

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

Las asociaciones en el debate sobre la ley de caminos: el Touring Club Argentino y los congresos de vialidad, (1921-1928).

Melina Piglia (UBA / UNMdP / CONICET).

Cita:

Melina Piglia (UBA / UNMdP / CONICET). (2007). *Las asociaciones en el debate sobre la ley de caminos: el Touring Club Argentino y los congresos de vialidad, (1921-1928)*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/934>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI° Jornadas Departamentos de Historia - Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 19-22 de Septiembre de 2007.

Mesa 101: Asociaciones, prácticas sociales, políticas e identidades (fines de siglo xix-1930).

Coordinadoras: Sandra Fernández y María Celia Bravo

Las asociaciones civiles en el debate sobre la ley de caminos: el Automóvil Club Argentino, el Touring Club Argentino y los congresos de vialidad (1918-1929).

Prof. Melina Piglia

Ayudante de 1ra, Historia Social General (cát. Romero), FFyL, UBA.

Ayudante de 1ra, Historia Social General (cát. Aelo), Fac. de Humanidades, UNMdP

Estudiante del Doctorado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Becaria de CONICET.

pigliamelina@gmail.com

tel/fax: 0223-4825661

Arana y Goiri N°5762, (7600) Mar del Plata, Prov. de Buenos Aires.

Las asociaciones civiles en el debate sobre la ley de caminos: el Automóvil Club Argentino, el Touring Club Argentino y los congresos de vialidad (1918-1929).

Melina Piglia (FFyL, UBA- CONICET)

pigliamelina@gmail.com

Desde las últimas décadas del siglo XX el debate académico y político sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil, y sobre las características de la sociedad civil ha adquirido particular relevancia en el mundo¹, y especialmente en la historiografía latinoamericana de los últimos veinticinco años en parte a causa de las preguntas abiertas por la transiciones democráticas en la región. Como ha sostenido Hilda Sabato, la reintroducción de la noción de sociedad civil, aunque plagada de ambigüedades teóricas y pretensiones normativas, ha vuelto visibles problemas, instituciones y prácticas que habían pasado desapercibidos para historiadores y científicos sociales, alentando nuevas lecturas sobre el pasado².

En el caso de la Argentina, en los últimos años numerosos analistas han coincidido en destacar el fortalecimiento y la creciente articulación de la sociedad civil durante los años veinte, al menos en la Capital Federal³. Acentuando un fenómeno que había comenzado en la segunda mitad del siglo XIX, se multiplicaron las asociaciones voluntarias de inspiración diversa y se desarrollaron las asociaciones económicas y profesionales. La presión directa de los diferentes intereses sociales y económicos (organizados) sobre el Estado, predominó por sobre el partido y el Parlamento como forma de canalización y procesamiento de los intereses y los conflictos sociales. Para Tulio Halperín esto obedecía a la inadecuación de la elite política frente al desafío de un paisaje social complejizado por la movilidad social y los

¹ Véase por ejemplo Arato, Andrew y Cohen, Jean, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Massachusetts y Londres, 1994.

² Sabato, Hilda, "Civil Society in Argentina: a Historical Perspective", en Bruhns, Hinnerk y Gosewinkel, Dieter (eds.), *Europe and the Other. Non European Concepts of Civil Society*, Discussion Paper Nr SP IV 2005-406, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlín, 2005, pp. 29-31.

³ Véase por ejemplo De Privitellio, Luciano, "Sociedad urbana y actores políticos en Buenos Aires: el partido "independiente" en 1931", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, núm. 9, FFyL, UBA, Buenos Aires, 1er semestre de 1994; Romero, Luis Alberto, "El Estado y las corporaciones. Madurez de la sociedad civil. 1920-1943", en AAVV., *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina, 1776-1990*, Grupo de análisis y desarrollo institucional y social, Edilab Editora, Buenos Aires, 2002; Elisa Pastoriza ha sugerido algo semejante para la ciudad de Mar del Plata. Pastoriza, Elisa, "Mar del Plata en los años treinta: entre la regresión política y el progresismo social", en Melón Pirro, Julio César y Pastoriza, Elisa (eds.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, UNMDP-Editorial Biblos, Buenos Aires, 1996.

cambios políticos y económicos: los intereses eran múltiples y múltiples organizaciones los expresaron, presionando de manera variada sobre el Estado⁴.

El ascenso del radicalismo modificó las formas de vinculación de las elites nuevas y tradicionales con el Estado, en un contexto en el que, por otro lado, el Estado estaba enfrentándose a nuevas cuestiones, como la vialidad y el automovilismo, que estaban comenzando a ser pensadas como problemas públicos. Creemos que parte de esa modificación que introdujo el radicalismo fue en el sentido de una mayor delimitación entre las esferas de la sociedad civil y del Estado, lo que tuvo el efecto de fortalecer el recurso a las asociaciones civiles como modo de incidir sobre las políticas públicas, en tanto cobraron fuerza nuevas formas de pensar la relación entre estas dos entidades que suponían un diálogo o una incorporación (selectiva y controlado por el Estado) de los intereses a algunas instancias de decisión.

Es el contexto de este debate, entonces, que nos interesa analizar las intervenciones públicas de los dos clubes de automovilistas más importantes de la época, el Automóvil Club Argentino (ACA) y el Touring Club Argentino (TCA). Específicamente, nos centraremos en el estudio de la forma en que, el ACA y el TCA contribuyeron a conformar a la vialidad y al fomento del automóvil, como causas públicas y procuraron influir sobre la formación de políticas, y analizaremos algunas respuestas del Estado frente a esa demanda⁵. Hemos elegido analizar esta cuestión en los años veinte, cuando la discusión en torno a la forma en que deberían articularse los intereses y el Estado no ha tenido aún una respuesta oficial fuerte (como la serían las nuevas agencias que incorporaban a los intereses creadas por el Estado nacional en la década siguiente). Consideramos que el análisis comparado de las intervenciones públicas de ambos clubes puede contribuir a echar luz sobre algunos aspectos de la relación entre Estado y sociedad civil en la Argentina en el período estudiado.

I

El ACA y el TCA fueron fundados a principios del siglo XX por miembros de la elite porteña interesados por los deportes y los transportes “modernos”, especialmente los automotores.

⁴ Halperín Donghi, Tulio, *Vida y muerte de la república verdadera (1910-1930)*, Vol. IV de la Biblioteca del Pensamiento Argentino, Ariel Historia, Buenos Aires, 2000 y *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires, 1994.

⁵ Nos hemos centrado en el análisis de las revistas de ambos clubes, complementado con prensa nacional (La Prensa y La Nación). El TCA publicó una revista mensual (escrita en buena parte por periodistas profesionales) desde 1909 y durante todo el período analizado, con la excepción de 1916, 1917 y el primer semestre de 1918. Hemos tenido acceso a los números correspondientes a los años 1909, 1918 a 1925, 1927, 1929 y 1930. El ACA, fundado en 1904, comenzó la publicación de su revista mensual (que no se ha interrumpido hasta hoy) en septiembre de 1918. Hemos podido relevar todos los números desde 1919.

Ambos clubes formaban parte del entramado (jerárquico) de clubes sociales-deportivos de elite de Buenos Aires de fin del siglo XIX y principios del XX: el Jockey Club Argentino, el Aero Club Argentino, los clubes náuticos, de golf, de remo y de polo. Si bien ambos clubes convergían en su aprecio del automóvil y su participación en competencias deportivas de autos y motocicletas, tuvieron en su primera década de existencia, perfiles y objetivos diferentes.

El Automóvil Club Argentino (ACA), fundado en Buenos Aires en 1904, se proponía promover el automovilismo, un “sport” que incluía tanto el uso del automóvil en carreras de resistencia o velocidad como en excursiones y turismo. Si bien se registra alguna retórica del interés general en la redacción de sus estatutos (en los que se establece la voluntad de petitionar la construcción de caminos), hasta la primera guerra mundial las actividades del club se orientaron hacia la promoción de los intereses prácticos y recreativos de sus socios: la organización de competencias deportivas, la promoción de la sociabilidad entre pares sociales que compartían una cultura “moderna” simbolizada por el automóvil, etc.

Del otro lado, el TCA, fundado por algunos socios del ACA en 1907, tuvo por finalidad principal la presión en favor de ciertas “causas públicas”. De acuerdo con sus estatutos, tenía por objeto fomentar el turismo en la Argentina a través del estímulo a la construcción y conservación de los caminos, la publicación de mapas y guías, la recopilación de información turística, la colocación de señales, etc.⁶. Estos fines explícitos, inherentes a la identificación como “Touring Club”, fueron reinterpretados por los dirigentes del club que pusieron en primer término el mejoramiento de la vialidad⁷. Tomaban así distancia de los Touring Clubs europeos: en Argentina, donde por la enorme extensión territorial y la inercia de los gobernantes todavía faltaban los caminos, el turismo no podía constituirse en fuente de riqueza⁸.

El TCA aspiraba a lograr una gran cantidad de afiliados que se encolumnaran detrás de la causa vial y desde el comienzo procuró que cada ciudad o pueblo tuviera un delegado del TCA, dejando en claro, además, que la afiliación era una cuestión de principios, y no requería la posesión de un automóvil⁹. Un año después de su fundación, el TCA ya tenía casi 2.000 socios, y continuó creciendo a un ritmo de unos mil nuevos socios cada año hasta la guerra,

⁶ “Estatutos”, *Guía general del TCA*, 1911-1912, p. 107.

⁷ Editorial: “Nuestra revista”, *Revista del Touring Club Argentino* (en adelante *Revista TCA*), N° 1, enero 1909, p.1. Los caminos transitables todo el año escaseaban crónicamente en la Argentina hasta los años treinta y se careció hasta 1932 de una ley general de caminos y de una agencia que coordinara la acción caminera de privados, provincias y municipios y planificara la red vial.

⁸ “El TCA y sus similares europeos”, en *Revista del TCA*, N° 111, julio de 1918, p. 2300.

⁹ “La obra del TCA”, *Revista del TCA*, N° 1, enero de 1909, p. 3.

cuando el crecimiento se volvió más lento; pasada la crisis, el club llegó a los 10.000 socios en 1923 (el ACA tenía entonces solo 700 socios). Las delegaciones se multiplicaron también con rapidez: 152 en 1909 y 238 para 1920.

Hasta la primera guerra mundial, la acción del TCA en favor de la vialidad tuvo una marcada dimensión práctica, posibilitada por la relación directa y estrecha sobre todo con el gobierno de la provincia de Buenos Aires: el vicepresidente del TCA estaba al frente de la Dirección General de Puentes y Caminos (DGPC) de la provincia (repartición creada, al parecer, a instancias del propio TCA). En varias ocasiones la DGPC encomendó al club la planificación y dirección de obras financiadas completamente con fondos públicos: así sucedió en 1909 con el camino entre Buenos Aires y La Plata, construido en 1909, y que formaba parte de un plan de obras de la Provincia de Buenos Aires para la celebración del Centenario. En otras ocasiones el club planificó y llevó a cabo la construcción o reparación de algunos caminos, gestionando ante privados y ante el Estado los recursos necesarios: así, por ejemplo el camino Mar del Plata–Necochea fue construido en 1908 por el TCA con el permiso del ministerio de obras públicas de la Provincia de Buenos Aires, financiado con fondos provinciales completados con el aporte de los socios Pedro Luro, Emilio Mitre y González Segura¹⁰.

La primera guerra y el cambio de gobierno en la Argentina, impactaron negativamente sobre la capacidad del TCA para obtener financiamiento para sus actividades públicas: la revista dejó de publicarse entre 1916 y 1918, y los grandes proyectos constructivos se detuvieron. Su acción pública se concentró entonces en la campaña a favor de promulgación de una ley nacional de caminos, instrumento central para una acción estatal vial sistemática y planificada que dotara al país de los caminos necesarios para su progreso económico y “moral”. La intervención directa del TCA en la construcción de caminos quedó de lado definitivamente, y se distanció la relación con el Estado, en parte porque las propias agencias estatales habían desarrollado la capacidad técnica necesaria para dirigir las obras viales, y en parte, creemos, porque la llegada al poder de los radicales impuso una mayor diferenciación entre las esferas del Estado y de las asociaciones de la sociedad civil.

Varios factores llevaron al TCA en los años veinte a sistematizar sus ideas sobre la vialidad nacional y elaborar un proyecto de mejora de la vialidad nacional con centro en el proyecto de ley nacional de caminos. En primer lugar, si hasta la guerra el club había concentrado su demanda de caminos en garantizar la recreación de los escasos poseedores de automóviles, la

¹⁰ “La obra del TCA”, op.cit., p.2.

difusión el automotor¹¹ y los cambios técnicos que había aumentado su autonomía, su velocidad y su importancia económica (su uso rural, por ejemplo), plantearon la necesidad de caminos de circulación permanente en todo el país. A la vez, los progresos de los automotores requerían (en las zonas de más tráfico) caminos cada vez más caros y de realización técnicamente más compleja, haciendo imprescindible el concurso técnico y financiero del Estado. En segundo lugar, el TCA comenzó a pensar a los caminos como un factor clave para la fortaleza del país y para su capacidad de progreso futuro: los buenos caminos impulsaban comercio, la actividad de los profesionales, la producción rural y aún a la recaudación impositiva. La experiencia de la guerra europea fue leída en esa clave: frente a la vulnerabilidad de la infraestructura ferroviaria, los caminos aparecían como una variable fundamental para explicar la victoria. Del mismo modo, la exclusiva dependencia del ferrocarril para movilizar la producción fue pensada cada vez más como una debilidad: por el riesgo de paralización de la exportación que suponían huelgas ferroviarias como las de 1918, pero también porque la existencia de amplias zonas desconectadas de las estaciones ferroviarias, limitaba el aumento de la producción exportable. Finalmente, creemos que la ya mencionada mayor delimitación de espacios y funciones entre Estado y sociedad civil condujo al TCA a reflexionar de manera explícita sobre los roles respectivos del Estado y de la iniciativa privada en materia vial, y a plantearse estrategias novedosas de acción pública, movilizándolo a la opinión pública para presionar al Estado a favor de su proyecto de desarrollo vial.

En ese sentido, la primera tarea el TCA se imponía era la de crear y mantener en la opinión pública la conciencia de que la vialidad era un problema público, un asunto de la nación toda y no solo de los automovilistas (y como parte de eso difundir la idea de que los automóviles no eran diversiones de lujo sino instrumentos de trabajo). Los dirigentes del club consideraban que la planificación y coordinación de la solución de ese problema era deber del Estado, y que el papel de la acción privada debía reducirse a la asesoría y la vigilancia en lo relativo al estado de los caminos. Pero, sostenían, la ausencia o insuficiencia de acción estatal imperante, imponía el deber patriótico de reemplazarla por formas de intervención pública realizadas desde la sociedad civil¹², que serían más eficaces cuanto mayores fueran las fuerzas unidas en pos del mismo objetivo. Así, la estrategia principal del club en los años veinte consistió en sumar fuerzas involucrando a todos los posibles interesados, conservando a la vez

¹¹ En 1914 había cerca de 15.000 automotores en la Argentina; para 1920 eran ya 50.000, 100.000 en 1925 y 420.000 en 1931.

¹² “La acción del Estado y la acción privada. La obra del TCA”, *Revista del TCA*, N° 153, enero de 1922, p. 4274.

el control de las iniciativas. Estas intervenciones en las que el TCA articulaba y coordinaba otras fuerzas, se orientaron tanto a presionar al Estado para que diera soluciones al problema vial, como a la realización de algunas obras prácticas de construcción o mantenimiento de caminos vecinales. Así, por ejemplo, en septiembre de 1920, el club envió una circular a las delegaciones ordenándoles encabezar una suscripción de vecinos para el mejoramiento de los caminos de cada zona, “verdaderas juntas populares de fomento”; el TCA se comprometía a colaborar con un porcentaje de lo recaudado¹³.

En esta misma línea, a mediados de 1918 el TCA comenzó a organizar el Primer Congreso Nacional de Vialidad (CNV), que se realizó finalmente en mayo de 1922, y que se convirtió en una pieza clave en la estrategia de legitimación pública del club y en un instrumento importante de propaganda vial y de presión a favor de una política nacional de vialidad. El TCA lo presentó como una instancia para consensuar un plan común de vialidad entre nación, provincias y municipios, contando con la asesoría de los otros asistentes al Congreso (“entidades de vialidad” y “comisiones de fomento”) que podrían “contribuir con elementos del juicio al estudio de la cuestión”¹⁴. Esperaban que el CNV no se agotara en discusiones académicas, y que tuviera en cambio un resultado concreto: la formulación de un proyecto de ley federal de caminos que pudiera ser prontamente discutido por el Parlamento, y la elaboración de un *dossier* de antecedentes para el estudio y debate de la ley. Para eso, el Congreso debía cubrir la mayor cantidad de aspectos posibles: la elaboración del mapa productivo del país, la información sobre los diferentes tipos de camino, la reglamentación del tráfico, la cuestión de la vigilancia de los caminos, la coordinación entre los diferentes tipos de transporte, los costos y el financiamiento de la construcción y el mantenimiento de la carreteras, los roles respectivos del Estado y los privados, etc.

En la organización del CNV estuvieron involucrados personalmente miembros prominentes del TCA como Alejandro Bunge, Isidoro Ruiz Moreno, Prudencio M. Clariá, Herminio J. Quirós, Luis Zuberbühler, Pedro O. Luro y Pedro Bazán¹⁵. El Congreso contó con la participación de representantes del gobierno nacional, de 12 provincias y 9 territorios nacionales, de todas las universidades, de todos los ferrocarriles y de las municipalidades (con más de 2500 habitantes) e instituciones interesadas en la vialidad. El CNV cerró sus sesiones

¹³ “Eco de la prensa nacional. *La Razón*, Capital. Los caminos y la acción privada”, *Revista del TCA*, N° 138, octubre de 1920, p.8373.

¹⁴ “Congreso Nacional de Caminos”, *Revista del TCA*, N° 110, junio de 1918.

¹⁵ Clariá era abogado y radical antipersonalista y había sido nombrado asesor general de gobierno de la provincia de Buenos Aires en 1920 y fue vicepresidente del TCA desde 1920 hasta 1927; Ruiz Moreno era abogado, había sido diputado nacional (1908-1912) y Director General de Territorios Nacionales (1914-1919), Quirós, fue diputado nacional y gobernador de Entre Ríos; Bazán era en 1922 el jefe de la Dirección General de Puentes y Caminos.

el 25 de mayo con un desfile de rodados antiguos y modernos para festejar el aniversario patrio y honrar a las delegaciones presentes, al final del cual se realizó un “mitin” público en el que se presentó un “memorial” al Congreso solicitando la pronta sanción de una ley nacional de caminos. El desfile-mitin se repitió el 25 de mayo de 1923, y en 1924 fue reemplazado por una Exposición Nacional de Vialidad en la Sociedad Rural, que incluyó un desfile de vehículos. “Estos desfiles –decía un editorial de la revista del club a fines de 1923- (...) tienen el fin pedagógico de robustecer en la conciencia pública la necesidad de una ley del camino, renovándola periódicamente en forma objetiva y accesible a la mentalidad popular”¹⁶. También eran instancias de presión pública sobre el gobierno: Alvear, por ejemplo, asistió a la inauguración de la exposición de 1924, y tuvo que comprometerse públicamente a brindar solución al problema caminero.

El CNV convirtió al TCA en sede de la Comisión Permanente de los Congresos Nacionales de Vialidad, encomendándole la gestión ante las autoridades en favor de la sanción de una ley federal de caminos: el TCA obtenía así, frente al Estado y la opinión pública, una legitimación de su reclamo de institución “abanderada” de la causa vial, y “experta” en esa materia, y a la vez aparecía como representante de intereses que excedían al propio club: era la voz autorizada de todos los que estaban interesados en el desarrollo vial. En los años posteriores al Congreso el TCA apeló a esta doble legitimidad en todas sus gestiones frente al Estado, hechas en nombre del club y a la vez en cumplimiento del voto del CNV. Así, por ejemplo, el club presentó al Ministerio de Hacienda, abocado a la reforma tributaria, el plan financiero aprobado por el CNV en el que se proponía destinar una parte de los impuestos generales a la construcción de caminos.

El CNV se expresó con unanimidad acerca de la urgencia de una ley orgánica de vialidad que permitiese poner en marcha la construcción de una red nacional de carreteras. A la vez en el CNV se alcanzó un consenso acerca de algunas cuestiones esenciales: la necesidad de una planificación sistemática de la red vial, de la clasificación de los caminos en nacionales, provinciales y municipales, y de la discriminación de los roles del gobierno central, las provincias y los municipios en la construcción y mantenimiento de la red vial; la preferencia por el financiamiento de la construcción de la red nacional con recursos provenientes de sus beneficiarios económicos y no con peajes (gravámenes a la importación de automóviles y anexos, patentes, impuestos a las propiedades beneficiadas por los caminos, impuestos al consumo de combustibles líquidos); la autonomía de la futura repartición estatal de vialidad,

¹⁶ “Editorial. La acción del Touring Club Argentino”, *Revista del TCA*, N° 174, octubre de 1923, p.5350.

que debía reunir las funciones de administración de los fondos, planificación y construcción de los caminos. Los trabajos y conclusiones del congreso, que incluían dos proyectos de ley de vialidad (el presentado por el TCA y uno presentado por la delegación oficial de la provincia de Buenos Aires) y un proyecto de ley sobre el arbitrio de recursos para la vialidad (procedente de la comisión de financiamiento), serían un insumo fundamental en la elaboración de los dos proyectos oficiales de ley de vialidad presentados ante el Congreso (el de 1925 y el de 1932).

II.

Tras el primer CNV, el presidente Alvear y el entonces Ministro de Obras Públicas (Eufrasio Loza) se comprometieron ante las autoridades del TCA presentar ante el Congreso un proyecto de ley de vialidad en las sesiones de 1923. Finalmente el proyecto elaborado por el Ministerio de Obras Públicas (a cargo de Roberto M. Ortiz) fue presentado en octubre de 1925.

El proyecto despertó de inmediato el recelo de las provincias y las comunas que temían que sus autonomías se vieran avasalladas por la centralización administrativa. En enero de 1923, un editorial del TCA daba cuenta de este malestar, que, argumentaban procedía de la errónea concepción de la autonomía como descentralización. El TCA llamaba a dejar de lado los debates “escolásticos” frente a las necesidades reales de los pueblos: “...cuando se trata de la defensa del país o de organizar la producción, entendemos que deben desaparecer los particularismos regionales y existir un solo interés nacional.” La decisión sobre el tipo de ley necesaria (el debate técnico) sería tomada por el Congreso contando con los antecedentes recogidos por la Memoria del Primer CNV¹⁷. Los caminos, argumentaban poco después, contribuirían a perfeccionar el federalismo poniendo en contacto a las provincias entre sí, y eliminando la desproporción existente entre Buenos Aires y el Interior¹⁸. El TCA procuraba un compromiso entre la necesidad de una planificación centralizada de la red de caminos (y de una unificación de cuestiones como las señales viales, las patentes de los automóviles o las normas de tránsito¹⁹), y el respeto a la autonomía de provincias y comunas. Sus proyectos de legislación vial preveían mecanismos de control y ayuda financiera desde el gobierno nacional, y a la vez la posibilidad de que las provincias y municipios propusieran sus propios

¹⁷ “Editorial. Un recelo injusto”, *Revista del TCA*, N° 165, enero de 1923, p. 4899.

¹⁸ “El desfile de rodados”, *Revista del TCA*, N° 169, mayo de 1923.

¹⁹ Todavía a fines de la década del treinta las patentes eran cobradas por los municipios, con lo que se complicaba la circulación entre municipios, dificultada aún más por la inexistencia de reglas de tránsito uniformes: a mediados de los años veinte, por ejemplo, se circulaba conservando la mano izquierda en Capital Federal, y la derecha en los municipios de la provincia de Buenos Aires que rodeaban a la Capital.

planes de caminos provinciales y vecinales respectivamente, y tuvieran sus propios fondos de vialidad administrados por ellos²⁰. En el proyecto de 1925 se siguió este mismo criterio: los caminos no nacionales serían planificados y construidos por las provincias, que si se acogían a la ley recibirían fondos para costearla (“ayuda federal”), y la posibilidad de que algunas de que la DNV costeara casi totalmente y construyera caminos complementarios de o de vinculación con la red nacional o los caminos de acceso a las estaciones de ferrocarril previstos por la ley 5315²¹; la DNV podría también proveer hasta el 40% del costo de obras propuestas por consorcios vecinales o comunas²². Empero, el malestar provincial reapareció cuando el proyecto fue presentado ante el Congreso: la provincia de Buenos Aires convocó en noviembre de 1925 a una reunión de Ministros de Obras Públicas provinciales para unificar posiciones respecto del proyecto de ley²³.

Siguiendo los criterios consensuados en el primer CNV, el proyecto de 1925 establecía la creación de un fondo nacional de vialidad, con los recursos de la ley 5315, diez millones de contribución anual asignada por el presupuesto nacional, y el producto de un impuesto interno de 2,5 centavos por litro de combustible líquido. Tanto los decretos sobre política vial del gobierno provisional, como la ley nacional de vialidad de 1932 seguirían este mismo criterio de financiamiento de la construcción y mantenimiento de caminos nacionales.²⁴ La posibilidad de financiar las obras viales con un impuesto a la nafta había sido sugerido por el primer CNV; siguiendo esta línea, en 1924 el TCA había negociado con los importadores de nafta un aumento del precio de ese combustible destinado a contribuir a la construcción del camino pavimentado de Buenos Aires a Rosario y Córdoba, pero la iniciativa fue rechazada por la Dirección General de Puentes y Caminos que consideró que “correspondía al Gobierno arbitrar los fondos necesarios para dicha obra sin la ingerencia de instituciones”²⁵.

De acuerdo con el proyecto, el fondo nacional de vialidad debía ser administrado por un organismo autónomo, la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) en cuyo directorio estarían representadas las empresas ferroviarias, las entidades agropecuarias y el TCA. Se reconocía de este modo el conocimiento acumulado por las asociaciones civiles en relación con la

²⁰ “Copia del Memorial entregado al H. Congreso de la Nación por el TCA”, *Revista del TCA*, N° 159, julio de 1922p. 4012

²¹ Se refiere a la llamada Ley Mitre que obligaba los ferrocarriles a contribuir con un 3% del producto líquido para ser aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por la línea.

²² “Proyecto de ley nacional de caminos”, *Revista del TCA*, N° 198, octubre de 1925, pp-6488 a 6491.

²³ “La Nación y las provincias frente al problema vial”, *Revista del TCA*, N°199, noviembre de 1925.

²⁴ En junio de 1926 el médico y diputado yrigoyenista Leopoldo Bard presentó un proyecto de ley de caminos, que no tuvo mayor trascendencia, en el que se proponía financiar la construcción de caminos con gravámenes a los plazos fijos y a las utilidades de los bancos.

²⁵ “Propósitos del Gobierno Provisional en materia caminera”, *Revista del TCA*, N° 263, marzo de 1931.

cuestión vial (la experiencia de un club como el TCA, producto de sus “estudios”, reflejados en el CNV), pero también el derecho de los directamente afectados (los productores rurales, las empresas ferroviarias) a intervenir en la formación de las políticas viales.

El ACA protestó formalmente por su exclusión del directorio de la futura DNV. Enviaron al Congreso y al Ministro Ortiz un memorial detallando sus méritos, su “obra práctica a favor de los caminos, para que subsanasen la “injusticia”: detallaban los caminos relevados y señalizados por el club (como el de Buenos Aires a Mar del Plata), y destacaban que toda esa obra se había hecho “sin solicitudes de subsidios, sin pedidos a los gobiernos, entregando a la población lo que sus asociados reúnen con sus cuotas mensuales”.²⁶

El ACA argumentaba además que sus 7000 socios y 50 delegaciones, debían granjearle un lugar en la DNV como representante de los automovilistas, pero esas dimensiones del club eran un fenómeno muy reciente. Hasta mediados de los años veinte el ACA había sido un club fundamentalmente porteño, de dimensiones reducidas y crecimiento muy lento; en 1923, por ejemplo tenía poco más de 700 socios. El crecimiento del club, fruto de activas campañas de reclutamiento desplegadas desde 1924, se aceleró enormemente desde esa fecha, llegando a los 32.600 socios en 1931²⁷ (el TCA tenía por entonces 29.700). La expansión del número de socios se entrelazó con otra serie de transformaciones en el perfil de la institución. Por un lado, se produjo un cambio en la dirigencia del club, que pasó a estar dominada por personas ligadas al comercio y la industria del automóvil -que a su vez eran miembros activos de la Asociación de Importadores de Automóviles y Anexos (AIAyA)-²⁸; en segundo lugar, los objetivos institucionales se fueron ampliando, de la promoción del automovilismo como sport a la militancia pública a favor de la vialidad nacional y de la difusión del automóvil como

²⁶ Posiblemente una referencia al TCA, que recibió un subsidio estatal desde 1921 y hasta 1926 inclusive. De acuerdo con los balances anuales del TCA, el subsidio parece haber tenido gran importancia en las finanzas del club: en 1923, por ejemplo, los \$12.250 del subsidio equivalen prácticamente a los gastos del ejercicio (\$14.496), y a más de la mitad de los ingresos por cuotas sociales (\$18.760). “La junta de caminos”, *Revista del ACA*, N° 84, octubre de 1925, p4. En los mismos términos se expresaba un editorial del periódico *La Nación* del 10 de octubre de 1925, que se quejaba de la ausencia de un representante del ACA, aunque reconocía los méritos del proyecto de ley: “se ha previsto, con muy buen sentido, aportar al consejo técnico y resolutorio de la vialidad el concurso de las iniciativas privadas, las experiencias de otros órganos del transporte; en suma, un contacto directo de las necesidades públicas con las funciones constructivas del Estado.” *Revista del ACA*, N° 84, octubre de 1925, p. 29.

²⁷ Entre 1923 y 1931 se el número de socios del ACA creció más de cuarenta veces –mientras los asociados del TCA solamente se triplicaron en el mismo período-. Buena parte del crecimiento del club se debió a la creación de delegaciones en el interior y a la afiliación de clubes similares del interior.

²⁸ María Silvia Ospital ha señalado la importancia que los importadores tuvieron en la difusión de la idea de que el automóvil era un elemento de trabajo, un factor de progreso y un elemento modernizador (y gracias a esto contribuyeron de modo fundamental a la expansión del automóvil), a través de una campaña de la que el ACA fue vocero principal. Ospital, María Silvia, “Autos y caminos para la modernización de la Argentina. Comerciantes e importadores de automotores, 1920-1940, *XVIII Jornadas de Historia Económica*, Facultad de Cs. Económicas, UNCUYO, 2002.

factor de progreso nacional²⁹. Al comenzar a identificarse como una institución con una importante faceta pública, a la que los automovilistas podían sumarse por motivos patrióticos, se asemejaba a (y competía con) el TCA; pero, mientras el TCA construía su identidad en torno a la adhesión (supuestamente guiada solo por el interés patriótico) de sus miembros a una causa vinculada al bien general, el ACA, cruzaba estos mismos argumentos con una identificación fuerte con el automóvil (reforzada por su creciente control de la organización de las competencias automovilísticas). El énfasis en el automóvil hizo que el ACA pudiera ser identificado más claramente que el TCA como el representante de un interés: el de los automovilistas, (los consumidores). Por otro lado, si bien no cejaba en su demanda de una ley nacional de caminos, el ACA era partidario de una colaboración concreta y práctica entre sociedad civil y Estado en la mejora de la vialidad que sintetizaban en la fórmula “patriotismo práctico”. En esa línea, y con recursos procedentes en parte de los importadores, organizaron junto con ellos en marzo de 1926 una división de vialidad que distribuía en distintas zonas del interior equipos camineros para el mantenimiento de los caminos.

Casi simultáneamente, a principios de 1926, y en coincidencia con la reunión en Buenos Aires del Primer Congreso Panamericano de Carreteras³⁰, el TCA organizó una Exposición Internacional de Vialidad, Transporte y Turismo, cuyo acto de cierre fue un mitin frente al Congreso reclamando el tratamiento y la sanción de la ley de caminos, bajo el lema “menos política y más caminos”³¹. A esto le siguió, tras el despacho favorable de la comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados a fin de 1927 (la comisión recién se había ocupado del proyecto en julio de 1927), la organización de una reunión de asociaciones interesadas en la vialidad: representantes de la Sociedad Rural Argentina, de la Bolsa de Valores, de la Federación Agraria, de la UIA, de la AIAyA, de la CACIP, del ACA, del Círculo Automovilista y de la Federación Argentina de Educación Vial³². A results de esa reunión, una delegación encabezada por Rodolfo Moreno (h) se entrevistó con el

²⁹ Así lo resumía el presidente del club en 1923: el ACA era originalmente “un rincón de sociabilidad exquisita. Fue una guirnalda de plata en que cada eslabón se afianzaba en un nombre aristocrático y fue su fin el crear el deporte mecánico (...) El incremento del automovilismo, la calidad de la importación, el mejoramiento industrial (...) y por último las necesidades que ese conjunto de potencialidad económica ha reclamado: “la vialidad general del país”, ha traído en sus actuales comisiones [se refiere a las CD del ACA] a los hombres del comercio y la industria. Y es para los actuales una verdadera responsabilidad (...) la obligación de indicar los necesarios rumbos, señalando las rutas más rápidas, subsanando deficiencias, aprovechando lo existente, fustigando obras...”. “Automovilismo sin caminos”, *Revista del ACA*, N° 60, octubre de 1923, p11.

³⁰ Buenos Aires fue elegida como sede por ser la ciudad donde se había reunido el primer congreso de vialidad de Sudamérica.

³¹ “La acción del TCA por la ley nacional de vialidad”, *Revista del TCA*, N° 221, septiembre de 1927.

³² Creada por el TCA en 1924 en cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia Preliminar de Vialidad en Washington. Tenía sede en el TCA y contaba entre sus miembros a la SRA la Federación Agraria, el ACA y la AIAyA. No parece haber tenido mayor importancia concreta, fuera de otorgarle al TCA otra representación colectiva en nombre de la cual intervenir públicamente a favor de la vialidad.

presidente Alvear y le solicitó que impulsara el tratamiento del proyecto en las últimas sesiones de 1927 o las primeras de 1928. Alvear se comprometió a incluir el asunto en el mensaje de apertura de sesiones de 1928, pero el proyecto de ley nunca llegó a discutirse en las Cámaras. La lectura del TCA, muy benévola con el gobierno de Alvear, fustigaba a un Congreso enfermo de un electoralismo que llevaba a personas ignorantes “improvisadas por los partidos” al cargo de legisladores, y hacía predominar la “política” por sobre las necesidades de la nación³³.

Perdidas las esperanzas de que se sancionase el proyecto de ley de Ortiz con el cambio de gobierno, las asociaciones renovaron su campaña a favor de una ley de vialidad. El segundo Congreso Nacional de Vialidad, reunido en agosto de 1929, tuvo características similares al primero; se reiteró su moción principal, el pedido al gobierno y al Congreso de que dieran pronta solución al problema caminero con una ley nacional de vialidad y la construcción de un sistema de caminos, se presentó nuevamente un proyecto de ley de caminos consensuado entre los asistentes (semejante al de 1925 en sus puntos clave), se sumaron nuevos trabajos que se ofrecían como antecedentes para el estudio de la futura ley. Tal vez la diferencia fundamental sea que sus organizadores ya no lo presentaban como una instancia para que los representantes de los diferentes niveles del gobierno consensuaran una política asesorados por los representantes de las diversas asociaciones: los intereses organizados se reclamaban ya como parte necesaria de ese consenso que debía respaldar la futura ley. Por otro lado, nuevas cuestiones formaron parte de la agenda: la necesidad de unificar las patentes al menos a nivel provincial, de eliminar el “derecho de piso”, y de transformar a los automóviles en bienes con títulos registrables a fin de volver más segura su propiedad³⁴. Aún más que en 1922, a las asociaciones les parecía posible, si mediaba la voluntad de los gobernantes de abocarse a ello, la rápida sanción de una ley y de la mano de ella la veloz construcción del sistema de caminos de tránsito permanente que se reclamaba.

Yrigoyen respondió ordenando a los ministerios que recopilaran antecedentes para redactar un nuevo proyecto de ley de vialidad, que nunca llegó a presentarse. Escenario paradójico en el que la prosperidad que parecía autorizar las optimistas expectativas de las asociaciones, era precisamente la que hacía que los gobiernos no consideraran prioritaria la inversión en caminos: como ha planteado Anahí Ballent, es la crisis de 1929 la que impulsa al gobierno provisional primero, y al gobierno de Justo después, a dotar al país de un sistema de caminos (y desde 1934 de elevadores de granos) a fin de disminuir los costos de los productores

³³ “Editorial. Exposición Nacional de Vialidad”, *Revista de TCA*, N° 177, enero de 1924, p. 5496.

³⁴ “El ACA en el CNV”, *Revista Automovilismo*, N° 129, agosto de 1929, pp. 18 y 19.

rurales³⁵. Tras el golpe de estado de 1930, el TCA y el ACA se hallaron finalmente frente a un gobierno que, desembarazado de “la política”, se mostraba decidido a llevar adelante la política vial por la que ambos clubes venían abogando (y a darles un lugar en toma de decisiones en torno a ella); a cambio, esa política, iba a ser mucho más gradual, prudente y modesta de la que habían imaginado antes de la crisis.

III.

El asociacionismo no era un fenómeno nuevo en Buenos Aires. Los trabajos de Hilda Sabato sobre la emergencia de una esfera pública en el período previo a 1880 dan cuenta de la vitalidad (y efectividad) de ese modo de construcción de una opinión pública y de presión sobre el Estado. Pero las condiciones particulares de la entreguerra le dieron renovado impulso a las asociaciones civiles, que se volvieron una forma fundamental de la práctica política (pese a que la muchas de ellas se declararan expresamente apolíticas, esto es, no partidarias).

De un lado la economía se volvió más compleja, y en relación con ello, las elites se complejizaron y renovaron. Surgieron nuevos sectores, como los empresarios vinculados al automóvil que se hicieron con el control del ACA en la primera posguerra, con una agenda nueva de problemas públicos (la vialidad, el turismo), y con una mirada diferente sobre la relación deseable entre el Estado y los intereses privados en la formación de las políticas públicas. Estos empresarios que a la vez se organizaron en una asociación directamente corporativa (la AIAyA, que participaba a su vez de una federación de patronos, la Asociación del Trabajo), encontraron conveniente en el contexto de los años veinte, presionar a favor de determinadas cuestiones como la construcción y mejora de los caminos, presentándose en su doble calidad de ciudadanos y consumidores (de automovilistas preocupados a la vez por el progreso de la patria y por sus propias necesidades como usuarios de caminos), y no como un interés económico que buscaba beneficiarse fomentando la circulación de automotores.

Del otro lado, el cambio de régimen político y el ascenso de los radicales al poder, alteró la forma que ciertos sectores de la elite tenían de relacionarse con el Estado. El ejemplo del TCA en sus primeros años de vida da cuenta de una relativa indiferenciación entre las esferas del Estado y de la sociedad, al menos en lo que hace a las políticas viales: las iniciativas viales del club se canalizaban de manera directa, a través de una mezcla de relaciones

³⁵ Ballent, Anahí -“Kilómetro Cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, Nro. 27, Buenos Aires, 1er semestre 2005.

familiares, amistades y vínculos políticos. Creemos posible afirmar que el gobierno radical introdujo a este respecto una mayor diferenciación de los espacios y funciones. Si por un lado, el fortalecimiento del asociacionismo obedeció en parte a una estrategia de los grupos de poder “tradicionales” sin acceso al manejo directo del Estado; no se limitó a esto: varios de los miembros más influyentes del TCA eran políticos radicales (Herminio J. Quirós, y Prudencio M. Clariá) o incluso miembros del poder ejecutivo (Pedro Bazán, Isidoro Ruiz Moreno), y su actividad pública canalizada a través de las asociaciones les otorgaba una legitimidad y una capacidad de presión diferente y complementaria de la que obtenían en las otras facetas de su vida política. Consideramos que estaba emergiendo una forma nueva de pensar la relación entre el Estado y los intereses (al menos respecto de la vialidad, un tema pensado como “económico” –esto es, no “político”), que legitimaba la consulta a los interesados (afectados o expertos) como parte del proceso de formación de las políticas públicas. El Estado estimulaba el fortalecimiento de las asociaciones (y de las federaciones de asociaciones), al reconocerlas como interlocutores legítimos y al reconocer su derecho a incidir en las políticas, aunque con limitaciones: así, como vimos, en 1924 el gobierno rechazó la oferta de los importadores de intervenir voluntariamente en el financiamiento de una obra vial del ministerio, estableciendo una de las materias para las que reclamaba potestad estatal exclusiva (si bien, como muestra el proyecto de ley de Ortiz, el gobierno no se oponía al principio de grabar los combustibles).

El ACA, el TCA (y también la AIAYA) compartían un diagnóstico común sobre la cuestión de la vialidad nacional, y buena parte de las soluciones: estaban de acuerdo en la urgencia de una ley nacional de vialidad que permitiera centralizar la política vial en un organismo autónomo y con fondos propios que pudiera planificar y construir rápidamente una red de caminos permanentes; acordaban también respecto de muchos de las características que esa política vial debería tener. Las diferencias más marcadas entre estas instituciones (en un punto aliadas, en otro competidoras) radica en las estrategias que utilizaron para movilizar a la opinión pública y presionar al Estado en favor de la vialidad, y a la vez legitimarse y fortalecerse como instituciones. El TCA desplegó en los años veinte una estrategia de acción pública fundada en la organización de congresos y de federaciones, procurando involucrar a todos los posibles interesados en el problema, y a la vez construir para el club una legitimidad ligada a la experticia “técnica” y a su capacidad para articular y moderar los intereses sectoriales. El ACA se caracterizó por la cooperación práctica con el Estado, la alianza con los importadores de automóviles, y su identificación como representante de un interés sectorial no corporativo (los automovilistas). Los importadores, recién en 1929 encontraron

conveniente intervenir públicamente de manera en favor de la sanción de la ley de vialidad desde la AIAyA, claramente identificada como un interés económico³⁶.

La cuestión de quiénes debían ser considerados los intereses legítimos (y qué asociaciones eran representativas de esos intereses) permaneció sin definición en los años veinte. El proyecto de ley nacional de vialidad de 1925, en su diseño de la futura agencia que debía decidir el trazado de la red nacional, incorporaba a los intereses económicos afectados por la construcción de caminos: los grandes productores rurales, que se beneficiarían con menores costos de producción y con la valorización de sus tierras; y los ferrocarriles, que enfrentaban la competencia del camino y a la vez la posibilidad de aumentar su actividad con el aumento de los caminos de acceso a las estaciones. Quedaron fuera otros intereses sectoriales, como el ACA y el AIAyA, directamente interesados en la multiplicación de los caminos, pero que probablemente cuyas objeciones a los trazados particulares de la red estaban menos fundadas en la afectación de su interés directo. Finalmente fue incluido el TCA, que no representaba un interés sectorial, sino una experticia técnica basada en el interés “patriótico” en la cuestión desarrollado a lo largo de casi dos décadas.

Esta discusión formó parte del debate de la ley nacional de vialidad en 1932 y se definió a favor de los intereses sectoriales cuando el Estado creó, en la década del treinta, agencias estatales como la DNV o las Juntas reguladoras, que apuntaban a incluir institucionalmente a los intereses sectoriales en la discusión de las políticas públicas.

³⁶ La alianza formal entre el ACA y la AIAyA se dio por terminada en febrero de 1929. La labor en pro de la vialidad fue dividida: los importadores optaron por la "propaganda" y el ACA, por la "obra práctica" (financiada ahora por las cuotas del acrecido número de socios). La presencia de personajes vinculados a los negocios automovilísticos en la Comisión Directiva del club también disminuyó de manera notoria después de una aguda crisis política interna a fines de 1930. En 1929 la AIAyA creó su propia división de vialidad y publicó una serie de folletos reuniendo antecedentes nacionales de legislación vial desde tiempos coloniales y legislación vial extranjera, en los que se mostraban el avance del comercio y la industria automotriz en el país (y los beneficios fiscales que producía) o que demostraban los beneficios económicos, sociales y culturales de los buenos caminos. Véase por ejemplo, Asociación de Importadores de Automóviles y Anexos, División de Vialidad, *Antecedentes para el Estudio de la ley Federal de Carreteras. Recopilación de leyes federales referentes a puentes, caminos, postas y mensajerías de la república y pavimentos de la ciudad de Buenos Aires*, Imprenta Baiocco y Cia, Buenos Aires, 1929.