



# LOS CAMINOS RURALES DEL NORTE GRANDE

## MÓDULO 2 “Diagnóstico componentes del sistema logístico”



CONSEJO FEDERAL  
DE INVERSIONES

## Contenido

1. Introducción.....	3
2. Objetivos y metodología adoptada.....	4
3. ¿Qué son los caminos rurales? .....	4
4. Breve reseña de experiencias internacionales.....	5
5. Breve historia del tratamiento dado a los caminos rurales en Argentina .....	7
6. Los caminos rurales en la Argentina actual.....	9
6.1 Extensión de la red de caminos rurales.....	10
6.2 La demanda identificada, una característica de los caminos rurales.....	11
6.3 Modelos de gestión de los caminos rurales .....	12
6.4 Los Consorcios Camineros (CC).....	14
6.5 Algunas dificultades asociadas a los caminos rurales.....	18
7. Reflexiones finales y recomendaciones.....	19
Bibliografía consultada .....	24
Entrevistas realizadas.....	28
Anexo.....	29

## 1. INTRODUCCIÓN

Hablar de caminos rurales en la Argentina es hablar de producciones agropecuarias y de la relación de numerosas pequeñas localidades con centros de mayor equipamiento social y económico. Se trata de miles de km, mayoritariamente de tierra, cuya dependencia jurisdiccional recae principalmente en los municipios en donde discurren que, en la generalidad de los casos, no cuentan con recursos suficientes para poder atenderlos de manera tal que su estado los haga transitables en todo momento.

Este informe analiza el tema, su historia en nuestro país, los diversos emprendimientos que hubo para destinar a su financiamiento, ello en un escenario de una absoluta falta de información específica y concreta sobre los caminos como, por ejemplo, no poder establecer, fehacientemente, la extensión y el estado que ellos tienen en las diversas provincias.

Se describe, de manera somera, las miradas existentes en diversos países y regiones sobre los caminos y los puntos en donde algunas difieren y otras concuerdan con el enfoque que se tiene en Argentina.

Los modelos de gestión en nuestro país, las diversas experiencias existentes, se analizan en la consideración de que podrían ser interesantes para algunas provincias que están estudiando qué estrategia encarar. Esquemáticamente, los modelos de gestión de la conservación de estos caminos pueden tomar, entre otros, alguno de los siguientes esquemas: administración municipal, organismo municipal descentralizado, gestión mixta entre el municipio y productores o cooperativa de productores, asociaciones de frentistas/productores de una determinada zona en una experiencia coordinada con la provincia, gestión provincial sobre su red o sobre la totalidad de la red rural. Por fuera de esos modelos directos, se encuentra la relación de los diversos esquemas con las provincias (direcciones de vialidad, ministerios de producción, etc.) o, incluso, con el gobierno nacional.

En el Norte Grande (NG) operan 2 de las 3 experiencias consideradas exitosas de un modelo de gestión de relación directa con los usuarios cotidianos de los caminos rurales. Estos esquemas, con sus variantes, son usualmente sugeridos como un modelo a seguir, no solo en nuestro país. Esas dos experiencias del NG son las de Chaco y Corrientes: los consorcios camineros en cabeza de los productores.

La tercera es la de la provincia de Córdoba que también cuenta con estos consorcios. Este tipo de esquema cooperativo existe en varias provincias, como Santiago del Estero, Entre Ríos, Buenos Aires, aunque sin el grado de inserción que tiene en las tres provincias "exitosas" y pueden tomar diferentes nombres: comisiones viales, cooperativas rurales, cooperativas viales.

El análisis que se realiza no pone su mirada en cuestiones específicas de ingeniería de caminos<sup>1</sup> aunque sí se mencionan entre las recomendaciones algunas cuestiones siempre presentes en los escritos y entrevistas con especialistas como la necesidad de prestar atención a nuevas tecnologías, a nuevas experiencias, a nuevas propuestas en un mundo rural siempre en cambio<sup>2</sup>. El informe describe brevemente las diversas experiencias existentes y, en base a todas ellas, se realizan algunas propuestas de política para encarar el tema del mantenimiento y conservación de los caminos rurales.

## 2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA ADOPTADA

Los objetivos de este informe son básicamente dos: realizar un diagnóstico del estado de situación de los caminos rurales en la Región Norte Grande e identificar potencialidades y desafíos para formular propuestas de intervención que mejoren su desempeño.

La metodología adoptada para la elaboración del informe ha sido, esquemáticamente, la siguiente:

- Relevamiento de antecedentes, bibliografía, congresos, talleres e información estadística relevante.
- Entrevistas con funcionarios de vialidad provincial y de Ministerios de Obras Públicas de las 10 provincias del Norte Grande; con representantes de Consorcios Camineros (CC) de Corrientes, Chaco y Córdoba, y con 3 asociaciones viales de Buenos Aires y con especialistas en transporte carretero
- 

## 3. ¿QUÉ SON LOS CAMINOS RURALES?

La expresión “caminos rurales”<sup>3</sup> es imprecisa y engañosa. ¿Acaso no son rurales todos los caminos que unen dos ciudades en el sentido de que discurren por zonas rurales para unir dos centros urbanos? Tampoco es una característica única de estos caminos

---

<sup>1</sup> Esas exposiciones técnicas se pueden consultar, al menos parcialmente, en los congresos compilados por la Asociación Argentina de Carreteras, organismo muy involucrado en este tema, cuyo link se encuentra entre la bibliografía consultada.

<sup>2</sup> Como la propuesta de unos ingenieros jóvenes de mantenimiento de los caminos rurales mediante criterios ecológicos. Hiba (2022)

<sup>3</sup> También llamados caminos vecinales o vialidad terciaria

que no pertenezcan a la red vial Nacional ni Provincial, aunque la grandísima mayoría son de jurisdicción de los gobiernos locales (municipios, comunas, etc.)<sup>4</sup>.

Las provincias argentinas administran más de 150 mil km de caminos de ripio, de tierra o entoscados y seguramente haya allí muchos “caminos rurales”. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad sobre la mayor masa de caminos rurales: unos 430 mil km; y en este caso es probable que el grueso de ellos corresponda a “caminos rurales”. También hay unos 3.600 km de caminos de tierra y ripio en la red nacional pero de haber caminos rurales en esta jurisdicción ellos deben ser solo unos pocos km. O sea, no es la superficie de rodamiento no asfaltada la que le da la condición de camino rural.

Lo que les da su especificidad es su función: alimentan las rutas secundarias y troncales, conectan pequeñas localidades entre sí y con urbanizaciones más grandes, son los vasos capilares más pequeños que permiten que se desarrollen diversas actividades en las zonas rurales, tanto actividades productivas como las vinculadas a la vida social (educación, socialización, salud, entretenimiento, compras)

En el país hay más de mil localidades sin accesos pavimentados, de las cuales un poco más de 600 están en las provincias del Norte Grande. Las poblaciones de más de 10 mil habitantes tienen todos accesos pavimentados; de las localidades de entre 5 mil y 10 mil solo un 4% no tiene acceso pavimentado a menos de 4 km; las que tienen entre mil y 5 mil habitantes, en un 36% se localizan sobre caminos no pavimentados<sup>5</sup>.

Los caminos rurales son dinámicos y siguen de cerca a las transformaciones productivas y a los cambios climáticos porque “las actividades cambian la forma en que se articula la demanda de materias primas de origen rural y, además, estas actividades hacen distintos usos de los caminos (por ejemplo, la producción lechera hace un uso más intensivo que la producción hortícola). En el segundo caso, porque la estacionalidad (las lluvias, las inundaciones, las sequías, etc.) incide en la transitabilidad de los caminos, definiendo épocas de mayor o menor deterioro”<sup>6</sup>.

#### 4. BREVE RESEÑA DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Los caminos rurales, en la definición dada en el punto anterior, existen en la totalidad de los países del mundo, con las obvias excepciones de las ciudades estado<sup>7</sup>, pero difieren en cuanto a la necesidad primaria que satisfacen, a los recursos que se les

---

<sup>4</sup> Borello y González (2020)

<sup>5</sup> Sánchez (2016)

<sup>6</sup> Borello y González (2020)

<sup>7</sup> Mónaco, Singapur o Ciudad del Vaticano

asignan, a su extensión y al lugar que ocupan en la agenda pública de las agencias viales.

Resulta interesante ver cómo tratan a la temática de Caminos Rurales las publicaciones de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo, CAF o CEPAL, entre otros, o publicaciones de diversas universidades de los países desarrollados: los relacionan, principalmente, con una herramienta central en la lucha contra la pobreza en localidades rurales del este europeo, de Asia, de África, de Centroamérica o de Sudamérica andina. En general, en estos trabajos este es el núcleo que motoriza al tema, más que la primera milla agropecuaria tal como se los ve en países de desarrollo intermedio como el nuestro, Brasil, Uruguay o Chile, por ejemplo. El telón de fondo es la falta de recursos para invertir en estos caminos y la necesidad de ser financiados por los bancos multilaterales ya que los gobiernos locales enfrentan un conjunto de demandas de sus habitantes que superan con creces su disponibilidad de fondos.

Relativamente, existen pocos trabajos en estos organismos que se detengan en países como Argentina, Chile, Uruguay o Brasil, donde el motor para el mejoramiento de los caminos rurales no es la pobreza sino la accesibilidad de los establecimientos agropecuarios a los destinos de sus producciones. El tema sí es tratado internamente. En el caso particular de nuestro país, de Brasil y de Uruguay, se suma, además, la superposición de jurisdicciones y la gran responsabilidad que tienen los gobiernos locales, propietarios del grueso de los caminos rurales<sup>8</sup>.

La falta de coordinación entre las diversas jurisdicciones que conforman la red vial rural y las redes secundarias y primarias es también uno de los principales problemas que tienen los países desarrollados<sup>9</sup>; mucho más importante que la disponibilidad de recursos<sup>10</sup>.

En todos los casos (lucha contra la pobreza, falta de recursos, falta de coordinación interjurisdiccional, etc.) hay un punto en común: los productores, los usuarios cotidianos de los caminos rurales, deben participar directamente en la toma de decisiones sobre éstos. Si aportan recursos tributarios y de tiempo, deben ser parte del grupo decisor.

---

<sup>8</sup> Aún en un país unitario como Uruguay estos caminos dependen de los gobiernos departamentales. Ver: Caminería rural. <https://www.opp.gub.uy/es/camineria-rural>. En Chile la totalidad de los caminos rurales son de jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas lo cual evita la multijurisdiccionalidad pero le agrega la complicación, en muchos casos, de la distancia entre el decisor y el camino.

<sup>9</sup> Tema que es tratado para Estados Unidos por la Federal Highway Administration (2001)

<sup>10</sup> Como expresó, exagerando, el empresario agropecuario entrerriano a la revista Bichos de Campo comentando un viaje al Valle de Oregón, en Estados Unidos: "los caminos están asfaltados hasta la entrada al campo; durante mi estadía llovió durante 4 días seguidos y nunca vimos barro". Razzetti (2022)

## 5. BREVE HISTORIA DEL TRATAMIENTO DADO A LOS CAMINOS RURALES EN ARGENTINA

La temática de los caminos rurales, esa primera milla agropecuaria, desde una mirada logística productiva, y de conexión de pequeñas localidades con el “resto del mundo”, -desde una mirada más social-, es un tópico que es tratado en los países de la región ya desde hace muchos años y para el que se han implementado medidas tendientes a la gestión y el financiamiento para su inversión y mantenimiento.

La ley “Mitre” N° 5315, del año 1907, estableció la creación de un fondo, por 40 años, del 3% sobre el producto líquido de las concesiones ferroviarias destinados a los caminos locales de conexión con la red ferroviaria.

Ya desde la primera década del siglo XX, y con mayor fuerza en los años '40, comenzaron a establecerse en algunas provincias los primeros Consorcios Camineros (CC), como Buenos Aires, Chaco o Córdoba. Eran unos emprendimientos espontáneos de vecinos y productores locales conocedores de la distancia existente entre las agencias estatales y “la realidad operativa de estas en los vastos territorios del país”<sup>11</sup>.

En el año 1956, mediante el Decreto Ley N° 9875/56, el gobierno nacional creó el “Plan de Caminos para Fomento Agrícola”, para todo el territorio de la República Argentina y que estableció un fondo por 5 años con aportes del gobierno nacional, destinado a dos categorías de redes viales que debían ser creadas por los municipios que adhirieran a la normativa: las denominadas de primera categoría, conformada por las rutas colectoras con conexión con las redes pavimentadas provinciales o nacionales y las denominadas redes de segunda categoría, conformadas por los caminos rurales. Las municipalidades que adscribieran a la normativa debían constituir dos organismos: una Comisión Vial, para atender los caminos de la primera categoría y Consorcios Camineros para atender los caminos rurales. El Plan otorgaba a los Consorcios Camineros, algunos de ellos ya existentes y con estatus legal desde los años '30, una función que los enaltecía, que los visibilizaba frente a las autoridades municipales y provinciales. Los fondos se fortalecieron con recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones dándoles un carácter más permanente y los plazos de vigencia se ampliaron.

El Plan se insertaba en un escenario en donde se verificaba “un crecimiento de la actividad agraria destinada a los mercados externos, en especial durante los sesenta. Este proceso no sólo encontró un soporte en la difusión de tecnología, sino también en políticas más favorables hacia el sector. El paulatino retroceso del ferrocarril y la agudización del éxodo rural resultan telón de fondo y punto de referencia en la temática. Además, cabe destacar la influencia del desarrollismo, en el sentido de su defensa del Estado como proveedor de infraestructura para alcanzar el desarrollo. La

---

<sup>11</sup> Soprano Manso (2007), citado por Salomon (2020)

confluencia de esta serie de cambios impulsó una acción pública más definida y sistemática sobre los caminos municipales o terciarios.”<sup>12</sup>

La inversión en las redes viales rurales se realizaba por el régimen de Consorcios Camineros y la administración de los fondos quedaba reservada a Vialidad Nacional. Esto último dio lugar al surgimiento de un número muy grande de CC en todas las provincias conformados por los productores agropecuarios de cada lugar: 2.496 de CC en todo el país en el año 1963<sup>13</sup>. La amplísima mayoría de ellos fueron desapareciendo con la declinación del Plan y su fuente de financiamiento; por ejemplo, Entre Ríos, que llegó a registrar 90 CC, hoy solo tiene 11 CC y ello porque en los últimos años se han creado algunos. Buenos Aires, que tuvo 745 CC, hoy cuenta con 53 consorcios (que toman el nombre de Comisiones Viales, Cooperativas Viales, Consorcios Viales, entre otros nombres) donde solo un puñado de ellos operan “con cierto éxito” en la actualidad<sup>14</sup>. Las excepciones a esta fase de declinación han sido las provincias de Chaco, Córdoba y Corrientes donde la mayoría de los CC se mantuvieron, se fortalecieron y se agruparon en una asociación mayor que los representa frente a las DPVs de sus provincias y a los ministerios del cual dependen estas DPVs<sup>15</sup>.

El éxito del Plan de Caminos para el Fomento Agrícola<sup>16</sup> llevó rápidamente a varias provincias a legislar sobre estos consorcios para que, una vez alcanzados los 5 años de inversión previstos en el Plan, pudieran ser transferidos, los que estaban operativos, desde la órbita nacional a las provinciales. De todas formas, las legislaciones provinciales no resultaron, en la totalidad de ellas, en el pleno funcionamiento de los CC. Más allá de que estas asociaciones estuvieran funcionando en convenios con las Direcciones Provinciales de Vialidad, Córdoba sancionó su norma específica en 1956, Jujuy en 1958, Chaco en 1969 (en 1990 se estableció un nuevo régimen), Santa Fe en 1985, Corrientes en 1989, Santiago del Estero en 1997 y Buenos Aires en 2007.

---

<sup>12</sup> Salomón (2018)

<sup>13</sup> En El Anexo se muestra un cuadro donde tiene, por provincia, la cantidad de Consorcios Carreteros existentes en 1963, nacidos a la luz del Plan

<sup>14</sup> La existencia de fondos disponibles para estas asociaciones fue la clave del éxito del programa. Su culminación, que implicó el fin del financiamiento, fue el determinante de la fuerte disminución de CC en todas las provincias. En el caso de Buenos Aires, a la falta de fondos se unió un tema no menor y que, con diversa fuerza existe en otras provincias: la atomización y la falta de dedicación exclusiva de los productores directos a cargo de estos CC los hacía extremadamente débiles para la obtención de fondos (según lo expresó el ing. Pablo Ceriani, gerente de la Cooperativa Vial de Tandil)

<sup>15</sup> Chaco tenía 141 CC dentro del Plan y en la actualidad tiene 102; Córdoba tenía 224 y hoy cuenta con 289 CC; Corrientes tenía 89 y actualmente tiene 41

<sup>16</sup> El resultado del Plan desde su inicio hasta abril 1963 fue la pavimentación de 10 mil km de la red de caminos de primera categoría y de mejoras en unos 70 mil km de caminos de segunda categoría. Salomón (2018)



La problemática de la vialidad rural se visibilizó y ganó interés a partir de la creciente cantidad de congresos, talleres y seminarios dedicados a esta cuestión donde ya desde el primero de ellos, en 1922, los caminos rurales tomaron presencia al mencionarse el “concepto poco preciso y hasta equivocado sobre el régimen económico de los caminos rurales”<sup>17</sup>.

La década pasada fue fructífera en este tipo de experiencias de divulgación de actividades, proyectos, avances, etc., muchos de ellos auspiciados por el Ministerio de Transporte de la Nación y por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) en conjunto con autoridades provinciales, locales y el sector privado como la Asociación Argentina de Carreteras (AAC) o la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA), entre otros.

También hubo otros encuentros directamente organizados por gobiernos provinciales como el 1º Seminario Provincial "Caminos Rurales, conectando personas y mercados", de 2017, organizado por la provincia de Corrientes con apoyo del Consejo Federal de Inversiones, el Fondo de Desarrollo Rural, la Dirección Provincial de Vialidad, Revista Vial y la Asociación Argentina de Carreteras.

Esta importancia reconocida de los caminos rurales fue el motor por retomar cierto espíritu que estaba en el Plan de Fomento de Caminos Agrícolas del año 1956 en lo que se refiere a la necesidad de que los caminos rurales sean pensados de manera integral por los estados provinciales, con un sistema de financiamiento y operatividad descentralizada con base en los frentistas de los caminos rurales (productores, pequeñas localidades, escuelas). Es así como se cuentan con varias experiencias de financiamiento provincial complementando a las diversas formas de gestión de caminos rurales en las provincias<sup>18</sup>.

## 6. LOS CAMINOS RURALES EN LA ARGENTINA ACTUAL

En este punto se tratan aspectos específicos de los caminos rurales en la Argentina actual: su extensión en el país y en las provincias para las cuales se tiene alguna información, las particulares características de la demanda y los modelos de gestión, con un apartado específico dedicado a los Consorcios Camineros del Norte Grande.

---

<sup>17</sup> Primer Congreso Nacional de Vialidad. Salomón (2020)

<sup>18</sup> Por ejemplo, los programas encarados recientemente por las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

## 6.1 EXTENSIÓN DE LA RED DE CAMINOS RURALES

No existe un dato preciso de la extensión de la red de caminos rurales de nuestro país: según las diversas fuentes se sitúa entre unos 400 mil km y 630.000 km<sup>19</sup>. Por supuesto, la red de caminos rurales en las provincias también es una información muy neblinosa que difiere según las fuentes consideradas. Como ya se mencionó en párrafos anteriores, la condición de camino rural o vecinal no lo da que su superficie de rodamiento, sea entoscada, de ripio o de tierra<sup>20</sup>. En lo que sigue, mencionaremos las extensiones de caminos rurales citadas por algún funcionario o especialista para los que tengamos su fuente.

Las tres principales provincias en términos de extensión de esta red son Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Buenos Aires tiene una red de más de 100.000 km de caminos de tierra. De este total, una cuarta parte corresponde a la red secundaria de tierra de la provincia y el restante 75% a caminos municipales<sup>21</sup>. Si se considerara a la totalidad de los caminos vecinales de la provincia, ese guarismo se incrementaría en unos miles de km más de caminos de tierra.

De las provincias del Norte Grande la extensión aproximada de caminos rurales, siguiendo la fuente del Ministerio de Transporte (2019), es la que se muestra en el cuadro siguiente y que representa casi un 30% del total de los caminos rurales del país.

---

<sup>19</sup> En una presentación del Ministerio de Transporte de Nación (2019) la suma de las rutas y caminos de tierra y ripio de las 3 jurisdicciones (nacional, provinciales y municipales) dan un guarismo de 630 mil km. C3T (2007) indica que la red rural es de unos 400 mil km y Amieva (2018) y el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires (2021) indican que el total de la red de caminos rurales en el país es de 500 mil km

<sup>20</sup> El camino entoscado está realizado con una base de tosca, suelo muy común en la provincia de Buenos Aires, que tiene componentes de arcilla y calcio y se deja preparado para rodamiento. El camino de ripio puede tener una base de tosca, pero la última capa se realiza con un estabilizado granular (el ripio) que se usa como rodamiento. En ambos casos son caminos no pavimentados. (Ing. Raúl Fernández, DNV)

<sup>21</sup> Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, provincia de Buenos Aires (2021). Un artículo que se centra en los caminos rurales de la provincia de Buenos Aires se puede leer en la revista de ARLOG "Concepto Logístico" cuya autora es Laura Ponasso (2016)

### Extensión de la Red Vial según provincia y jurisdicción

PROVINCIAS	Extensión vial. En km			
	Red Nacional	Red provincial	Red vecinal	Total vialidad rural
Catamarca	42	2.444	6.853	9.339
Chaco	0	5.166	25.815	30.981
Corrientes	0	4.331	16.438	20.769
Formosa	42	1.606	15.182	16.830
Jujuy	439	3.381	3.736	7.556
La Rioja	0	4.585	8.935	13.520
Misiones	78	1.384	2.402	3.864
Salta	453	5.241	19.425	25.119
Santiago del Estero	46	16.536	20.024	36.606
Tucumán	41	1.022	3.784	4.847
Norte Grande	1.141	45.696	122.594	169.431
Resto del país	2.499	108.214	308.524	329.523
Total	3.640	153.910	431.118	628.065

Fuente: Ministerio de Transporte (2019)

Este cuadro tiene las estimaciones realizadas para el año 2019 incorporando como infraestructura vial rural a todos los caminos y ruta de ripio y tierra (donde los caminos entoscados se incorporan como “ripio”) lo que puede ser un techo muy alto; habría que sustraer de ese guarismo a los 3.600 km de la red nacional y probablemente varios km de las redes provinciales. Pero estos números sirven como órdenes de magnitud y para tener en cuenta que las redes vecinales explican la amplia mayoría de los caminos rurales del país: casi un 70% del total. Ello, a priori, los convierte en un asunto netamente local, municipal.

## 6.2 LA DEMANDA IDENTIFICADA, UNA CARACTERÍSTICA DE LOS CAMINOS RURALES

La red vial principal y la secundaria tienen la condición de ser la base de la circulación de volúmenes importantes de tránsito vehicular, de trayectorias y rutinas muy diferentes de la demanda, y donde el grueso de ella tiene una pertenencia lejana con la vialidad que transita. Esquemáticamente, la demanda es muy dispersa, no identificada.

Los caminos rurales generan un perfil de usuarios cuya actividad diaria está ligada a alguno de ellos por ser, en muchos casos, el único nexo físico con vialidades secundarias y primarias para ir a una localidad cabecera dotada de equipamiento sanitario, comercial, etc., o para la salida de producciones primarias de la zona y de ingreso de insumos necesarios para las actividades. No es lo mismo tener un camino rural transitable que uno no transitable. De allí que esta cercanía lleva, en varias provincias, al surgimiento de asociaciones de Participación Público Privada (PPP) para el mantenimiento de estos caminos: productores, comunas, el mismo municipio,

delegaciones de las direcciones provinciales de vialidad, que establecen diversos mecanismos colaborativos directamente relacionados con esta vialidad rural. Además, los caminos rurales próximos al interés de esos usuarios son de mucha menor extensión que las rutas de las redes primaria y secundaria con las que se vinculan. Esa menor extensión las hace mucho más asibles y objeto de un consorcio de usuarios.

Este tema, PPP, se trata en el apartado siguiente ya que en el Norte Grande existen dos experiencias de este tipo de asociaciones consideradas exitosas: los consorcios camineros de Chaco y Corrientes; pero no son las únicas provincias que cuentan con este tipo de asociaciones, aunque su número es menor y carecen de una asociación que los nuclea: Santiago del Estero, en el NG, o Entre Ríos y Santa Fe, fuera de la región, por ejemplo.

### **6.3 MODELOS DE GESTIÓN DE LOS CAMINOS RURALES**

Los caminos rurales, casi sin excepción de tierra y, en menor medida, entoscados o de ripio, existen básicamente en las jurisdicciones locales (partidos/departamentos) y en las provinciales: un 70% en los municipios y un 30% en las redes provinciales.

La red vial nacional tiene un 10% de sus caminos que corresponden a superficies de rodamiento de ripio o tierra, pero no conforman caminos rurales dada su funcionalidad. Considerando que gran parte de las rutas provinciales de ripio y la casi totalidad de las de tierra conforman caminos rurales (podría haber una sobre estimación en esta posición, pero se podría suponer que sería pequeña) y lo mismo para los caminos de ripio y tierra de los municipios, la distribución nacional sería, entonces, que un 74% de esos caminos corresponden a las jurisdicciones municipales y el 26% restante, a las jurisdicciones provinciales.

Esta proporción sobre los caminos en manos municipales hace que su mantenimiento sea responsabilidad local, lo cual genera, en muchos casos, serios problemas. Más allá de que los municipios cuentan con tasas inmobiliarias rurales y con transferencias fiscales desde las provincias, la presión “urbana” por la pavimentación y el mantenimiento de sus calles hace que los fondos se destinen, con frecuencia, a cubrir las demandas urbanas, en los lugares donde se encuentra la mayoría de los ciudadanos del municipio. Cuanto menor es la recaudación de un municipio por la actividad económica que allí se desarrolla y en tanto que los fondos de las tasas viales rurales y del impuesto inmobiliario rural no tenga destino específico, este problema es característico.

La mejora de un camino rural incrementa la conexión de las pequeñas localidades a su vera, siempre de tamaño inferior a unos pocos centenares de habitantes, y reduce los costos de transporte y logísticos al hacerlos más transitables casi bajo cualquier condición climática y con menor daño a las unidades de carga. Pero ¿cuánto de ese excedente es captado por el municipio local, ya sea por el incremento de la producción y la productividad, o por la percepción de la mayoría de los ciudadanos? Claramente,

los espacios con más densidad de población son más factibles de ser favorecidos en esta puja por los fondos a las vialidades municipales<sup>22</sup>.

Es justamente esta debilidad de las jurisdicciones municipales lo que está generando esfuerzos provinciales en involucrarse directamente con el mantenimiento y mejoramiento de los caminos rurales “asociándose”, cuando ello es posible, a los municipios y a las organizaciones de productores y vecinos, como en Santa Fe, Buenos Aires o la misma Córdoba<sup>23</sup>, o de manera más directa, a través de sus Direcciones Provinciales de Vialidad, como en Formosa.

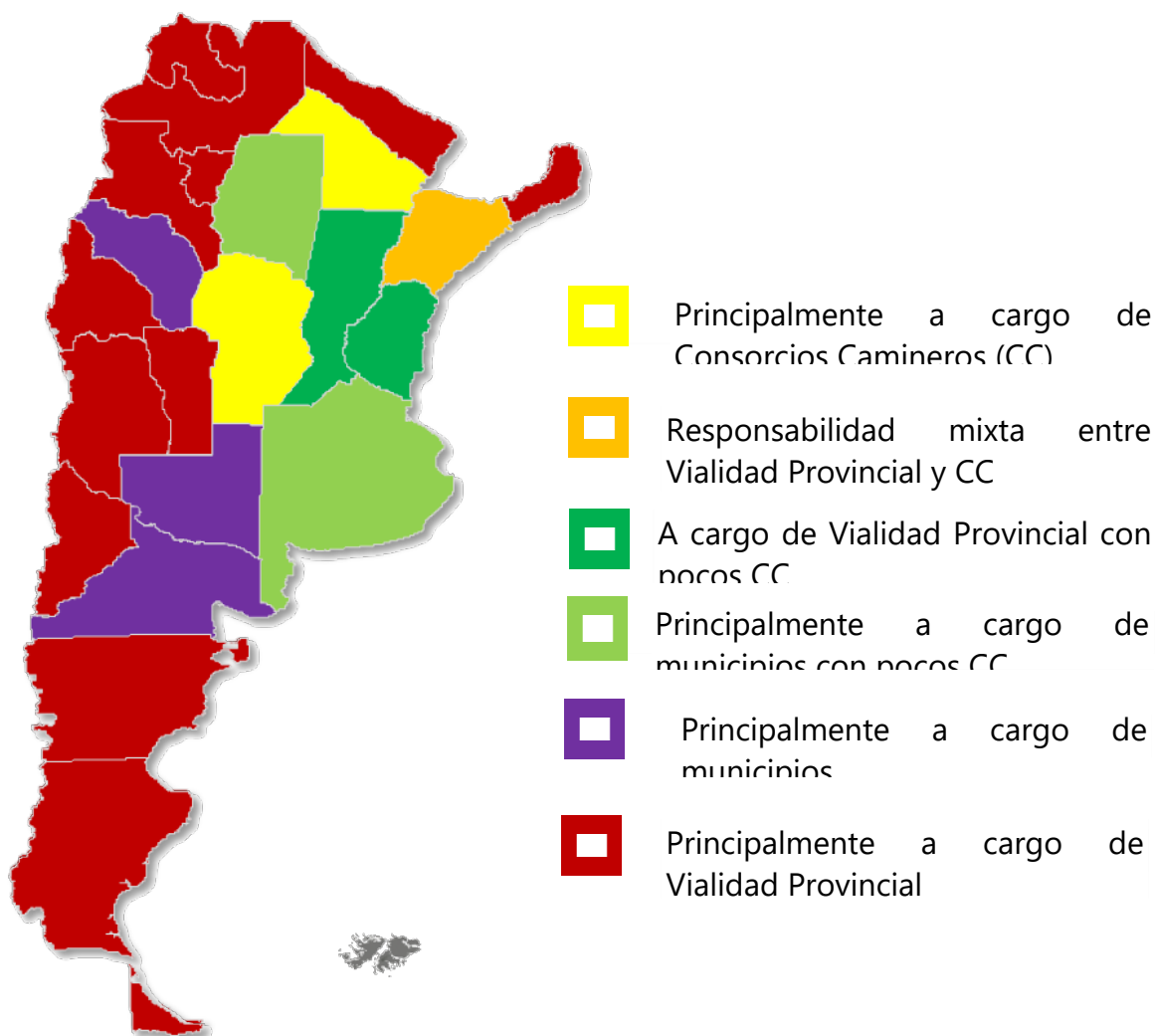
En la mayoría de las provincias coexisten diversos esquemas de gestión, tal como se muestra, a nivel de cada provincia y de manera esquemática, sobre quién recae el mantenimiento de los caminos rurales.

---

<sup>22</sup> Este tema ha sido discutido con Emilio Alzaga, economista, y Guillermo Peralta, ingeniero vial, especialista en temas de vialidad rural. El tema también fue planteado en los congresos citados realizados en la última década.

<sup>23</sup> En Santa Fe el gobierno encaró el Programa “Caminos de la Ruralidad” con fondos provinciales en coordinación con los gobiernos locales y los Consorcios Camineros (Decreto N° 1.300 del 6 de noviembre de 2020). La provincia de Buenos Aires inició en 2022 el Plan Estratégico de Mejora de Caminos Rurales, con el mismo espíritu que los Caminos de la Ruralidad. En Córdoba, mediante la ley 10.546, del año 2018, se implementó en el año el Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales que es financiado a partir de un fideicomiso para el desarrollo rural (70% del impuesto inmobiliario rural) y está destinado a la pavimentación de caminos de las redes secundarias y terciarias. Para ello se formó un Consorcio Caminero Único, organismo mixto de productores y gobierno provincial. Consultada la Asociación de Consorcios Camineros de Córdoba, su presidente, Juan José Fabri, comentó que este programa se dedica a pavimentar y los CC a mantener y mejorar los caminos rurales.

## Gestión del mantenimiento de los caminos rurales en las provincias argentinas



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas mantenidas en el marco de este proyecto con las Direcciones Provinciales de Vialidad, con las Asociaciones de Consorcios Camineros de Chaco, Córdoba y Corrientes y con la información que brindan Rodolfo et al (2019) y Asociación Argentina de Carreteras (2016 y 2019)

### 6.4 LOS CONSORCIOS CAMINEROS (CC)

En este punto trata el esquema de una organización bien descentralizada como son los Consorcios Camineros. Son organizaciones sin fines de lucro que manejan recursos provenientes, según los casos, de impuestos provinciales (Inmobiliario Rural, Ingresos Brutos, fondos de las vialidades provinciales), tasas locales (como la Tasa Vial Rural) o donaciones, pequeños aportes de los asociados y eventuales contratos para realizar tareas viales, para la conservación de los caminos rurales. Tienen, según la importancia de cada CC, personal asalariado, oficinas y maquinaria. Los socios aportan, además de la cuota simbólica, trabajo voluntario. ¿Quiénes son los socios? Básicamente, productores agropecuarios frentistas de los caminos rurales atendidos por cada CC.

Este tipo de emprendimiento se encuentra bastante extendido en varias provincias argentinas, pero tres de ellas sobresalen por sobre las demás: Chaco, Córdoba y Corrientes. En estas tres provincias se agrupan, cada una, en una Asociación que nuclea a los CC provinciales y que es quien tiene la relación con las autoridades viales locales<sup>24</sup>. En el Norte Grande, además de Chaco y Corrientes, también hay CC en Santiago del Estero, aunque de menor presencia que en esas dos provincias<sup>25</sup>.

Su alcance territorial es relativamente pequeño, unos 200 km promedio para cada CC<sup>26</sup>, tamaño que lo determinan los asociados a la hora de proponer conformar un CC. La idea es que se trate de caminos familiares, usados cotidianamente por todos los asociados: que sean un tema común a todos los consorcistas<sup>27</sup>. En el caso de la provincia de Buenos Aires, donde toman el nombre de Comisiones Viales o Cooperativas Viales, entre otros, el alcance territorial es a nivel de "partido"<sup>28</sup>.

La extensión de caminos rurales asignables a cada CC depende de varios factores entre los que se encuentra la disponibilidad de recursos humanos, de la capacidad operativa posible, de la tipología de establecimientos productivos de la zona, etc.

En todos los casos, la parte pública de los CC lo conforman las comunas y las delegaciones regionales de las vialidades provinciales donde estas últimas tienen un rol central aportando, en muchos casos, maquinaria y conocimiento en el tratamiento de los caminos. Por el lado privado se encuentran, al menos, los productores agropecuarios que, a su vez, son miembros de alguna organización que los contemple; en muchos casos, la Sociedad Rural local o la Federación Agraria.

Los CC tienen una base normativa provincial que los crea y que establece las fuentes de financiamiento y sus misiones y funciones. Por ejemplo, en Chaco, la ley provincial N° 3565, que define el régimen de CC, crea un fondo específico para la construcción, reconstrucción y conservación de caminos vecinales o rurales que integran la red

---

<sup>24</sup> Asociación de Consorcios Camineros del Chaco, sin sitio Web de referencia. Asociación de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba con un sitio Web muy interesante con artículos y una revista (<https://www.acpc.com.ar/>)

<sup>25</sup> En Misiones están comenzando a estudiar las experiencias de Corrientes y Chaco, según comentó en reunión con el equipo del CFI, el representante de la Dirección Provincial de Vialidad. No se han identificado otras provincias con este tipo de organizaciones, salvo la de Buenos Aires, cuyo esquema es bien diferente.

<sup>26</sup> En el Chaco la extensión promedio de cada uno de los CC es de 265 km; en Córdoba, de 236 km y en Corrientes, de 146 km

<sup>27</sup> Como expresó el secretario de la Asociación de Consorcios Cordobeses, señor Armando Schiavoni, en la reunión mantenida el 31/8/2022

<sup>28</sup> "Partido" es el nombre que toman en Buenos Aires los "Departamentos" de las restantes provincias argentinas. En la visión de algunos especialistas, la experiencia poco exitosa que han tenido las "Comisiones Viales" bonaerenses, con algunas excepciones (como Benito Juárez, Tandil o Tres Arroyos, entre otras) podría ser parcialmente explicada por la amplitud del amplio territorio departamental que cada uno de ellos abarca. Este tema fue discutido con los ing. Guillermo Peralta y Juan Amieva. Algo similar menciona el Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires (2022).



terciaria a través de los consorcios camineros, financiado con una aplicación de un adicional del 10% del impuesto a los Ingresos Brutos. El caso de la provincia de Chaco y la asignación de un porcentaje del impuesto a los Ingresos Brutos es una excepcionalidad y no la generalidad. Ello garantiza fondos permanentes de asignación específica que, claramente, es la condición necesaria para una gestión exitosa, tal como lo ha mencionado la totalidad de los representantes de las CC y Comisiones Viales entrevistados.

Los socios pagan una cuota, simbólica en las provincias del Chaco y Corrientes, lo que está normado jurídicamente. Los CC pueden recibir donaciones todas ellas destinadas a los fines específicos establecidos en los estatutos de los CC: mantenimiento y mejoramiento de caminos rurales.

La experiencia recogida en conversaciones mantenidas con las asociaciones de CC del Chaco y Corrientes, con autoridades de las DPV de las provincias del Norte Grande, y la Asociación de CC de Córdoba, las Comisiones Viales de Benito Juárez, Tandil y Tres Arroyos y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires, donde se habló específicamente del tema “Caminos Rurales y Consorcios Carreteros”, dan cuenta de algunos temas a considerar sobre estas organizaciones a la hora de encontrar dificultades que se repiten y plantear algunas propuestas para discutir para el NG.

Como telón de fondo existen demandas desde el sector productivo para su conformación o fortalecimiento, como en Tucumán y Entre Ríos, o propugnadas por las autoridades provinciales, como en Salta<sup>29</sup>, Río Negro o las ya mencionadas de Buenos Aires y Santa Fe. Lo interesante es que este pedido pareciera ser parte de un nuevo ánimo global en la materia. No es un hecho únicamente local de nuestro país. Artículos de revistas especializadas, estudios, etc., bregan por juntar esfuerzos poniendo a los actores locales en el centro de la discusión de manera de ganar dinamismo, eliminar burocracias costosas, tener pleno conocimiento del “terreno”, etc.

Amerita una mención especial el caso de la provincia de Buenos Aires, con su particular organización de estos agrupamientos colaborativos que, en términos generales, muestran un bajo grado de éxito.

En el año 1963, en la provincia de Buenos Aires operaban 745 Consorcios Camineros (así se llamaban) en el marco del Plan Nacional de Caminos de Fomento Agrícola que tenían a su cargo el mantenimiento de 31.500 km de caminos rurales. Los consorcios fueron declinando, hasta casi desaparecer, a la par del fin del financiamiento nacional establecido en el Plan y, ya con pocos fondos, ninguno de ellos con destino específico, con un sector productor que crecientemente dejaba de vivir en los campos, con el

---

<sup>29</sup> Consorcios camineros para mantener rutas provinciales productivas

<https://insalta.info/nota-principal/consorcios-camineros-para-mantener-rutas-provinciales-productivas-de-esto-se-habla-en-salta>



auge del arrendamiento rural y el fortalecimiento de empresas agropecuarias multijurisdiccionales, etc.

En varios partidos seguían existiendo CC pero sin presencia real y sin fuerza para involucrarse en la política plena de los caminos que ya estaba, desde los años '80 y de manera creciente, bajo la responsabilidad de los municipios. En los años '90 las aguas se bifurcan y en algunos partidos, Pringles, por ejemplo, los CC existentes deciden unirse en una organización de alcance territorial de todo el municipio, lo que dio lugar al surgimiento de Comisiones Viales, Cooperativas Viales, etc., formadas por productores rurales, pero buscando el apoyo de las autoridades municipales para su normalización jurídica, tal como existe en otras provincias.

En el año 2003, la provincia sancionó la ley N° 13.010 que establece que la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural sea administrada por lo municipios y donde un 25% se destine al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, creado por esta ley, con destino al mantenimiento y a la realización de obras de la red vial provincial de tierra. Este fondo se junta con la recaudación de las tasas viales rurales municipales.

En el año 2007, mediante el decreto N° 360, se establece el funcionamiento de una Comisión Asesora Local para cada partido, formada por representantes del Poder Ejecutivo Municipal, de la Dirección Provincial de Vialidad y por entidades que agrupan a los productores, lo que da lugar al surgimiento de Comisiones Viales, Cooperativas Viales, Entes Viales, etc., con mayor o menor dependencia de los municipios.

En algunos partidos ese ente carece de entidad fuera del organigrama municipal, como en Pringles, en otros es un ente descentralizado del gobierno municipal, como en Benito Juárez, en otros forma parte de cooperativas con fuerte presencia del sector productor, como en Tandil, etc. Pero la realidad cotidiana de estas comisiones es diferente según los partidos, donde el suelo de las áreas rurales no es menor a la hora de ver el estado de los caminos rurales<sup>30</sup>, la existencia de destino específico, o no, de los fondos viales, el tamaño de la población urbana, el papel que el gobierno subprovincial les asigna a estas comisiones, la politización de las comisiones<sup>31</sup>, entre otras causas, juegan un rol central en el buen funcionamiento de estos modelos de gestión.

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, en Tandil, Benito Juárez, Pringles u Olavarría, el suelo de tosca permite tener caminos entoscados en una altísima proporción y, en otros, como Pergamino o Ramallo, el suelo arenoso requiere de permanentes tareas de mantenimiento.

<sup>31</sup> Por ejemplo, la fuerte polémica que sucedió en Pergamino a raíz del destino de los fondos de la Tasa Vial Rural y del Impuesto Inmobiliario. <https://ruralrosario.org/detalle/12844/Polemica-en-la-zona-de-Pergamino-por-el-mantenimiento-de-los-caminos-rurales.html>

## 6.5 ALGUNAS DIFICULTADES ASOCIADAS A LOS CAMINOS RURALES

Las dificultades asociadas a los caminos rurales pueden agruparse según su naturaleza.

En muchos casos, los caminos rurales atraviesan más de un partido o jurisdicción responsable por lo que puede ser que no haya continuidad en el estado de su superficie de rodamiento cuando la demanda es muy probable que sí tenga esa continuidad y sus orígenes y destinos se encuentren en departamentos (o jurisdicciones responsables) diferentes.

Tampoco se cuenta con información estadística específica sistematizada sobre estos caminos como la densidad de tráfico que circula en ellos (TMDA, distribución vehicular o toneladas por período de tiempo) o el estado en términos tradicionales de “Índice de estado”. En un medio vial donde esta información tampoco se cuenta para las rutas provinciales, que no se cuenta para las redes rurales, donde la jurisdiccionalidad es primordialmente responsabilidad de los municipios, no parece extraño. Existe conocimiento directo, parcializado, no sistematizado. El mayor conocimiento sobre los caminos se presenta cuando operan CC. Pero la falta de información es un problema a la hora de encarar políticas públicas.

Otro de los problemas que suelen presentar estos caminos se asocia al drenaje, lo que los hace bastante intransitables en momentos de lluvia porque se anegan rápidamente. Hay producciones agrarias que requieren minimizar los tiempos de estadía en los establecimientos productivos, como la leche, o que precisan de ciertas condiciones para ser acopiadas, condiciones que no siempre se encuentran en los establecimientos. En estos casos, que un camino rural se torne intransitable durante días puede afectar muy negativamente a esas producciones. Pero no solo a ellas; también a las localidades y escuelas que están a su vera. Este problema es en gran parte causado por malas prácticas cuando se les realiza mantenimiento con personal poco capacitado.

Sobre el estado de los caminos no es menor el tipo de suelo. Un suelo generoso para la agricultura no lo es, probablemente, para la circulación de vehículos en períodos de lluvias que los pueden hacer intransitables. Un suelo de tosca es menos fértil para los cultivos pero muy bueno para el tránsito permanente de vehículos; se independiza casi totalmente de las condiciones climáticas. Que una porción de estos caminos esté en mal estado explica, muchas veces, el porqué de la utilización de camiones en muy mal estado circulando sobre ellos lo que, a su vez, profundiza el mal estado de esta vialidad rural.

Hay consenso en que nadie puede decir cuánto dinero hace falta para mejorar y poner en valor al conjunto de caminos rurales porque no se conoce de manera sistematizada el estado de ellos (ni la extensión que efectivamente tienen). Y también hay consenso en que la inversión y el mantenimiento requieren del trabajo conjunto de diversos estamentos públicos y privados. De allí que en talleres y conversatorios se menciona como prioritario el aunar la capacidad realizadora de la Nación, las provincias y las

comunas, con la participación de los propios productores, con el aporte y la auditoría externa a esa “Participación Público Privada” por el uso de los recursos asignados.

Pero esta participación no resulta posible en todos los casos. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Formosa, a juicio de sus autoridades, el grueso de los productores a la vera de los caminos rurales tiene establecimientos rurales muy pequeños y no disponen de presupuesto de tiempo que les permita asociarse y hacerse cargo de sus caminos, por lo que es la provincia quien se asocia a los municipios para su mantenimiento.

El deterioro de las redes de caminos rurales es consecuencia no solo de fenómenos meteorológicos extremos sino también de un tránsito de vehículos y equipos de trabajo que se ha intensificado significativamente en los últimos años<sup>32</sup>, tanto en su frecuencia como en el nivel de cargas, conjuntamente con una falta de una política adecuada y de recursos para su mantenimiento. Este crecimiento de la producción amerita analizar la capacidad contributiva de los diversos establecimientos para el mantenimiento y mejoramiento de los caminos, el enlace de la producción con los destinos donde estas se valorizan.

Por último, en las entrevistas se ha mencionado como un tema no menor el crecimiento de la apatía por participar en los CC, lo que puede deberse a varios motivos: disminución en el presupuesto de tiempo de los productores, auge de arrendamientos y fortalecimiento de empresas agropecuarias multijurisdiccionales, migración de las zonas rurales y pequeñas localidades a localidades mayores.

## 7. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La problemática de los Caminos Rurales es un tema bastante estudiado en organismos multilaterales, universidades, agencias públicas, etc., ya desde hace muchas décadas, aunque el tema siempre generó cierta incomodidad. Se reconocía su importancia como la arteria de conexión de las localidades rurales y de los establecimientos agropecuarios con el “mundo exterior” pero lo usual era que quedaran al final de la fila a la hora recibir recursos para su mantenimiento y mejoras.

Todo ese entramado de líneas delgadas en los mapas viales que suma al grueso de la extensión vial de nuestro país (y no solo de nuestro país), entre un 60% y un 80% de la red vial total, es un tema de segundo nivel cuando de planes viales se habla. Las razones esgrimidas son varias, entre las que se mencionan las siguientes: son

---

<sup>32</sup> El promedio anual de producción de granos en todo el país en la década del '90 fue de unos 48 millones de toneladas mientras que en la década del '10 de este siglo ese promedio anual se situó en unos 120 millones

responsabilidad de los municipios; no es allí donde se producen los siniestros viales que generan en nuestro país no menos de 5 mil víctimas fatales anuales<sup>33</sup>; no son la residencia de los grandes generadores de adhesiones políticas para los municipios quienes ven, en general, que sus esfuerzos no generan beneficios correspondientes en un medio de recursos escasos frente a las enormes demandas de sus espacios rurales y, especialmente, de las áreas urbanas; salvo algunas producciones sin capacidad de almacenamiento, como la láctea, cualquiera sea el estado del camino no encarece de manera significativa el costo logístico, etc.

Sin embargo, en los últimos tiempos, los caminos rurales han ido ganando presencia, al menos en latinoamérica, no solo por las necesidades de reducir los costos logísticos de las producciones agropecuarias, en especial de aquellas relacionadas con el comercio internacional, o el fortalecimiento de las conexiones de las localidades rurales relativamente aisladas a fin de evitar las migraciones hacia las ciudades mayores, sino también por el surgimiento de un aliado reciente que, con sus demandas, potencia, parcialmente y de manera limitada, el reclamo de mejor infraestructura vial rural: el turismo rural y los nuevos hitos turísticos. Pequeños pueblos rurales, establecimientos agropecuarios, turismo itinerante en safaris fotográficos, etc., han ayudado a dar visibilidad a los caminos rurales.

¿Y qué puntos sobresalen como reflexiones y recomendaciones?

Todas estas reflexiones y recomendaciones son consecuencia de entrevistas con funcionarios provinciales, en especial de Vialidad, con Consorcios Camineros de Chaco, Corrientes y Córdoba, con Comisiones Viales de 3 partidos de Buenos Aires, con productores locales usuarios de caminos rurales, con transportistas, con especialistas en el tema. A ello se suman lecturas de ponencias en talleres, artículos de diarios e informes académicos varios.

- Recursos para los caminos

Dotar a los caminos rurales de recursos es importante, pero los recursos sin un destino específico, sin una coordinación con los diversos actores directos públicos y privados y sin jerarquización de prioridades para su uso, han mostrado ser un camino no muy fructífero a la hora de dar soluciones. Son muchos los caminos rurales, muchas las demandas y pocos los recursos. ¿Cómo potenciar las posibilidades de mejoras? Esa es la pregunta que sobrevuela en los talleres y conversatorios relativos a las conexiones rurales.

Es decir, hacen falta recursos y que, al menos, una porción importante de estos tenga afectación específica hacia los caminos rurales. Chaco lo tiene a través de Ingresos Brutos y es un caso nacionalmente aceptado como exitoso. En Buenos Aires, Tandil también tiene fondos con afectación específica.

---

<sup>33</sup> Agencia Nacional de Seguridad Vial

<https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial/observatoriovialnacional/estadisticas-observatorio>

Las autoridades provinciales junto con el gobierno nacional pueden indagar las posibilidades de financiamiento existentes de organismos multilaterales (BID, CAF, FONPLATA, Banco Mundial) destinados a caminos rurales.

- Discutir el modelo de gestión que mejor se desenvuelva en cada territorio

El debate sobre si los municipios deben ser, o no, el centro decisorio y operativo de la política sobre los caminos rurales ya pareciera estar dejado de lado para dar paso a que en el núcleo mismo de la agenda pública debe haber una relación directa entre gobierno local y los usuarios de los caminos. En algunos casos puede ser que el eje decisorio se encuentre en la provincia o en el municipio o en organizaciones público privadas directamente relacionadas con esa vialidad. Pero no hay un modelo específico a seguir. Ello es tema de discusión de cada provincia y, tal vez, de organizaciones sub provinciales.

El camino rural es un tema donde han ganado fuerza los usuarios de la vialidad rural, de los caminos vecinales. La idea general que es posible encontrar en los diversos talleres es que, si los frentistas y usuarios de esos caminos aportan recursos, monetarios y de tiempo, para su mantenimiento, ellos deben ser parte, y parte central, de la toma de decisiones en alianza con las comunidades y las direcciones viales de las provincias. Esta demanda de mayor participación ciudadana no es solo un tema local, sino que está en la agenda de muchos países y en la de los organismos multilaterales de crédito.

Las provincias deben discutir si incentivar, en tanto las condiciones estructurales lo permitan, la creación de estos consorcios “de alcance territorial” pequeño y que estos confluyan en una asociación central que los reúna y que es la que tiene la relación directa con las autoridades provinciales y las direcciones de vialidad correspondientes<sup>34</sup>. Las experiencias de Chaco, Córdoba y Corrientes, con sus diferencias, hay que discutir las, internalizarlas, para analizar su conveniencia. O, por el contrario, si el alcance territorial debe ser mayor cubriendo todo el departamento local o, incluso todo el territorio provincial.

Este esquema institucional, los Consorcios Camineros, en caso de ser adoptado, debe tener un marco normativo simple y moderno que lo contenga, que establezca sus condiciones de borde, su funcionamiento y sus fuentes de financiamiento con destino específico. Debe permitir cierta independencia para cada consorcio de manera que pueda contratar servicios por su cuenta y orden y establecer esquemas propios de funcionamiento.<sup>35</sup>

Los consorcios tienen socios imprescindibles para su mejor funcionamiento: la delegación local de las direcciones provinciales de vialidad, los productores de los

---

<sup>34</sup> En Formosa es la misma provincia quien toma a su cargo esta tarea aduciendo que los frentistas son productores muy pequeños sin presupuesto de tiempo suficiente para destinar a la organización y funcionamiento de un Consorcio Caminero.

<sup>35</sup> Los organismos provinciales responsables de los caminos rurales, deben permanentemente identificar formas y mecanismos innovadores de financiamiento de caminos rurales.

establecimientos productivos sobre su traza representados por un agrupamiento que los contemple, las comunas y los municipios cabecera de esas comunas.

De no poder formarse estas asociaciones, estos consorcios, deberá verse cuál es el posible mejor camino a seguir. Pareciera que el camino no es el de ir distribuyendo a los municipios lo recaudado por los impuestos provinciales en base a algún asignador predeterminado, ya que la experiencia muestra que los fondos asignados para caminos rurales muchas veces se desvían a los ejidos urbanos de los municipios que siempre tienen demandas urbanas que superan sus posibilidades de financiamiento. Tal vez se puedan analizar las experiencias que están encarando Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, aunque aún son muy recientes y nadie garantiza que continuarán.

- Fortalecer y centralizar la información a nivel provincial y, tal vez, a nivel del NG

Las Asociaciones de CC y las autoridades provinciales deben contar con Indicadores Clave de Desempeño para la evaluación de los CC, en términos operativos y financieros, y conocer el grado de satisfacción de los usuarios de los caminos rurales de sus jurisdicciones.

Es necesario contar con métricas para conocer con detalle a cada camino rural; ejemplo de ellas son el TMDA, conteos de tráfico donde se conozcan las toneladas que transitan los caminos, indicadores de estado, metodologías de jerarquización de inversiones a desarrollar o ya desarrolladas<sup>36</sup>, etc.

Con esta información son varias las tareas que se pueden realizar, entre otras, las siguientes:

- Monitorear los diversos caminos rurales con los indicadores de desempeño (KPIs) para la toma de decisiones en materia de inversión y mantenimiento y desarrollar una metodología para captar impactos de la política aplicada en cada zona, incluido el nivel de satisfacción de los usuarios
- Caracterizar a las diversas zonas de acuerdo a su producción lo que permite desagregar a cada zona, o tramo de la red rural, por “tiempo posible de espera para la salida de la producción”. Por ejemplo, la producción láctea tiene tiempos de espera muy limitados por lo que los caminos rurales en donde se localizan los tambos requieren tratamientos especiales, o de mayor presencia de los responsables del mantenimiento.
- Jerarquizar la red de caminos rurales y, entonces, las DPVs y las autoridades locales podrían analizar la posibilidad de traspasar algunos caminos rurales desde la órbita de los municipios a la jurisdicción provincial, si ello se viera conveniente, lo que podría ser así en algunas provincias y en otras, no. Es posible que en aquellas provincias donde los fondos destinados, teóricamente, a los caminos rurales, no tengan afectación específica, el traspaso a la órbita provincial de parte de ellos podría generar alguna ventaja; al menos los jerarquizaría.

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, el esquema de jerarquización desarrollado por el PLOGBA (2019)



- Socialización de experiencias mediante talleres, encuentros zonales, regionales, nacionales, etc.

Socializar experiencias diversas, no solo del Norte Grande sino también de otros lugares del país y de otros países. Realizar talleres, congresos, conversatorios, con organismos públicos y privados dedicados al tema vial (y al turismo), universidades, organismos multilaterales de créditos usuales financiadores de las vialidades primarias y secundarias, etc. El tratamiento que dan las diversas provincias del NG hace que algunas hayan recorrido más experiencias que otras. No todas están en la misma línea de largada.

Así como parecieran ser centrales los encuentros, estos deben arrojar más resultados palpables, agendas concretas de política, mesas de trabajo permanentes, personal especializado en las regionales de las DPV y en los ministerios de donde las vialidades dependan.

Es necesario y posible aprovechar al máximo las capacidades y tecnologías públicas y privadas existentes. Existen aplicaciones que han arrojado resultados interesantes y debieran ser tenidas en cuenta como las que continuamente se presentan en los congresos organizados por la Asociación Argentina de Carreteras y en sus publicaciones, o en otras publicaciones asociadas al tema vial<sup>37</sup>. Y analizar los resultados que se alcanzan con la aplicación de nuevas tecnologías que surgen periódicamente como, por ejemplo, el Mapa Digital de Caminos Rurales que se estableció en el partido bonaerense de Saavedra en noviembre de 2021<sup>38</sup>.

Tal vez una política alcanzable sea, con el correr del tiempo, un banco de datos de los caminos rurales, un observatorio, que permita diseminar las experiencias y los resultados de los encuentros a realizarse<sup>39</sup>.

En definitiva, lo que se busca es pasar a un estadio de mayor calidad en los caminos rurales con una política de largo plazo. No en todas las provincias ni en todos los municipios la situación es similar. Hay zonas más ricas que otras y que, en principio, cuentan con una mayor fortaleza fiscal para destinar al mantenimiento y mejoramiento de caminos rurales. Hay zonas con mayor tradición colaborativa que otras, con mayor arraigo por parte de los productores, con posibilidades de que algunos dispongan de un presupuesto de tiempo les permita dedicarse más a las organizaciones de los caminos rurales.

---

<sup>37</sup> Se pueden consultar en el sitio Web de la AAC. <https://www.aacarreteras.org.ar/congresos-y-seminarios.php> o en la revista Vial (<http://revistavial.com/>) cuyo último número, justamente, N°145 tiene como tema central a los "Caminos Rurales". Para conocer el uso y alcance de una aplicación ver FADA (2018)

<sup>38</sup> <https://www.sudoesteba.com/2021-12-27/crean-un-mapa-digital-de-caminos-rurales-del-distrito-de-saavedra-1802/>

<sup>39</sup> Este es uno de los puntos principales en que hace hincapié Sili (2007)

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Amieva, Juan (2018). Propuestas para una gestión más eficiente de los caminos rurales de la Provincia de Buenos Aires. Trabajo Final de Maestría. UNSAM
- Archondo-Callao, Rodrigo (2004). Niveles de gastos justificables desde el punto de vista económico en trabajos viales en caminos no pavimentados. Nota de Transporte No. TRN-2. Banco Mundial.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/475081468314676046/pdf/339230a1SPANISH0trn12.pdf>

- Asian Development Bank (2020). Key Management Issues for Low-Volume Rural Roads in Asia and the Pacific.

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/649736/management-low-volume-rural-roads-asia-pacific.pdf>

- Asociación Argentina de Carreteras (2016). Congreso Argentino de Caminos Rurales. <http://caminosrurales.org.ar/caminos-rurales-2016/>
- Asociación Argentina de Carreteras (2019). IV Congreso Argentino de Caminos Rurales. <http://www.caminosrurales.org.ar/>
- Asociación de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba.

<https://www.accpc.com.ar/>

- Banco Mundial (2008). Improving the management of secondary and tertiary roads in the South East Europe Countries. Transport Unit, Sustainable Development Department

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7786>

- Batakis, Silvina y Lodola, Agustín (2015). Historia y Reformas del Impuesto Inmobiliario Rural en Buenos Aires: 1821-2014. Editorial Universitaria UNiPE
- Berreta, Nicolás (2021). Los caminos rurales y la economía. Revista Área Urbana. <https://areaurbana.com/los-caminos-rurales-y-la-economi/>
- Bhandari, Sahaded; Shahi, Padma y Shrestha, Radindra (2016). Ranking rural road projects: weighting different evaluation criteria with a focus on the case of Nepal.

[https://www.researchgate.net/publication/293581451\\_ranking\\_rural\\_road\\_projects\\_weighting\\_different\\_evaluation\\_criteria\\_with\\_a\\_focus\\_on\\_the\\_case\\_of\\_nepal](https://www.researchgate.net/publication/293581451_ranking_rural_road_projects_weighting_different_evaluation_criteria_with_a_focus_on_the_case_of_nepal)

- Bisang, Roberto; Anlló, Guillermo y Campi, Mercedes (2013). Claves para repensar el agro argentino. EUDEBA. Buenos Aires
- Borello, J. A. y González, L. (2020). La problemática de los caminos rurales en la Argentina: El caso de los complejos productivos lechero (en Santa Fe), hortícola (en Salta) y maderero y ganadero (en Santiago del Estero). Buenos Aires, Argentina: Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Territorial, Secretaría de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte.



- C3T (2007). El transporte automotor de cargas en a Argentina.
- Consejo Federal de Inversiones – CFI / Provincia de Jujuy (2008). Plan Estratégico para los Caminos Rurales.
- FADA (2017). Caminos rurales en las provincias argentinas. Análisis y soluciones. Río Cuarto, Córdoba. Argentina <http://www.caminosrurales.com.ar/wp-content/uploads/2017/12/Caminos-Rurales.-Final.-Agosto-2017.pdf>
- FADA (2018). Reporte de caminos rurales.
- Facilitation of transport and trade in Latin America and the Caribbean (2020). Rural roads: key routes for production, connectivity and territorial development. FAL Bulletin 377.
- Federal Highway Administration (2001). Planning for transportation in rural areas.
- Guitelman, Adolfo. Caminos rurales, una mirada diferente (2022). Revista Vial N° 145. <https://revistavial.com/caminos-rurales-una-mirada-diferente/>
- Gobierno de Corrientes (2019). Gestión de Caminos Rurales. IV Congreso Argentino de Caminos Rurales
- Hiba, Jorgelina (2022). Un grupo de ingenieros propone una forma ecológica de mantener el medio millón de kilómetros de caminos rurales de la Argentina. INFOBAE. <https://www.infobae.com/america/soluciones/2022/01/12/un-grupo-de-ingenieros-propone-una-forma-ecologica-de-mantener-el-medio-millon-de-kilometros-de-caminos-rurales-de-la-argentina/?outputType=amp-type>
- Lebo, Jerry y Shelling, Dieter (2001). Design and Appraisal of Rural Transport Infrastructure: Ensuring Basic Access for Rural Communities  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13911>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba (2022). Infraestructura para el desarrollo Programa Mejoramiento de Caminos Rurales: “El Consorcio Caminero Único”. Revista Vial  
<https://revistavial.com/infraestructura-para-el-desarrollo-programa-mejoramiento-de-caminos-rurales-el-consorcio-caminero-unico/>
- Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires (2022). Plan Estratégico de Mejora de Caminos Rurales
- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, provincia de Buenos Aires (2021). Programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión de la provincia de Buenos Aires
- Ministerio de Transporte de la Nación (2018). Estrategia nacional de infraestructura de caminos y transporte rural. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Transporte de la Nación (2019). Planificación Territorial y Transporte Rural
- Montaña, Leopoldo (2019). Administrador de la DPV de Jujuy. Revista Vial.  
<https://revistavial.com/la-carencia-de-caminos-condujo-a-un-despoblamiento-masivo-del-campo/>

- Navarro, Carlos (2022). Consorcios Camineros de la provincia del Chaco. Ley provincial N° 666K – Ex.3565. Dirección de Vialidad Provincial. Presentación realizada en el Seminario Web “Caminos rurales, conectividad y accesibilidad para el desarrollo” organizado por la Asociación Mundial de la Carretera, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay y la Asociación Paraguaya de Carreteras.
- Nuevo ABC Rural (2019). En Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos los caminos rurales son administrados por las provincias

<https://elabcrural.com/santa-fe-cordoba-y-entre-rios-caminos-rurales-administrados-por-las-provincias/>

- Ponasso, Laura (2016). Los caminos rurales. Concepto Logístico. <https://conceptologistico.com/15/CL15.pdf>
- Pérez, Gabriel (2020). Caminos rurales: vías claves para la producción, la conectividad y el desarrollo territorial. FAL Boletín 377. CEPAL

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45781/1/S2000418\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45781/1/S2000418_es.pdf)

- Plan Logístico de la Provincia de Buenos Aires (2021). Criterios para la jerarquización de inversiones en Caminos Rurales. Mimeo. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, provincia de Buenos Aires
- Provincia de Santa Fe. Decreto N 1.300 del 6 de noviembre de 2022.

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/265251/1388500/file/Decreto%201300%2020%20Caminos%20de%20la%20ruralidad.pdf>

- Razzetti, Nicolas (2022). Los productores de Entre Ríos se ilusionan con un proyecto para impulsar consorcios camineros en esa provincia. Revista virtual Bichos de Campo

<https://bichosdecampo.com/los-productores-de-entre-rios-se-ilusionan-con-un-proyecto-para-impulsar-consorcios-camineros-en-esa-provincia/>

- Razzetti, Nicolas (2022). ¿Cómo funcionan los consorcios camineros en la provincia de Entre Ríos? Acá te lo contamos. Revista virtual Bichos de Campo

<https://bichosdecampo.com/como-funcionan-los-consorcios-camineros-en-la-provincia-de-entre-rios-aca-te-lo-contamos/>

- Revista Vial. Varios números. Por ejemplo <http://revistavial.com/tag/caminos-rurales/>
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín y Fernández Prieto, José Ángel (2013) Aportaciones para la Gestión Integral de las Redes camineras Rurales. Anales de Geografía 2013, vol. 33, núm. 2 81-105. Universidad de Oviedo, España

<https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/43002>

- Rodulfo, Miriam; Giordano, Diego y Pochat, S. (2019). Caminos y transporte rural: abordaje colaborativo para una estrategia sostenible. Dirección de Planificación y

Coordinación Territorial. Secretaría de Planificación del Ministerio de Transporte de la Nación

- Salomón, Alejandra Laura (2018). Los caminos rurales desde una perspectiva histórica: antecedentes y novedades del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (Argentina, 1956). Universidade de Passo Fundo. História: Debates e Tendências – v. 18, n. 2.

<https://www.redalyc.org/journal/5524/552459256007/html/>

- Salomón, Alejandra Laura (2020). 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. Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile. Chile

[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/146321/CONICET\\_Digital\\_Nro.d3673432-7b35-4b9a-a449-f4a99da55444\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/146321/CONICET_Digital_Nro.d3673432-7b35-4b9a-a449-f4a99da55444_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

- Sánchez, Jorge (2016). Despoblamiento de pequeñas localidades argentinas ¿Es responsable el tren? Instituto de Transporte, UNSAM. Publicaciones. Documento de Trabajo N° 5.

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones.asp>

- Sili, Marcelo (2007). Infraestructuras rurales en Argentina: diagnóstico de situación y opciones para su desarrollo. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Soprano Manzo, Germán (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. Cuestiones de Sociología 4. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad nacional de La Plata.

[https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3676/pr.3676.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3676/pr.3676.pdf)

- Zigler, Sandra; Arias Segura, Joaquín; Bosio, Matías y Camacho, Kemly (2020). Conectividad rural en América Latina y el caribe un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia. IICA/BID.

## ENTREVISTAS REALIZADAS

- Asociación de Consorcios Camineros de Corrientes
- Asociación de Consorcios Camineros de Córdoba
- Asociación de Consorcios Camineros del Chaco
- Cooperativa Vial de Tandil
- Comisión Vial de Benito Juárez
- Daniel Modernel. Centro de Camioneros de Chata
- Ente Descentralizado Vial de Tres Arroyos
- Funcionarios de las vialidades provinciales y de los ministerios de Infraestructura/Obras Públicas de las provincias del NG
- Lic. Emilio Alzaga. UNSAM
- Ing. Guillermo Peralta. UNLP
- Ing. Javier Caffa. Vialidad Provincial de Formosa
- Ing. Juan Amieva. UNSAM
- Ing. Raúl Fernández. Dirección Nacional de Vialidad
- Valeria Pardo. FETRA

## ANEXO

Síntesis de las inversiones del Plan Nacional de Caminos de Fomento Agrícola desde su inicio hasta abril de 1963

Provincias	Comisiones Viales	Consortios Camineros	Nº obras	Longitud (km)	Presupuesto (m\$N)	Aportes (m\$N)	
						DNV	Consortios Camineros
Buenos Aires	110	745	818	31.425,20	302.636.585	195.299.133	107.337.453
Catamarca	16	35	26	230,3	28.304.662	15.898.292	12.406.377
Córdoba	1	224	363	24.360,20	134.920.929	98.644.275	36.276.654
Corrientes	34	89	94	1.736,70	36.071.637	27.436.793	8.634.844
Chaco	29	141	156	2.136,80	72.077.982	40.976.810	31.101.171
Chubut	12	33	33	1.449,60	33.722.085	26.603.035	7.119.049
Entre Ríos	54	90	40	486,40	54.066.633	40.590.132	13.476.501
Formosa	1	15	22	429,80	31.094.943	24.875.955	6.218.988
Jujuy	5	33	32	132,80	23.666.989	17.731.796	5.935.192
La Pampa	60	119	152	10.285,80	52.534.567	35.448.781	17.085.785
La Rioja	19	22	12	147,30	24.100.355	17.739.649	6.360.705
Mendoza	1	76	77	2.019,30	72.020.958	54.564.244	17.456.714
Misiones	26	30	28	742,40	26.570.361	20.876.720	5.693.641
Neuquén	3	8	24	555,80	18.584.474	14.867.578	3.716.895
Río Negro	1	40	136	3.380,70	48.946.731	35.878.064	13.068.666
Salta	22	70	62	909,70	81.160.058	54.842.407	26.317.651
San Juan	16	116	75	517,00	35.613.256	24.914.578	10.698.678
San Luis	1	72	51	2.357,20	26.625.418	19.881.818	6.743.599
Santa Cruz	8	15	17	1.158,30	28.314.814	21.296.173	7.018.641
Santa Fe	282	338	487	13.323,60	113.536.151	83.598.384	29.937.767
Sgo. del Estero	22	92	122	2.040,20	58.413.682	43.536.729	14.876.953
Tierra del Fuego	2	18	9	67,30	2.860.312	2.150.337	709.975
Tucumán	13	75	59	2.440,20	77.323.566	58.678.169	18.645.397
Totales	738	2496	2895	102.332,60	1.383.167.148	976.329.852	406.837.296

Fuente: Salomón (2018)