas, etc.), a fin de optimizar la gestión y dimensionar la importancia relativa. Una de excepciones se observa en la provincia de Corrientes, donde se hizo un estudio de este tipo en 2019, encargado por el Ministerio de Producción provincial, realizado por FADA y financiado por el Consejo Federal de Inversiones (Consejo Federal de Inversiones, 2019). Este caso es interesante porque permite dimensionar los múltiples impactos que pueden apalea los caminos rurales.

Las fuentes de financiamiento de los caminos rurales provienen, aunque no de un modo claramente invariable y previsible, de aportes nacionales, provinciales y municipales, e incluso internacionales. Además, se sitúan bajo la órbita de múltiples agencias estatales: Ministerios de Transporte y Agricultura, Ganadería y Pesca; reparticiones de vialidad a nivel nacional y provincial y municipios. A menudo, el uso discrecional sin contralor, agravado por la débil capacidad técnica y operativa municipal, ha motivado malestar entre los productores, el cual en ciertos casos se tradujo en una actitud proactiva. Por ejemplo, en algunos municipios bonaerenses (como Tandil, Benito Juárez o Coronel Suárez), sus autoridades y productores alentaron la conformación de consorcios, comisiones mixtas productores-municipios o cooperativas. Más allá del modelo elegido, el punto en común en las experiencias que ostentan resultados positivos es el establecimiento de fluidos canales de vinculación entre los actores públicos y privados.

INSTITUCIONALIDAD VIAL Y DINÁMICAS SOCIO-PRODUCTIVAS

La situación de los caminos rurales constituye una problemática que se revitalizó –aunque de modo incipiente e intermitente– en la agenda pública en 2016, por la necesidad de soluciones y por la colaboración de actores sectoriales. Si bien en el último cuarto del siglo XX había concitado la atención en encuentros de expertos y funcionarios –como el simposio “El desarrollo de los Caminos Vecinales en la Argentina”, realizado en 1974 a instancias de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y la Asociación Argentina de Carreteras (AAC), o el primer congreso Argentino de Caminos Naturales, organizado por la AAC en 1995, o incluso los Congresos Argentinos de Vialidad y Tránsito–, éstos fueron esporádicos y congregaron a un reducido número de individuos. Fruto de estas jornadas, varios gobiernos provinciales (en especial, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco y Entre Ríos) jalaron esfuerzos para resolver la compleja problemática, con suerte precaria y normalmente con discontinuidades e inversiones escasas. No obstante, fue una década después que los caminos rurales se erigieron en un ámbito más especializado y asiduo de debate gracias a la combinación de una serie de factores, pese a que aún no alcanzaron jerarquía en la agenda de gobierno, salvo en circunstancias eventuales.

Con el telón de fondo de un discurso gubernamental que colocó en un lugar central a la actividad agropecuaria y sus exportaciones como motor del crecimiento, los sectores rurales encontraron en el Estado una mayor receptividad al tópico de la accesibilidad. Tras la asunción de Mauricio Macri, a fines de 2015, la alianza y el compromiso con estos sectores se vieron sellados con la designación de dirigentes de las organizaciones rurales (como Sociedad Rural Argentina –SRA–, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–, Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola –AACREA– y Federación Agraria Argentina –FAA–) como funcionarios ministeriales.^[3] Tal tendencia se reforzó con el nombramiento de asesores rentados en los gabinetes y en el Congreso, lo cual representó un reconocimiento menos visible, pero no exento de significación. Gracias a la incorporación de representantes al Estado, a la afinidad ideológica expresada por los discursos liberales gubernamentales y a la adopción de políticas reclamadas (como la reducción de las retenciones a los productos agropecuarios, la eliminación del “cepo” cambiario y la supresión de las restricciones a la exportación), el ruralismo intentó aprovechar el capital

político de la notoriedad alcanzada. A pesar de que los planes originales de una mayor integración y potenciación de la agroindustria no obtuvieron el efecto esperado –de hecho, los resultados en materia de producción y exportaciones agropecuarias no demostraron ser mejores que los obtenidos por los gobiernos kirchneristas–, las críticas del sector no traspasaron unas escasas declaraciones periodísticas de baja intensidad y se canalizaron en espacios institucionalizados, es decir, no se tradujeron en una confrontación abierta (Lattuada, 2021).

Junto al proceso de jerarquización del sector agroexportador, en 2016 el gobierno avanzó en la ejecución de un ambicioso plan de transportes e infraestructura, que se convertiría en un instrumento vital de la ansiada recuperación económica. Ante las restricciones presupuestarias y a partir de la experiencia latinoamericana, apostó, sobre todo en el sector vial, al Programa de Participación Público-Privada, que preveía un esquema mixto de financiamiento. Pero, a menos de dos años de su lanzamiento, el embate de la crisis fiscal y financiera derivó en el fracaso de la iniciativa (Piazza, 2020; Bertraonu, 2022). Más allá de la preferencia por el involucramiento privado y del intento por profesionalizar y reestructurar la gestión pública del área, se percibe la reproducción de dos tendencias preexistentes: el foco puesto en las autopistas y rutas, así como la fuerte impronta metropolitana de los proyectos.

Desde una posición un tanto marginal, profesionales del equipo técnico de la Secretaría de Planificación de Transporte, dentro del Ministerio de Transporte de la Nación,^[4] desarrollaron una metodología de análisis, planificación y gestión interjurisdiccional, multiactoral, público-privado y multidimensional identificada como Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural, a fin de contribuir al aumento de la accesibilidad y transitabilidad permanente (Ministerio de Transporte de la Nación, 2018; Rodulfo, Giordano y Pochat, 2021). Como parte del mismo, se conformaron comisiones integradas con representantes de organismos de diferentes áreas de gobierno y actores no gubernamentales, que pretendían canalizar los reclamos propagados en los últimos años y elaborar respuestas institucionales.

En este marco, cabe destacar dos iniciativas de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) alentadas por el gobierno, ambas sustentadas en el interés por contar con un inventario acertado y actualizado de la red de caminos rurales. La primera, una plataforma web colaborativa de visualización y edición de caminos rurales lanzada por el Ministerio de Transporte. Esta ambiciosa herramienta, que pretendía relevar la red, enfrentó dificultades prácticas –traducidas en el registro de tan sólo 140 usuarios y la edición de 19.534 kilómetros de caminos– y adoleció de continuidad (Ministerio de Transporte de la Nación, s.f.). La segunda iniciativa, la App Caminos Rurales, desarrollada en 2017 por FADA y apoyada por organismos gubernamentales, constituye un sistema georreferenciado de alertas sobre el estado de los caminos rurales, cargadas por los usuarios en tiempo real. Al igual que el anterior, es un instrumento informático colaborativo, de uso libre y gratuito. Así como ofrece la posibilidad de crear alertas –con la alusión al estado del camino (cortado, malo, regular o bueno), la descripción y posibilidad de anexas una foto–, se leen aquellas generadas por otros usuarios, y los gobiernos y consorcios se pueden valer de tal información para priorizar obras y envíos de fondos. La desactualización de la página web y los reportes –el último data de 2018– evidenciaría la pérdida de dinamismo del proyecto de mapeo (Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, 2018).

Junto a estas herramientas orientadas básicamente a renovar la información, el Ministerio de Transporte apuntó a la capacitación y la asistencia técnica, a través de la difusión de guías de trabajo (como la *Guía de Mantenimiento de Caminos Rurales*, distribuida a 1.532 gobiernos municipales y a 1.345 técnicos y usuarios), talleres zonales (en Rufino, San Nicolás, Saladillo, Trenque Lauquen, Coronel Dorrego, Curuzú Cuatiá y San Salvador de Jujuy), seminarios e intercambio de experiencias (como las XIII Jornadas IDERA, la Jornada de Caminos Rurales desarrollada en la Exposición Rural de 2018 y 2019) desplegados en el marco de la “Convocatoria Nacional de Soluciones y Prácticas para la transitabilidad en caminos de tierra” (Ministerio de Transporte de la Nación, s.f.). En 2019, con la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la *Revista Vial*, realizó el primer Encuentro Nacional de Caminos Rurales, que ofició como cierre tras más de dos años de trabajo.

De esta manera, el segmento de los caminos rurales, que acarrea años de desatención, encontró un lugar –marginal– en la agenda para enfrentar sus innumerables desafíos (financieros, técnicos, regulatorios, de gestión). No obstante, la apertura de una ventana de oportunidad para el problema de la inaccesibilidad rural no estuvo acompañada de aceptación política. Es decir, el tópico no logró inscribirse en la agenda de gobierno y mantenerse como programa efectivo de acción gubernamental. Prueba de tal lateralidad es que la mayor parte de los proyectos no prosperó. Junto a los ya aludidos, cabe destacar otro que tampoco avanzó: el plan de creación y fortalecimiento de consorcios camineros propuesto en 2017 por el senador Alfredo De Angeli (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2017). Este productor agropecuario con fuerte militancia en el ruralismo presidía la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Cámara de Senadores de la Nación, comisión que ese año presentó el Informe “Caminos Rurales”, de carácter diagnóstico y propositivo. Este fue otro proyecto fugaz, pero, al igual que varios de los anteriormente aludidos, contenía un nivel de ambición inédito desde hacía décadas.

A fin de evaluar más integralmente el derrotero que llevó al problema de los caminos rurales a constituirse como tal y a concentrar la atención de diversos sectores en un momento puntual –a principios del siglo XXI–, es menester contemplar las dinámicas socio-productivas, puesto que también influyen en la institucionalidad vial. Como es sabido, desde la década de 1990, la centralidad asumida por nuevas lógicas empresariales y prácticas productivas alteró y redefinió las lógicas territoriales en el agro argentino (Gras y Hernández, 2013). La producción agrícola argentina se incrementó en forma casi ininterrumpida durante el período 2002-2020, con excepción de las campañas afectadas por las sequías de 2008 y 2018 (Lattuada, 2021, p. 261). Paralelamente, se ratifica la tendencia a la desaparición de pequeñas y medianas explotaciones de base familiar.

El avance de una agricultura moderna realizada sobre vastas superficies afectó la movilidad rural. Como se ha extendido la subcontratación de tareas, se han multiplicado los contingentes de mano de obra en forma de cuadrillas itinerantes que se desplazan junto con sus maquinarias a lo largo de los caminos, persiguiendo el calendario de los ciclos productivos y supeditándose a las exigencias de las empresas contratistas (Lódola y Brigo, 2013; Fernández, 2020). De esta manera, los establecimientos más capitalizados, en los que gana preeminencia el cultivo de soja transgénica, se abren a trabajadores de diversos oficios y calificaciones y también a insumos cada vez más sofisticados (fertilizantes, plaguicidas, semillas, etc.) que provienen de otros lugares. Esto acarrea consecuencias, tales como concentración productiva, expulsión de pequeños productores, éxodo rural, inestabilidad laboral y mayor divergencia entre residencia y lugar de trabajo. Y, por supuesto, la movilidad rural, en cuanto a infraestructuras y prácticas, no queda al margen de estos procesos. Si bien los desplazamientos siempre estuvieron presentes en el agro, en las últimas décadas se han agudizado. Al tiempo que el incremento de la circulación y las cargas transportadas obra en detrimento del buen estado de caminos, el mayor desarraigo se traduce en la merma de la participación vecinal en la conservación (afectada por el abandono de explotaciones y el debilitamiento de los lazos sociales).

Paralelamente, mientras determinados corredores del interior por donde circula la producción agrícola-ganadera se han convertido en rutas estratégicas, la configuración y la transitabilidad de los caminos rurales resultan afectadas por las externalidades socio-ambientales del nuevo modelo productivo. Una de ellas es el cierre deliberado de los caminos vecinales, recurso de uso común también inmerso en lógicas de apropiación. Al respecto, recientes investigaciones interesadas por el avance del agronegocio y la consecuente expansión de la frontera productiva remiten –tangencialmente– a conflictos por el acceso a aquellos (Zorzoli, 2016; Comerci, 2018), cuestión que ameritaría un examen más exhaustivo. A lo anterior se añade la confluencia de otras externalidades, como la erosión, la sobretutilización –ante el aumento del peso y tránsito– y las inundaciones, causantes de situaciones de intransitabilidad.

Este panorama se inserta en un contexto de cambio climático a escala global que, manifestado en la ampliación de la variabilidad climática y la magnitud y frecuencia de los eventos extremos, también impone sus consecuencias en los caminos de tierra. Puntualmente, en éstos impacta la fusión del acrecentamiento de las precipitaciones con la menor retención de agua por parte del suelo (por cambios en su uso, lo cual

disminuye el contenido de carbono orgánico, elemento clave para mejorar la infiltración del agua, disminuir la erosión eólica e hídrica y nutrir cultivos). Por cierto, una amplia variedad de variables socioeconómicas e institucionales, no siempre fáciles de observar o medir a nivel de la explotación agropecuaria, plantea desafíos considerables para evaluar la vulnerabilidad de las poblaciones rurales a los impactos climáticos (Eakin *et al.*, 2013). Según un informe del Banco Mundial (2007, p. 52), a raíz de las inundaciones en la Región Pampeana se produce intransitabilidad total durante al menos dos semanas cuatro veces al año (aproximadamente 100 días). En zonas donde las lluvias no resultan tan abundantes, la mayor intensidad de los vientos y la sequía motivan erosión sobre la traza. Estas situaciones, sumadas a mayores tránsito y cargas, a las inadecuadas obras de regulación hídrica y a una escasa participación vecinal en la conservación (afectada por el abandono de explotaciones, por ejemplo), complejizan aún más la realidad.

En consecuencia, la condición de los caminos rurales crea incertidumbre en las cadenas logísticas, con relación al momento de entrega de los productos en puertos o plantas de acopio o procesamiento. Este riesgo conlleva un costo internalizado dentro del precio de compra del producto. Además, obliga al camión a operar a velocidades más bajas, reducir la carga y consumir más combustible, en tanto amplifica las posibilidades de rotura. Todo ello resulta perjudicial al productor en términos de costo y eficiencia del transporte, sin contar con los efectos sociales de las situaciones de intransitabilidad e inaccesibilidad.

Estos múltiples impactos demuestran la necesidad de problematizar el agronegocio, dotando de mayor centralidad a la materialidad “tranquera afuera”. El campo se ha tecnificado, pero esto no siempre ha sido acompañado por una mayor eficiencia en el transporte de la producción y una más ágil movilidad habitual de las personas a lo largo del territorio. En este sentido, creemos necesario visibilizar los modos en que las transformaciones ambientales, las dinámicas económicas y las manifestaciones de poder operan en la apropiación y/o el deterioro de este recurso de uso común, lo cual expresa que los procesos de integración promovidos por la infraestructura vial han sido escoltados por fuertes contrastes y heterogeneidades en las áreas rurales dispersas y pequeñas localidades.

Empero, el problema de los caminos rurales no emergió directamente de las situaciones, sino que requirió interpretación y definición. Por tanto, hizo falta la intervención de las partes interesadas para que el asunto se considerara objeto de política pública, al menos discursivamente. Esto es porque los hechos tildados como relevantes dependen del marco de referencia y de las ideas de quienes evalúan la realidad. En el caso puntual de los caminos rurales, el clima de opinión –aunque en un círculo reducido– se ha tornado más favorable a este particular problema, porque fusiona tres preocupaciones que, enunciadas, cobraron mayor visibilidad en el discurso de los funcionarios del área de Transporte a partir de 2016: la competitividad de las actividades productivas, la accesibilidad a zonas vulnerables y el cambio climático.

A partir de entonces, desde distintos ámbitos locales emergieron, con mayor fuerza, graves cuestionamientos a las reparticiones viales por el estado de los llamados “caminos de la producción”, por involucrar no solamente a productores agropecuarios y transportistas, sino también a todos aquellos que viven en el campo. Algunos mecanismos de acción colectiva que cobraron notoriedad gracias a la difusión periodística fueron la suspensión del pago de la tasa vial, la convocatoria a reuniones, canciones alusivas de protesta, la difusión de fotografías en Google Maps con los lugares “críticos”, el envío de cartas de lectores a los diarios e incluso la formación de grupos de whatsapp (Vázquez, 16 de mayo de 2022; Bertello, 17 de marzo de 2022; *Clarín*, 9 de mayo de 2022; Chacra, 3 de mayo de 2029). Una reciente encuesta realizada por la consultora Amplificagro a productores reveló su malestar respecto al estado de los caminos rurales (Amplificagro, mayo de 2022). En suma, este cúmulo de causas, sin ser excluyentes entre sí, impulsaron a que a comienzos del presente siglo la cuestión se re(instalara) en el temario de los asuntos públicos, aunque su ascensión a asunto de gobierno se ha producido con grandes obstáculos, quedando las más de las veces en “lista de espera” frente a otras prioridades.

LA PROBLEMÁTICA EN AGENDA: INICIATIVAS Y PROMOTORES

En el proceso de formación de agenda ha dado un impulso fundamental la realización del Primer Congreso Argentino de Caminos Rurales (2016), seguido del Seminario “Caminos Rurales, transporte rural y cambio climático” (2018 IV Congreso de Caminos Rurales, s.f.). Otro hito para destacar es la conformación, a fines de 2018, de la Mesa Nacional de Caminos Rurales, en la que convergieron entidades viales, asociaciones agropecuarias, transportistas y especialistas en aspectos técnicos: ACC, FADA, SRA, CRA, FAA, Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Federación Argentina de Maquinaria Agrícola (FACMA), Federación Argentina de Entidades Empresariales del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), Fundación Barbechando^[5] y Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA). David Miazzi, economista jefe de FADA, subrayó que “es una mesa privada, ya que la jurisdicción de los caminos no está en manos de una sola persona jurídica (...)” (Pérez, 31 de enero de 2019). En vistas del valor de éstos, el objetivo es inscribir la problemática en la agenda de todos los partidos, para que se engendre una política de Estado a largo plazo. Entre las múltiples propuestas, figura la sanción de una normativa que asegure transparencia y compromiso en la gestión, la instauración de comisiones o mesas de caminos a nivel local para facilitar el intercambio entre usuarios y gobierno, la promoción de entes públicos no estatales para el mantenimiento de los caminos, la actualización del mapeo y la homogeneización de la nomenclatura de la red, la elaboración de planes sistémicos y estratégicos que involucren al gobierno nacional, la atención de cuestiones hídricas y la conservación de los suelos. Si bien poco se ha progresado en ese sentido, cabe reconocer que entidades viales, asociaciones agropecuarias, transportistas y especialistas en aspectos técnicos se posicionaron como actores relevantes en los espacios de diálogo promovidos por el gobierno nacional.

Estas instituciones venían trabajando el tema con anterioridad, ya que la SRA había creado un Comité de Caminos e incluido el tema en su tradicional Exposición Rural, mientras que FADA había encarado una investigación sobre los sistemas de gestión en las provincias y lanzado la aplicación Caminos Rurales. CARBAP también por entonces ya poseía una Comisión de Caminos Rurales y en 2018 tenía en su haber la celebración del 1º Simposio de Caminos Rurales, experiencia que replicó en 2019 y 2022. En cuanto a la FADEEAC, emprendió charlas y reuniones alusivas, en tanto que la FAA participaba, a través de sus entidades de base, en organismos de administración y mantenimiento de diversos puntos del país. Por su parte, CONINAGRO había efectuado relevamientos que le sirvieron, en 2020, para presentar al Ministerio de Obras Públicas el **Plan CONINAGRO para caminos rurales en Argentina**, un acuerdo para la inversión productiva basado en sinergias público-privadas.

Entre todas ellas, la AAC es la que acredita una trayectoria más larga en la causa: la Comisión de Caminos Rurales registra un accionar sostenido durante dos décadas. Según nos ha afirmado el presidente de la asociación, el ingeniero Nicolás Beretta, la misma se forjó en 2003, primero con reuniones esporádicas y, a partir de 2015, con mayor formalidad. Presidida por el también ingeniero Bernardino Capra, actualmente la comisión se reúne mensualmente (Beretta, comunicación personal, 3 de agosto de 2022). De todos modos, la preocupación de la entidad por el deterioro y el olvido padecidos por la red es previa, tal como lo expresa su órgano de difusión, *Revista Carreteras*. Para llamar la atención sobre el imperativo de soluciones, se ha ocupado de la capacitación y la transferencia tecnológica en congresos, jornadas y seminarios. Durante el año 2017 integró la Comisión Institucional y Técnica convocada por la Secretaría de Planificación del Transporte del Ministerio de Transporte en el marco de la Estrategia de Caminos y Transporte Rural junto a funcionarios y representantes de la *Revista Vial* (Ministerio de Transporte de la Nación, 2018, p. 56). Asimismo, elaboró el *Manual de Caminos Rurales* (2018)^[6] y, junto con el Centro Argentino de Ingenieros, editó *Caminos Rurales. La importancia de un plan sustentable* (2004), fruto de unas jornadas alusivas. Esta agrupación, como se deduce, ha adquirido una significativa representación en el proceso de creación de agenda. Su organización y recursos habrían facilitado la comunicación con funcionarios, en un marco en que la afinidad del gobierno

con los intereses de los sectores agroexportadores aumentó la probabilidad de que las autoridades prestaran atención a sus reclamos.

Al accionar precursor de la ACC se sumaron las entidades rurales, antiguamente más interesadas en lo ocurrido “tranqueras adentro”. Dentro de la coalición, ciertamente no homogénea, debe destacarse el papel de especialistas y académicos, quienes son a menudo la fuente de nuevas ideas para las políticas en materia técnica. Sea como representantes de las organizaciones profesionales, sea como interlocutores del gobierno o incluso como empresarios, algunos ingenieros dedicados a la vialidad han sido los defensores más combativos del buen estado de los caminos rurales. En virtud de sus conocimientos especializados y al crédito que la sociedad le otorga a las soluciones racionales y eficientes, estos profesionales desempeñan un rol clave en la definición del debate. Por ejemplo, a fines de 2019, un convenio entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET–, la DNV y el Ministerio de Producción de Santa Fe impulsó un proyecto de estabilización de caminos rurales a partir de productos eco-amigables y de bajo o nulo impacto ambiental (Instituto de Desarrollo Tecnológico para la Industria Química, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Litoral, 4 de marzo de 2020). No obstante, las agrupaciones organizadas a nivel nacional o regional no son los únicos actores que juegan un papel activo en los problemas de los caminos rurales. Además, ha emergido una variedad de agrupaciones y mecanismos de acción colectiva a nivel local, normalmente no visualizada desde una óptica metropolitana. A veces, son los propios productores quienes alientan formas creativas de tornar transitables los caminos de tierra (Espejo, 26 de agosto de 2017). En suma, las actividades de los grupos de interés son diversas y la creación de espacios de cooperación habilitó la introducción del tópico en análisis a la agenda.

Ahora bien, una vez identificadas las iniciativas que muestran un mayor nivel de trascendencia relativa alcanzada por los caminos rurales, cabe preguntarse en qué términos se ha construido el problema. En sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial, 2007; Cámara Andina de Fomento, 2009; Pérez, 2020), los documentos y alocuciones de las organizaciones viales y rurales expresan públicamente posiciones convergentes.

Primero, la definición del problema en términos de responsabilidad compartida (Estado y usuarios) resulta clave para su tratamiento y la delimitación de sus soluciones posibles, sin contar con que éstas también se nutren del desarrollo de las técnicas y tecnologías disponibles. En este sentido, los sistemas descentralizados (a través de consorcios, cooperativas o comisiones viales), anclados en el protagonismo de las iniciativas locales, privadas y personales, se perfilan como los más ponderados. De todos modos, se le atribuye al Estado nacional un rol fundamental, en términos del relevamiento de la red, la homogeneización de nomenclatura, reformas normativas, coordinación interministerial e interjurisdiccional, etc.

Por otro lado, se vislumbra un viraje en la concepción del usuario: de simple beneficiario a sujeto activo, tanto como promotor u obstaculizador de las obras. Lo refleja la campaña difundida en 2019 por la Mesa de Caminos Rurales, que resalta la importancia del uso responsable de la red vial rural, considerada un bien público. La campaña, titulada “Cuidemos nuestros caminos” y difundida primordialmente por redes sociales, apuntó a su especial cuidado en los días de lluvias y la concientización de los usuarios sobre el respeto de los límites de carga (*ZonaCampo*, 29 de noviembre de 2018). Lo interesante de la misma es que expresa la complejización del problema de los caminos rurales: su mal estado no se atribuye simplemente a la falta de presupuesto, decisión política o capacidad de gestión, sino también al mal uso. Un comunicado la Asociación de Consorcios Camineros de la provincia de Córdoba aduce: “La basura en los caminos cercanos a los pueblos es una moneda cada vez más constante y corriente (...) Los caminos “son de todos”, por eso pedimos que sean usuarios responsables (Vaca, 6 de agosto de 2020).

Otro aspecto para destacar es que en la trama discursiva adquiere rasgos novedosos la inclusión de las dimensiones sociales y, fundamentalmente, ambientales. Se resalta la importancia de entender las múltiples implicancias de los caminos rurales, más allá de lo estrictamente rural o productivo. “No es un camino aislado, es todo el concepto de ruralidad, es producción, arraigo, educación, salud” y “no es por donde sale

la producción, es por donde entra el progreso” adujeron, respectivamente, Ramón Canosa (intendente de Las Flores) y Juan Carlos Basso (integrante de la Fundación Barbechando) durante la Primera Jornada organizada por la Mesa de Caminos Rurales, en el marco de la Exposición Rural de Palermo de 2019 (Asociación Argentina de Carreteras, 2019). Esta nueva mirada, surgida a fines del siglo pasado y fortalecida a principios del actual, muestra la consideración del camino rural como una esencial herramienta para el crecimiento económico y también para la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. De allí que, asociado a la conectividad y la accesibilidad, a aquel no se lo contempla como un mero fruto de una política vial medida en términos de inversión/rentabilidad. Dentro de esta perspectiva, se incorpora el concepto de vulnerabilidad de las obras (es decir, la evaluación de los daños que el ambiente y el cambio climático pueden ocasionar), a fin de evitar la exclusiva intervención ante el deterioro inexorable o la situación de emergencia causada por un evento extremo (Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, 2016). Ahora bien, así como los caminos deben ser capaces de resistir los cambios del clima, su gestión debe contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En esta dirección, como una responsabilidad tanto estatal como social, suponen una intervención que excede el mantenimiento rutinario. Involucran un enfoque territorial (que incluye la implementación de buenas prácticas agropecuarias, forestación, conservación de suelos, gestión integral de cuencas, etc.) y multisectorial (frentistas, entidades viales, sociedades rurales, municipios, gobierno provincial a través de sus áreas de Hidráulica y Vialidad, gobierno nacional). Como plantea tal perspectiva, en la gestión de la estrategia de desarrollo local es necesario asegurar la participación de los agentes interesados y afectados por los proyectos, para lo cual resulta fundamental mantener viva la movilización y participación de los gobiernos locales, impulsando y consolidando alianzas, acuerdos y redes de cooperación a nivel vertical (con otras escalas de gobierno) y horizontal (con el sector privado y la sociedad civil) (Albuquerque, 2003). Se requiere una planificación integral, interjurisdiccional y proactiva, para lograr obras durables, de mayor calidad, durables y respetuosas del medio ambiente. Lógicamente, para que esto sea posible los sectores movilizados exigen progresos en materia de fuentes de financiamiento y formación de recursos humanos. En el planteamiento y en la línea de solución cabe destacar el rol de los especialistas y la información técnica. Incluso, a nivel local, como ocurrió en Olavarría en 2012, se han establecido contactos entre la Sociedad Rural, la municipalidad y la universidad para desarrollar un plan integrado de mantenimiento a largo plazo (Fariña *et al.*, 2012).

Lo dicho hasta aquí demuestra que desde 2016 hubo mayores intentos de concertación en los que participaron tanto el Estado en sus múltiples niveles como representantes de los usuarios, pero muchas de las soluciones no prosperaron. La experiencia de concertación quedó momentáneamente paralizada. Por un lado, las adversas circunstancias del ambiente económico y político del año 2019, combinadas con las presiones de los demás problemas, impusieron serias restricciones para el avance de las iniciativas. En tal contexto, se puede inferir que los líderes políticos eran renuentes a invertir su tiempo y capital político en zanjar cuestiones complejas y con expectativas muy bajas de utilidad política en el corto plazo. Aún más, la preocupación descendió rápidamente a comienzos de 2020, debido en gran parte al cambio de gobierno sucedido a fines del año anterior –con el consecuente relevo de funcionarios y asesores junto al embanderamiento tras otras cuestiones– y a los efectos de la pandemia de Covid-19. Sin embargo, en el último año algunos hechos sugieren un avivamiento de la cuestión.

En primera instancia, en octubre de 2021, se organizó la Asociación Argentina de Caminos Rurales Sustentables (AACRuS), una entidad sin fines de lucro integrada por profesionales, productores y comunas interesados en alentar el mantenimiento sustentable a través de prácticas novedosas y poco costosas que contrarresten el perjudicial impacto del modelo agroindustrial (Asociación Argentina de Caminos Rurales Sustentables, s.f.). Para que ello sea posible, propone reemplazar la remoción de suelos y el borrado de huellas –generadores de erosión, hundimiento, degradación e inundación– por un nuevo paradigma en el que prevalecen el pasto en banquetas y cunetas (“asfalto verde”) y corredores verdes aledaños no fumigados que sirven como refugio de biodiversidad y espacios de retención de agua. Esta estrategia se implementó en

veinte comunas santafesinas con buenos resultados y procura ser exhibida a través del reciente libro *Caminos rurales. De la degradación a la sustentabilidad* (2022). En la promoción de su manejo sustentable para mitigar o prevenir riesgos ambientales, merece mención el rol de un conjunto de ingenieros agrónomos que, con una visión más integral del territorio, complementa –y cuestiona– la labor desempeñada por la ingeniería civil a fin de actuar sobre las raíces del problema y no sobre sus efectos más aparentes.

Un segundo consenso multisectorial lo denota la conformación, a fines de 2021, de la Mesa Técnica de Caminos Rurales dentro del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), espacio estructurado a partir de la participación de la Asociación de Bancos Argentinos, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina (Consejo de Políticas de Infraestructura, 25 de febrero de 2022). Por juzgar a los caminos rurales como estratégicos y prioritarios, este espacio aspira a elevar no sólo propuestas consensuadas, integrales y coordinadas, sino también ofrecer financiamiento a las mismas. Un tercer consenso se refleja en el XVIII Congreso Argentino de Vialidad y Tránsito, realizado en septiembre de 2022, donde los caminos rurales han merecido por primera vez un área temática específica. Hasta el momento, a lo sumo habían dispuesto de una mesa especial o conferencia, como ocurrió en los dos últimos (2012 y 2016). A estas iniciativas se añaden notas periodísticas que, de modo intermitente, alientan la difusión de la problemática (por ejemplo, *Revista Vial*, julio-agosto de 2021 y mayo-junio de 2022). De todos modos, ésta aún se mantiene en ámbitos relativamente reducidos y dispersos.

CONCLUSIONES

La presente investigación indagó la relación entre la formación de agenda pública, el rol de los actores sectoriales y los términos en que se ha construido el problema de los caminos rurales. Luego de haber descripto y explicado el ingreso y tratamiento de la problemática en la agenda pública, confirmamos la reversión de una desatención de cuatro décadas. La crisis en la que en la actualidad dichos caminos se ven envueltos es la manifestación de un conjunto de hondas dificultades irresueltas, ligadas fundamentalmente a la falta de relevamiento y diagnósticos precisos, de transparencia en la ejecución de los proyectos, de planificación integral a largo plazo, de condiciones adecuadas de seguridad vial y de recursos humanos y económicos acordes a las necesidades. La combinación de estos factores, en el contexto de la expansión del modelo de agronegocios –con sus efectos en los usos del suelo y el tránsito– y del cambio climático es lo que hace que la situación resulte prácticamente inmanejable para las autoridades responsables (usualmente, gobiernos locales) y sus perjuicios para la comunicación, tan graves.

El drama que representan la intransitabilidad y el aislamiento para familias rurales, pueblos y unidades productivas constituye una señal de la relevancia socio-económica de esta infraestructura. Según han demostrado los organismos internacionales, una mejor accesibilidad rural no sólo incrementa la productividad, también reduce la pobreza multidimensional. Al respecto, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU incluye un objetivo puntual: el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes, con acceso asequible y equitativo. El indicador central para la medición de esta meta es la proporción de la población rural con acceso a menos de 2 km de distancia a una carretera transitable durante todo el año y bajo todas las condiciones climáticas, medida a través del Índice de Acceso Rural (RAI). Lamentablemente, la Argentina no recopila esa información, de ahí que la construcción de estadísticas consistentes para cerrar la brecha de acceso rural a la red caminera representa un reto para nuestro país (Brichetti *et al*, 2021). Pero no sólo se requieren herramientas de evaluación de necesidades, proyectos e impactos en términos sociales, también ambientales, culturales y económicos.

La situación de los caminos rurales deviene en una problemática que a partir de 2016 se ha incorporado en la agenda nacional por la necesidad de soluciones y por la activa colaboración del asociacionismo vial, al cual se anexaron sectores rurales y profesionales. Las entidades sectoriales, bajo el influjo de la oportunidad

política, han contribuido al ingreso en agenda de la cuestión y participado en diálogos y negociaciones con los organismos estatales involucrados, que cambiaron de rango y denominación: Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Transporte; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; municipios y vialidades provinciales. La multiplicación de actores intervinientes en las discusiones actúa como referente empírico de la relevancia que está ganando la problemática, así como del imperativo de resoluciones concertadas. Justamente, por ser compleja, requiere un tratamiento integral e innovador.

Pero este problema aún cuenta con voces dispersas e intermitentes, vinculadas en buena medida a situaciones de emergencia. Las tentativas de concertación, a las que concurren tanto el Estado como entidades sectoriales, se expresaron en variadas iniciativas, tales como la celebración del Congreso Argentino de Caminos Rurales, la conformación de la Mesa Nacional de Caminos Rurales, la realización de seminarios y talleres, la instauración de comisiones, la elaboración de documentos técnicos, el lanzamiento de una APP y de una plataforma colaborativa de caminos rurales y la organización de la Asociación Argentina de Caminos Rurales Sustentables. Muchas de las propuestas no han tenido continuidad, otras se encuentran aún en ciernes y con un débil grado de institucionalización. Las desfavorables circunstancias del ambiente económico y político de 2019, combinadas con el recambio de elencos gubernamentales, la pandemia de Covid-19, las presiones de los demás problemas y una aún no completamente fortalecida movilización sectorial a favor de la causa, impusieron serias restricciones al avance de las iniciativas. En la actualidad, las respuestas más eficaces parecieran provenir de los gobiernos provinciales y, principalmente, municipales, aliados con entidades profesionales, académicas, viales y rurales. De todos modos, el problema de los caminos rurales no ha alcanzado prioridad en la agenda gubernamental.

En líneas generales, se observa la construcción de una agenda común de problemáticas respecto al objeto de análisis. Los sistemas descentralizados –a través de consorcios, cooperativas o comisiones viales–, que invitan a los usuarios a tomar un rol activo, se visualizan como los más exitosos para atender el problema, en el marco de la debilidad de las capacidades estatales. En ellos se reconoce la necesidad de aplicar conocimientos técnicos y nuevas tecnologías, planificar territorial e integralmente (con planes de al menos una década), mejorar las fuentes de financiamiento, capacitar, obtener la intervención del Estado nacional y provincial (a través del relevamiento de la red, la homogeneización de nomenclatura, reformas normativas, coordinación interministerial e interjurisdiccional, etc.), lograr la participación privada y atender a las cuestiones ambientales.

Futuras investigaciones deberían examinar con más detalle las divergencias y los espacios de confrontación, así como ahondar en el contenido de las propuestas. ¿Hasta qué punto ostentan rasgos novedosos y marcan puntos de ruptura? ¿Cómo se posicionan cada una de las entidades sectoriales en cuanto a la representación que sustentan, sus discursos y los tipos de acciones que despliegan en la arena política? Como se desprende, el foco en los caminos rurales conduce a ricas y sugerentes aristas de indagación en el vasto campo de los estudios rurales, que podrían complementar y potenciar los planteos existentes. En conjunto, novedosos enfoques y estrategias metodológicas develan el imperativo de identificar y profundizar ejes de discusión, tanto teóricos como empíricos. El reto es, de cara al futuro, integrar esfuerzos de gobernantes y especialistas para sistematizar conocimiento científico y experiencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-76). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa. https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Albuquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Instituto de Economía y Geografía. Madrid, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251476959.albuquerque_et_al_2003_teorias_y_practica_del_enfoque_de_desarrollo_local_0.pdf

- Amplificagro (mayo de 2022). *La problemática de los caminos rurales. Informe especial*. <https://amplificagro.com.ar/informes/archivo/2022/amplificagro-informe-may2022-caminos-rurales.pdf>
- Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social*. Buenos Aires, Argentina: Lumen.
- Asociación Argentina de Caminos Rurales Sustentables (s.f.). *Propuesta de manejo sustentable y mejoras de caminos rurales*. <https://www.aacrus.org.ar/concepto/propuesta-de-manejo-sustentable-y-mejoras-de-caminos-rurales/>
- Asociación Argentina de Carreteras (2018). *Manual de caminos rurales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Carreteras. <https://www.aacarreteras.org.ar/pdfs/documentos-tecnicos/MANUAL-CAMINOS-RURALESe-book.pdf>
- Asociación Argentina de Carreteras (31 de julio de 2019). *Caminos...Por donde entra el progreso*. <https://aacarreteras.org.ar/noticia-mesa-caminos-rurales.php>
- Banco Mundial (2007). *Infraestructuras Rurales en Argentina. Diagnóstico de Situación y Opciones para su Desarrollo*. Reporte N° 39493.
- Bardelli, M. G., Donatelli, M. y Moreno, E. (2016). Desarrollo de caminos rurales orientados a la productividad. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Argentino de Vialidad y Tránsito*. Rosario, Argentina. <http://congresoodevialidad.org.ar/congreso2016/TRA/TRA-007.pdf>
- Beretta, N., comunicación personal, 3 de agosto de 2022.
- Bertello, F. (17 de marzo de 2022). Tienen cientos de kilómetros en mal estado y dejan de pagar una controvertida tasa. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/dejaron-de-pagar-al-municipio-molestos-por-el-mal-estado-de-los-caminos-que-usan-para-trabajar-nid17032022/>
- Bertranou, J (2022). Continuidades y discontinuidades en la gestión nacional del transporte en la posconvertibilidad. Documento presentado en las *Jornadas de Investigación del Instituto de Investigaciones Políticas de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM*. Argentina. <http://t.ly/uG4k>
- Borello, J. y González, L. (2021). Caminos rurales (Argentina, 1930-2020). En Muzlera, J. y Salomón, A. (Eds.), *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires, Argentina: TeseoPress. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/caminos-rurales/>
- Brichetti, J.P. et al (2021). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. BID. https://publications.iadb.org/es/la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-estimacion-de-las-necesidades-de?gclid=Cj0KCQiA14WdBhD8ARIsANao07h2dow5fvGzS1Av9pSakCdSTtyVIKtBE2CdLoije9m9cQMrS7B5Zk4aAuutEALw_wcB
- Chacra (.3 de mayo de 2029). Productores de Mar del Plata van a Justicia por caminos. <https://www.revistachacra.com.ar/nota/27299-productores-de-mar-del-plata-van-a-justicia-por-caminos/>
- Civitatesi, H. M. (2018). Caminos rurales, consorcios camineros y desarrollo regional en la provincia de Córdoba (Argentina) en la segunda mitad del siglo XX. *Tiempo & Economía*, 5(2), 89-105. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/TyE/article/view/1359>
- Clarín (9 de mayo de 2022). Advierten que hay casi 700.000 hectáreas anegadas por las lluvias en Buenos Aires. https://www.clarin.com/rural/-5-000-kilometros-intransitables-lapidario-informe-caminos-rurales_0_Kq0T4VGYbM.html
- Comerci, M. E. (2018). Cuando ponen el alambre sacan a la gente de los campos: Conflictos por la tierra y resistencias en el monte pampeano. *Theomai*, 37, 188-207. <https://www.redalyc.org/journal/124/12454395011/html/>
- Consejo de Políticas de Infraestructura (25 de febrero de 2022). Las Mesas Técnicas de Caminos Rurales y Agua y Saneamiento retomaron sus encuentros. <https://cpi.org.ar/2022/02/25/las-mesas-tecnicas-de-caminos-rurales-y-agua-y-saneamiento-retomaron-sus-encuentros/>
- Consejo Federal de Inversiones (2019). *Plan de priorización de mejoramiento de caminos rurales de la provincia de Corrientes. Informe final*. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/plan-de-caminos-rurales-corrientes.pdf>
- Corporación Andina de Fomento (2009). *Caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina*. Caracas, Venezuela.

- Craviotti, C. (2006). Concertación social y territorio. *Interações (Campo Grande)*, 8(13), 29-36. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122006000200004>
- Cristeche, E. R. (2009). *Valoración económica de los efectos externos de la erosión hídrica sobre la infraestructura de caminos rurales en el Sur de la provincia de Córdoba, Argentina* (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-0160_CristecheER
- Diez Tetamanti, J. M. (2013). Cambios en los sistemas de transporte asociados al problema de exclusión socio-territorial en pequeñas localidades". *Párrafos Geográficos*, 12(1). <http://www.revistas.unp.edu.ar/index.php/parrafosgeograficos/article/view/263>
- Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (2016). *Cambio climático y caminos rurales. Intervenciones básicas y consideraciones futuras*. <http://factorhumanoentambo.com/wp-content/uploads/2018/05/Caminos-rurales-intervenciones-b%C3%A1sicas.pdf>
- Eakin, H. et al (2013). Social vulnerability of farmers in Mexico and Argentina. In *Climate Change and Vulnerability and Adaptation* (pp. 273-294). London, UK: Routledge.
- Echeverri, R. (2016). *Impactos territoriales de política pública: el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP. Un sistema de seguimiento y evaluación*. Buenos Aires: IICA.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa. https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Espejo, S. (26 de agosto de 2017). Una solución creativa para la falta de caminos: terraplenar con silobolsa. *Agrofy News*. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/167308/solucion-creativa-falta-caminos-terraplenar-silobolsa>
- Fariña, O. et al (2012). Plan Maestro para el mantenimiento de los caminos rurales en el Partido (Municipio) de Olavarría. *Ingeniería*, 16(1), 71-80. <https://www.ruralolavarria.com.ar/imagenes/docs/46724109007.pdf>
- Fernández, D. A. (2020). Los trabajadores agrícolas pampeanos a principios del siglo XXI. Situación, características y tensiones de una mayoría social invisibilizada. *Estudios Rurales*, 10(19). <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/181929030/181929030.pdf>
- Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (2017). *Caminos rurales en las provincias argentinas. Análisis y soluciones*. Río Cuarto, Argentina.
- Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (24 de septiembre de 2018). *3º Reporte de caminos rurales* <http://www.caminosrurales.com.ar/category/reportecaminosrurales/>
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Honorable Senado de la Nación Argentina (2017). *Caminos rurales. Por un desarrollo rural en sentido amplio*. <https://www.plataformaql.org.ar/wp-content/uploads/2017/10/Informe.Caminos-ruralesADA.pdf>
- Instituto de Desarrollo Tecnológico para la Industria Química, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Litoral (4 de marzo de 2020). Estabilización de caminos rurales: un trabajo de investigación desarrollado en INTEC hace tiempo toma nuevo impulso. <https://intec.conicet.gov.ar/estabilizacion-de-caminos-rurales-un-trabajo-de-investigacion-desarrollado-en-intec-hace-tiempo-toma-nuevo-impulso/>
- IV Congreso de Caminos Rurales (s.f.). *Ediciones anteriores*. <http://caminosrurales.org.ar./anteriores.html>
- Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta. Argentina (2003-2019)*. Buenos Aires, Argentina: Teseo Press/UAI. <https://uai.edu.ar/media/118414/publicacion-coleccion-uai-teseo-54-lattuada.pdf>
- Leguizamón, G. (2019). *Logística y accesibilidad en Caminos Rurales: Análisis del Anegamiento en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires* (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. <https://dataportuaria.ar/wp-content/uploads/2021/04/Leguizamon-Gabriela-Itati.pdf>

- Lódola, A. y Brigo, R. (2013). Contratistas de servicio agropecuarios, difusión tecnológica y redes agroalimentarias: una larga y productiva relación. En Anlló, G, Bisang, R. y Campi, M. (Comp.), *Claves para repensar el agro argentino* (pp. 203-258). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2021). *Informe de Coyuntura sobre Infraestructura Vial*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_coyuntura_infraestructura_vial_junio_2021.pdf.
- Ministerio de Transporte de la Nación (2018). *Informe II. Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural*. <https://es.scribd.com/document/539879164/Informe-Estrategia-Nacional-de-Infraestructura-de-Caminos-y-Transporte-R>
- Ministerio de Transporte de la Nación (s.f.). *Información de la gestión 2015-2019*. <http://www.argentina.gob.ar/transporte>.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento Cedes*, (4). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Paolasso, P., Longhi, F. y Velázquez, G. (Coords.) (2019). *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Peralta, J. y Peralta, I. (2018). *Abordaje de la problemática y estudio de los caminos secundarios de la Argentina. Su inserción en la red logística del transporte. Estudio de la demanda. La provincia de Buenos Aires como caso de ejemplo*. UNLP, Argentina: UIDIC. https://labs.ing.unlp.edu.ar/uidic/archivos_publicaciones/tmp/ABORDAJE%20DE%20LA%20PROBLEMA%20DE%20LOS%20CAMINOS%20SECUNDARIOS%20DE%20LA%20ARGENTINA.pdf
- Pérez, E. (31 de enero de 2019). Infraestructura: crean una Mesa Nacional de Caminos Rurales. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/infraestructura-crean-una-mesa-nacional-de-caminos-rurales-nid2215941/>
- Pérez, G. (2020). *Caminos rurales: vías claves para la producción, la conectividad y el desarrollo territorial*. Boletín FAL N° 377. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45781-caminos-rurales-vias-claves-la-produccion-la-conectividad-desarrollo-territorial>
- Piazza, G. (2020). Programa de participación público-privada vial. Expectativas vs. realidad y lecciones aprendidas. *Documentos de trabajo del Instituto del Transporte, Serie: Análisis de Políticas*, 19. UNSAM, Argentina. <https://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Documento%2019%20-%20Piazza.pdf>
- PROSAP (2006). *Serviral agro. Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales*. Buenos Aires.
- República Argentina. *Boletín Oficial*.
- Revista Vial* (julio-agosto de 2021), 140.
- Revista Vial* (mayo-junio de 2022), 145.
- Rodulfo, M. B., Giordano, D. y Pochat, S. (2021). Caminos y transporte rural: abordaje colaborativo para una estrategia sostenible. En Naser, A. (Coord.), *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública. Selección de artículos de investigación* (pp. 121-141). Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47616/S2100371_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Salomón, A. (2018). Los caminos rurales desde una perspectiva histórica. Antecedentes y novedades del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (Argentina, 1956). *História: Debates e Tendencias*, 18 (2), 260-275. <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/8075>
- Salomón, A. (2019). Incentivos institucionales para caminos rurales (Buenos Aires, mediados del siglo XX). *Revista de História Regional*, 1 (24), 7-23. <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/13486/209209210965>
- Salomón, A. (2020). Los caminos vecinales en el campo bonaerense: entre las restricciones estatales y las iniciativas locales (primera mitad del siglo XX). *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad (Rivar)*, 7 (19), 69-87. http://revistarivar.cl/images/vol7-n19/art04_RIVAR19.pdf
- Sili, M. (2007). *Infraestructuras rurales en Argentina: diagnóstico de situación y opciones para su desarrollo*. Banco Mundial. <https://www.marcelosili.com/wp-content/uploads/2019/05/Infraestructuras-Rurales-en-Argentina.pdf>

- Vaca, J. C. (6 de agosto de 2020). Desaprensiva conducta: vecinos tiran su basura en los caminos rurales. *Agro Verdad*. <https://agroverdad.com.ar/2020/08/desaprensiva-conducta-vecinos-tiran-su-basura-en-los-caminos-rurales>
- Vázquez, P. (16 de mayo de 2022). Con una cumbia, le cantan a un intendente bonaerense cómo están los caminos de su partido. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/crearon-un-hit-musical-para-llegar-con-un-reclamo-hasta-el-despacho-del-intendente-nid16052022/>
- ZonaCampo* (29 de noviembre de 2018). Lanzan una nueva campaña para los caminos rurales. <https://www.zonacampo.com.ar/caminos-rurales/la-mesa-de-caminos-r-lanzan-innovadora-campana-por-los-caminos-rurales>
- Zorzoli, F. (2016). Disputas territoriales en el centro-norte de la provincia de Chaco. *Cuadernos de Antropología*, 15, 9-26. https://www.researchgate.net/publication/332762895_Disputas_territoriales_en_el_centro-norte_de_la_Provincia_de_Chaco_Argentina

NOTAS

- [1] El caso cordobés resulta el pionero y más exitoso: funcionan en la actualidad 288 consorcios camineros agrupados en 19 regionales. Desde una perspectiva histórica, es abordado por Civitaresi, 2018.
- [2] En el caso de la provincia de Buenos Aires, se dispone de la Tasa de Marcas y Señales, la Tasa Vial Municipal, la coparticipación del impuesto inmobiliario rural y el Fondo de la Soja. El financiamiento del mantenimiento de la red vial, en sus orígenes, estuvo centrado en Tasa de Marcas y Señales, creada para atender su cuidado frente a los arcos. Por este motivo, el gravamen se percibía por la cantidad de hacienda en tránsito. A mediados del siglo XX se instituyó Tasa Vial Municipal, en general cobrada a nivel local por año y por hectárea. Como la ley 13.010/2002 (inmobiliario rural) trasladó a los municipios la obligación del mantenimiento de los caminos provinciales de tierra, estableció un fondo compensador que se debe conformar con el 12 % de lo recaudado por el impuesto inmobiliario. Si bien la ley 13.450/2006 establece el seguimiento y la evaluación de la tareas de mantenimiento y obras que realizan los municipios en los caminos provinciales, esto aún no ha sido implementado. Por último, el Fondo de la Soja (decreto 206/2009) está destinado a financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales.
- [3] Es el caso de Ricardo Buryaile, designado como ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca (luego denominado Agroindustria) en 2015. Contaba con una extensa trayectoria en el ruralismo empresario tras haberse iniciado en la Sociedad Rural de Pilcomayo. En 2017 fue reemplazado por Luis Miguel Etchevere, quien se desempeñaba como presidente de la Sociedad Rural Argentina.
- [4] Puntualmente, la Subsecretaría de Planificación y Coordinación de Transporte. Véase el organigrama en República Argentina. *Boletín Oficial*. Resolución 212, 22 de marzo de 2016. República Argentina. *Boletín Oficial*. Resolución 424, 9 de noviembre de 2016.
- [5] ONG creada en 2008 que impulsa la participación pública de los productores, trabaja en políticas públicas y propone un enfoque de sustentabilidad en el desarrollo del sistema AgroBioIndustrial.
- [6] El Manual de Caminos Rurales reúne aspectos de planificación de la red vial y los vinculados a la hidrología, hidráulica y drenaje, conceptos geométricos, tareas de conservación de caminos rurales, clasificación de suelos y su estabilización y herramientas para un mejor control de gestión.