

Anahí Ballent, Dhan Zunino Singh, Melina Piglia, Valeria Gruschetsky, Infraestructura y Estado. Episodios de la modernización territorial argentina. Bernal: Editorial UNQ, 2023

Fernando Williams*

Universidad Nacional de La Plata

ferwil3@yahoo.com.ar

Fecha de envío: 29 de julio de 2024

Fecha de aceptación: 9 de agosto de 2024

Fecha de publicación: diciembre de 2024



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Este libro colectivo, reúne cuatro trabajos que son el resultado de investigaciones de largo aliento, sobre la historia de infraestructuras específicas en la Argentina: la de los trenes subterráneos, la de las represas, la de las vialidades y la de la aviación comercial.

Advertir el valor de este libro significa reparar, en primer lugar, en la complejidad de los objetos estudiados. En efecto, construir la historia de las infraestructuras exige adentrarse en universos tan densos como intrincados. En principio, es necesario comprender la especificidad técnica que determina el funcionamiento de una infraestructura. Por otro lado, no pueden dejar de considerarse los consensos políticos capaces de legitimar obras con impactos colosales y, por ello, tampoco pueden desconocerse los conflictos sociales que pueden generar. Importa captar, además, cómo estas redes y artefactos operan también como símbolos, lo que exige indagar en la eficiencia comunicativa, no sólo de imágenes propagandísticas, sino también de mensajes que son capaces de portar las propias obras, en formulaciones que pueden ser tanto arquitectónicas como paisajísticas. La introducción al volumen reconoce esa inherente complejidad de las infraestructuras y hace explícitas las diferentes facetas implicadas: técnicas y políticas, espaciales y culturales. Tal complejidad, tiene un correlato a nivel de la diversidad de las fuentes y también de los insumos teóricos utilizados. Así, la bibliografía crítica que sirve de respaldo a los autores, cruza la historia urbana y cultural con los estudios sobre ciencia y tecnología, la historia social y política con los estudios de la movilidad.

Ordenados cronológicamente dentro de un amplio arco temporal (1886-1970), los cuatro trabajos apuntan a construir en conjunto, un panorama histórico de “las transformaciones materiales, las políticas públicas, los saberes y expertos, y las representaciones implicadas en el proceso de modernización argentina en la primera mitad del siglo XX”.

En “El subsuelo como espacio de circulación urbana”, **Dhan Zunino Singh**, estudia el largo proceso de transformación del subsuelo porteño en un espacio sociotécnico, a partir de los proyectos para el transporte subterráneo de pasajeros en Buenos Aires. Los proyectos en pugna tornan vivible una trama de intereses, que enlaza aspiraciones políticas con intereses privados. Pero más allá de este trasfondo, Zunino Singh es capaz de reconstruir la compleja red de referencias y préstamos sobre la que se construye el “subte”. Normas, ideas, saberes expertos, modelos de gestión y tecnologías revelan diversos orígenes y trayectorias, mostrando a las infraestructuras como ensamblajes inherentemente híbridos.

En “Políticas, ingeniería y nuevos paisajes”, **Anahí Ballent** da cuenta de las múltiples transformaciones del territorio en torno a proyectos de control del agua en el río Tercero, lo que vuelve explícita una marca fundamental de la relación entre cultura y naturaleza en la provincia de Córdoba, y revela el papel desempeñado por este tipo de obras en la consolidación del paisaje serrano como objeto de consumo turístico. Esta concatenación de proyectos de represamiento, le permite a la autora construir una historia de la Dirección General de Irrigación, repartición estatal surgida con la primera ley nacional de irrigación, pero cuyo funcionamiento y existencia entrará en crisis, a partir del avance de un nuevo paradigma que privilegiará el uso del agua para la generación de energía eléctrica.

En “Rutas y avenidas en la construcción de una política vial nacional”, **Valeria Gruschetsky** propone una historia de las vialidades a partir de la irrupción del automóvil, y se detiene en las aspiraciones de integración nacional que movilizó el despliegue de una nueva red vial. La constitución de las nuevas reparticiones específicas, la formación de nuevos saberes y el diseño de políticas camineras, se tejen en debates que desbordan al propio Estado e incluyen a nuevos actores. Todos estos ingredientes se conjugan también en el caso de la Avenida General Paz, laboratorio y emblema de un nuevo diseño de la era del automotor, cuyo correlato paisajístico guardó una estrecha relación con las estéticas que acompañaron el crecimiento del turismo en el interior de Argentina durante las décadas de 1940 y 1950.

En “Caminos del aire”, **Melina Piglia** construye una historia de la aviación comercial que, al igual que las vialidades, movilizó también aspiraciones de integración territorial. Sin embargo, en este caso, se destaca un protagonismo militar que, a pesar de las modulaciones temporales, fue de larga duración. La autora repara en una particularidad, la de una doble infraestructura: una de tierra –aeropuertos, pistas de aterrizaje, etc. – y otra de aire –rutas aéreas, que ya no pueden ser pensadas como una red bidimensional y que, problematizando el espesor del aire, suman una tercera dimensión–. Debido a los acelerados avances tecnológicos del sector, la infraestructura aérea se revela como un caso de interés, para examinar cambiantes modelos de gestión que incluyen al capital privado e internacional.

Cada uno de estos trabajos es distinto desde el punto de vista teórico y metodológico, y ello deriva del tipo de objeto infraestructural estudiado. Pero muchos son, también, los puntos de contacto, y el posfacio del libro recoge los resultados del esfuerzo que los autores han hecho por pensar sus casos de un modo conjunto, a partir de la transversalidad de ciertas categorías y problemas. Tal como

evidencia su título, la relación entre infraestructura y Estado es el principal foco de interés, y cada capítulo constituye un lente diferente para examinarla.

Tres dimensiones de la relación entre infraestructura y Estado deben ser destacadas, como aporte específico de este libro. La primera es la idea de co-construcción entre los dos términos de ese binomio. Sabemos que las infraestructuras son objeto de políticas públicas específicas, y que dan lugar a una legislación que crea reparticiones estatales, saberes y perfiles técnicos, también específicos al interior de las mismas. Pero, tal como nos muestran las contribuciones aquí reunidas, esa legislación y esas reparticiones están sujetas a cambios que no dependen sólo de las ideas y aspiraciones que guían las políticas públicas, sino también de los cambios técnicos o del propio uso de las infraestructuras. El Estado dicta ciertas directrices para proyectos infraestructurales, construye esas redes y artefactos, establece reglas de juego para su gestión, pero las infraestructuras, en la propia dinámica de su funcionamiento, exigen que las reparticiones, que los saberes, que las normas, se adapten a una serie de cambiantes condiciones determinadas por el modo en que se usan, se adaptan, se renuevan o se reparan. Así, una de las contribuciones más importantes de este volumen, estriba en el aporte de convincentes argumentos, a la hipótesis de que el Estado es una entidad que se construye sólo infraestructuralmente. En cada uno de los cuatro trabajos, el tipo de infraestructura estudiada exige a su autor, descubrir una ecuación diferente entre las aspiraciones de la política y las condiciones de la técnica. Se evita, de ese modo, un frecuentemente naturalizado determinismo tecnológico, que ha tendido a prevalecer en las historias de las infraestructuras. Por otro lado, cada ecuación tiene un correlato territorial específico: no alcanza con los mapas, parecen decirnos los autores; la idea de “territorio nacional” debe ser puesta en acto a partir de estas operaciones infraestructurales. Ballent, Gruschetsky y Piglia nos muestran lo imposible que resulta concebir una historia del turismo, sin considerar el papel desempeñado por las infraestructuras que estudian. Lo mismo puede decirse del poblamiento y la producción. La “modernización territorial argentina” como anuncia el subtítulo del libro, es el punto de llegada de esa cruzada infraestructural estatal.

Lo espacial pero también lo temporal: el circuito de retroalimentación entre infraestructura y Estado, puede entenderse mejor cuando se advierte que estos complejos ensamblajes sociotécnicos, demandan para su construcción tiempos extensos que escapan a cualquier previsión que pueda hacerse tanto desde la esfera técnica, como de la política. Es imposible imaginar que las soluciones tecnológicas, las aspiraciones políticas o las propias estructuras de funcionamiento del Estado, se mantengan estables durante el casi medio siglo que demora la finalización de obras, como las represas estudiadas por Ballent. Al mismo tiempo, en casos como el de la aeronavegación, estudiado

por Piglia, el acelerado proceso de innovación tecnológica es capaz de crear una situación de cambio permanente, que empuja a la infraestructura a funcionar en un estado cercano al de la obsolescencia programada.

En definitiva, los arcos temporales que describen estas fáusticas estructuras iluminan, como casi ningún otro objeto, los cambios de paradigma que determinan diversos modelos de organización, de financiamiento, de administración de las obras. Sin embargo, también pueden iluminar la continuidad de esos paradigmas, a través de gestiones políticas de signos y orientaciones diferentes. En definitiva, lo que los cuatro trabajos evidencian, es que las infraestructuras pueden construirse, y también funcionar, a caballo de diferentes paradigmas, a lo largo de extensos períodos en los que cambian las expectativas depositadas sobre las obras, lo que da lugar a sucesivos abandonos y modificaciones de las mismas, y permite a los autores especular con una dimensión “ilusoria” de los proyectos infraestructurales. Como parte de estos vaivenes sociotécnicos, el estudio de las infraestructuras pone en evidencia que lo público no es un atributo estable y a priori, sino una especie de gradiente histórico.

Esto último se vincula con un **segundo aporte** importante de este libro que, a través del prisma de las infraestructuras, muestra que el Estado nacional no es una institución compacta y homogénea, sino que está sujeta a tensiones y desacuerdos internos, revelándose poroso e improvisado ante demandas y solicitudes externas.

En la faz interna, la proyectación, construcción y gestión de las infraestructuras, constituye un singular laboratorio para la necesaria coordinación entre diferentes reparticiones estatales. De hecho, las particularidades de algunas infraestructuras, como el carácter multipropósito de las represas estudiadas por Ballent (riego, control de crecidas, generación de electricidad, recreación, urbanización, turismo) multiplicó esas interrelaciones de un modo no poco conflictivo, lo que se tradujo en significativas demoras en la ejecución de las obras. Las vialidades estudiadas por Gruschetsky también son un buen ejemplo, ya que su inherente interjurisdiccionalidad fue capaz de generar conflictos, que se manifestaron en los tres niveles del estado: nacional, provincial y municipal. De algún modo y como bien muestra Zunino Singh en el caso del “subte”, el nuevo tipo de ámbitos creado por algunas de las infraestructuras, exaspera el conflicto entre jurisdicciones: ¿a quién correspondía regular el subsuelo en Buenos Aires? ¿Al gobierno municipal o al nacional? Estos conflictos no dejan de estar relacionados con una interescalaridad que los propios autores, reconocen como necesaria para todo estudio de las infraestructuras, aunque es preciso aclarar que

las escalas posibles, no se agotan en estos tres niveles de la jurisdiccionalidad estatal. Existen otras menores, pero igualmente importantes, como las del sitio de emplazamiento o la del propio objeto.

Niveles del Estado como el nacional y el provincial pueden guardar entre sí notables disparidades, dependiendo de los campos específicos en los que operan las infraestructuras. Ballent muestra que, en el caso del riego, el Estado nacional no solo llegó tardíamente, sino que se apoyó en la legislación, las prácticas y los saberes existentes en provincias con una tradición propia en la materia, como Córdoba. Podría decirse que este último ejemplo permite anclar en las infraestructuras, una visión de la formación del Estado nacional que, tal como lo exploró Chiaramonte, repara en identidades y lógicas que son locales, pero no por ello menos constitutivas¹. Quedan expuestas, de este modo, ciertas “zonas grises” dentro de la estructura del Estado nacional, que ponen en suspenso la organicidad y universalidad de su cobertura. En definitiva, estas historias relativizan el poder del Estado que, justamente, las propias infraestructuras son llamadas a encarnar y simbolizar, cual poderoso Leviatán. Queda puesta en cuestión así la concepción piramidal, o aún vertical, de la agencia estatal.

Por otro lado, no siempre el Estado es capaz de cubrir todas las instancias de la vida de las infraestructuras –proyecto, construcción, administración, reparación–. En forma frecuente, ellas no pueden materializarse sin la apertura de espacios inéditos de diálogo, negociación y colaboración entre una variedad de actores, lo que implica a la sociedad civil y a los intereses privados. Cada uno de los trabajos incluidos en este libro reconstruye a su manera las urdimbres en la que esos actores van a articularse con los representantes, organismos y expertos estatales. Pero aclaran los autores: “el vínculo estatal-privado es una variable que depende del tipo de infraestructura” y “del momento histórico y político”. Los objetos estudiados en cada capítulo dan cuenta de esos diferentes momentos en los que varía considerablemente el rol que el Estado pudo o debió asumir.

La historia del riego revela, por ejemplo, la existencia de modelos asociativos entre el capital privado y el estatal. La de los subtes, continuando la de los ferrocarriles –dominada en Argentina por los capitales privados británicos–, muestra que los estados municipal y nacional se alinearon alternativamente con intereses privados. Sobre una nueva infraestructura puede gravitar decididamente otra ya existente. Así, esos modelos asociativos revelan que los intereses privados involucrados, solían estar asociados al control de otras infraestructuras clave.

Si bien el diseño y la financiación de la red caminera estuvieron siempre a cargo del Estado, la historia de esa red muestra que en sus comienzos, constituyó una empresa en la que participaron actores

importantes de la sociedad civil, llegando incluso a determinar la composición y funcionamiento del directorio de la Dirección Nacional de Vialidad. El desacople entre automóvil y camino –percibido desde un principio como libertad de movimiento frente a la fuerte interdependencia riel-tren– guarda una estrecha relación con esa gestión mixta, que incluía a las poderosas automotrices y a los clubes de automovilistas.

Piglia, por su lado, muestra cómo la necesaria actualización de los aviones y del equipamiento, puso en jaque la búsqueda soberanía del Estado sobre el espacio aéreo. No sólo el cambio de normas técnicas, sino también el oneroso presupuesto implícito en la actualización tecnológica, pusieron coto a la hegemonía del Estado, obligándolo a hacer importantes concesiones.

Lo que revelan estos ejemplos, es que las infraestructuras permiten construir una historia del Estado, basada no en el estudio de aspectos institucionales y legales, sino en el examen de aspectos relacionales: el Estado aparece así fragmentado, desacoplado en múltiples agencias, lógicas, figuras, y prácticas sociales. Ello tiene un correlato a nivel de la escala de análisis que se desplaza desde lo macro hacia lo micro. Así, autoras como Gruschetsky prefieren poner la lupa en una ruta, y no en la red caminera entera.

Las infraestructuras distribuyen bienes, servicios y derechos, territorializando de esa manera el espacio. Estos efectos sobre la organización social y territorial, las convierten en objetos de evidente utilidad para los Estados. Como señalan los autores, las infraestructuras pueden ser entendidas como “tecnologías políticas que median la relación entre estados y ciudadanos”. Eso permite entender el interés de los Estados, en acumular y sistematizar un conocimiento específico sobre la construcción y gestión de las infraestructuras. En este sentido, un tercer aporte de este libro colectivo, deriva justamente de la atención puesta sobre esos conocimientos.

Los cuatro autores trabajan de manera simultánea, con la construcción de la infraestructura y con la constitución de saberes específicos y formación de expertos en el seno del Estado. Se suman así a una renovada historiografía que, en vinculación con la porosidad señalada anteriormente, elige apartarse de una mirada desde afuera sobre el Estado para construir una historia “desde adentro”². El interés se desplaza entonces de las políticas públicas y la legislación, a las trayectorias formativas de los expertos y técnicos estatales, y a la instrumentalidad del saber acumulado en organismos específicos.

El caso de las infraestructuras pone en el centro a una figura tan fascinante como problemática: la de los ingenieros. Las contribuciones de este libro resultan útiles, para impugnar los remanidos argumentos de la separación entre técnica y política, esgrimidos aún hoy por muchos de ellos. A contramano de tales argumentos, los autores muestran la importancia que pueden tener los estudios infraestructurales, para entender el surgimiento de una política de base técnica, legitimada por discursos que dieron por sentadas la eficiencia y la racionalidad de la ingeniería. En efecto, la historia de las infraestructuras muestra cómo, apoyados en esos discursos, los ingenieros cultivaron un perfil de hombre público, y se adentraron en terrenos más allá de la técnica para iniciarse en la carrera política con relativo éxito.

En relación con la circulación de saberes, y como bien demuestra Zunino Singh, resulta fundamental que los modelos discutidos y adoptados para cualquier infraestructura, puedan estudiarse dentro del marco de referencias transnacional en el que casi siempre circulan. A propósito, un punto en común de varios de los capítulos en cuanto a la formación de los técnicos estatales es la fuerte referencialidad de EEUU, evidente en distintas instancias de intercambio (viajes, publicaciones, congresos) y también en la adopción de modelos y técnicas en los propios proyectos. Ordenados cronológicamente, los trabajos constituyen cuatro diferentes testimonios, de que la disminución de la influencia británica se produjo en forma simultánea al aumento de la norteamericana. Ello contradice a un nacionalismo, que por lo general ha nutrido recurrentemente las representaciones más extendidas de muchas de las infraestructuras estudiadas. Tales representaciones, están generalmente en sintonía con aspiraciones que no sólo fueron directrices de políticas públicas, sino que contaron con variables pero extendidos consensos sociales: la soberanía, la integración territorial, el desarrollo. Se trata de aspiraciones con un anclaje decisivo en el Estado que los autores denominan “ideas faro”, y que permiten explicar la continuidad de los proyectos a lo largo de gestiones de distinto signo político.

Finalmente, los artículos se hacen eco de perspectivas recientes, que invitan a mirar por fuera de estos saberes institucionalizados ya que como demuestra Zunino Singh, las técnicas y modelos importados son reconfigurados a partir del ensamblaje, el mantenimiento y la reparación, que se produce localmente. Ello da lugar, a saberes otros que reflejan “prácticas contextualizadas y enraizadas en la experiencia local”. Más visibles últimamente debido al repliegue de cierta cobertura universal que prometía el Estado, estos “saberes desbordados”³ son, para todo historiador, una invitación a mirar por fuera de los corpus institucionalmente legitimados, y a considerar otras fuentes capaces de dar cuenta de apropiaciones y resignificaciones, como las fuentes orales o materiales.

Esta es una asignatura pendiente para la mayoría de quienes han estudiado las infraestructuras en la Argentina, cuyos trabajos denotan cierto apego a una serie de fuentes, que están atravesadas por un discurso estatal que refuerza siempre una versión más programática de su historia.

¹ José Carlos Chiaramonte. Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846), Ariel, Buenos Aires, 1997.

² Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (eds.), Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad), Prometeo- UNGS, Buenos Aires, 2010.

³ Jimena Caravaca, Claudia Daniel y Mariano Plotkin (eds.), Saberes desbordados. Historias de diálogos entre conocimientos científicos y sentido común (Argentina, siglos XIX y XX), IDES, Buenos Aires, 2018.