



La descentralización vial en tiempos desarrollistas (Argentina, 1955-1966)

Alejandra Laura Salomón^(*)

Resumen

A partir del estudio de la configuración institucional y las políticas públicas de la Dirección Nacional de Vialidad (Argentina) entre 1955 y 1966, el trabajo procura aportar evidencia empírica –en base al análisis de contenido de memorias gubernamentales, normativa, informes técnicos, conferencias y publicaciones periódicas– sobre los procesos de construcción de competencias y jurisdicciones de una agencia estatal poco conocida más allá de su etapa fundacional. A fin de periodizar y problematizar su actuación, en un contexto en que los expertos exaltaban el valor de la infraestructura como una de las claves del desarrollo regional, se estudiará en qué sentido el nuevo régimen vial alteraba el margen de libertad y maniobra que detentaban los gobiernos provinciales en cuanto a recursos y atribuciones. La hipótesis es que a mediados del siglo XX el aliento a la descentralización –fiscal y administrativa– en materia vial redefinió una morfología estatal que potenció las autonomías provinciales, aunque los resultados efectivos dependieron de las capacidades de los actores políticos de cada jurisdicción.

Palabras clave: Vialidad; Descentralización; Desarrollismo; Argentina.

Road decentralization in developmental times (Argentina, 1955-1966)

Abstract

Based on the study of the institutional configuration and public policies of the National Highway Directorate (Argentina) between 1955 and 1966, the work seeks to provide empirical evidence - based on the content analysis of government reports, regulations, technical reports, conferences and publications periodic - on the processes of construction of competencies and jurisdictions of a little-known state agency beyond its founding stage. In order to periodize and problematize their performance, in a context in which experts exalted the value of infrastructure as one of the keys to regional development, it will be studied in what sense the new road regime altered the margin of freedom and maneuver that the provincial governments in terms of resources and powers. The hypothesis is that in the middle of the 20th century, the encouragement of decentralization –fiscal and administrative– in road matters redefined a state morphology that strengthened provincial autonomies, although the effective results depended on the capacities of the political actors in each jurisdiction.

Keywords: Roads; Decentralization; Developmentalism; Argentina.

^(*) Profesora en Historia (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Historia (Universidad Torcuato Di Tella) y Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes. UNQ). Investigadora Adjunta (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Profesora de grado y posgrado (UNQ). E-mail: alejandraaurasalomon@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3533-5391>



La descentralización vial en tiempos desarrollistas (Argentina, 1955-1966)

Introducción

En materia de infraestructura vial, la historiografía especializada constata un proceso de cimentación de herramientas de intervención estatal a nivel nacional desde la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), que implicó una firme centralización junto a un gran activismo en la construcción de caminos para el uso del transporte automotor. Instituida en 1932 como una repartición autárquica del Estado nacional bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas, sus proyectos y la propia conformación de la burocracia se asociaron a la consolidación del conocimiento técnico y a la conversión de esta especialidad en “saber del Estado”, cuyos discursos defensores de la racionalidad y la eficiencia apuntaban a la edificación de un Estado moderno (Ballent, 2008; Piglia, 2014; Gómez y Tchordonkian, 2016; Gruschetsky, 2019 y 2021). La coyuntura abierta por el golpe de estado de 1943 y los gobiernos peronistas (1946-1955) implicaron reformas en el funcionamiento de la repartición nacional, merced a la pérdida de autarquía, a la reformulación de prioridades y a la absorción de facultades de sus pares provinciales. Los cambios de gestión tras la interrupción del orden institucional en 1955 significaron una visagra para la DNV (Gómez y Tchordonkian, 2019), la cual se jerarquizó al interior de los organigramas estatales y cobró nuevos bríos, traccionada por la lógica del desarrollo. Varias iniciativas tendientes a la construcción territorial constituyeron la expresión política que posicionó al transporte automotor y a los caminos modernos y pavimentados en el centro de la escena pública (Müller, Parera y Shmidt, 2017; Szupiany, 2021; Costa, 2020), aunque la compleja realidad afectó negativamente las ambiciosas intenciones.

Esta última etapa es la que nos interesa abordar en este trabajo, enfocándonos en la configuración institucional y las políticas públicas de la DNV entre 1955 y 1966, a fin de aportar evidencia empírica –en base al análisis de contenido de memorias gubernamentales, normativa, informes técnicos, conferencias y publicaciones periódicas– sobre los procesos de construcción de competencias y jurisdicciones de una agencia estatal poco conocida más allá de su etapa fundacional y cuya importancia estratégica no se corresponde con la atención académica. A fin de periodizar y problematizar su actuación, en un contexto en el que los expertos exaltaban el valor de la infraestructura como una de las claves del desarrollo y del despegue regional, se dilucidará en qué sentido el nuevo régimen vial alteraba el margen de libertad y maniobra que detentaban los gobiernos provinciales en materia de recursos (técnicos y financieros) y atribuciones administrativas necesarias para diseñar, implementar y monitorear políticas públicas. La hipótesis es que a mediados del siglo XX el impulso a la descentralización –fiscal y administrativa– en materia vial redefinió una morfología estatal que potenció las autonomías provinciales, aunque los resultados efectivos dependieron de las capacidades de los actores políticos de cada jurisdicción.

Los estudios sobre el Estado y sus capacidades –entre ellos, los de Sckcopol (1989), Rosanvallon (2003), Evans (1996) y Mann (2006)– permiten desvelar en qué sentido se han podido instrumentar con eficacia los objetivos oficiales y han mutado las pautas de relación entre agencias estatales (nacional y provinciales). Además, la teoría de la autonomía relativa del Estado, que plantean Oszlak y O'Donnell (1976), constituye una herramienta valiosa que necesita ser abordada a través del análisis de estructuras organizativas concretas. El concepto de *autonomía relativa* se concibe como el margen de libertad y maniobra que detentan las diversas instancias y/o segmentos que conforman el Estado al momento de diseñar, implementar y monitorear las diferentes políticas públicas. Por su parte, las categorías desarrolladas por Falleti (2006) ayudan a comprender los múltiples y desacoplados procesos de descentralización, que no han sido examinados para la etapa previa a 1990 en materia vial. La autora distingue tres tipos que interactúan dinámicamente entre sí e involucran a una amplia gama de actores políticos y sociales: administrativa, fiscal y política. A los fines de este trabajo, pondremos en el centro de la escena a las dos primeras, entendidas como un conjunto de instrumentos tendientes a fortalecer la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las

competencias provinciales. Si bien en la Argentina la vialidad se erigió tempranamente como una atribución de los tres niveles de gobierno, a partir de 1958 la descentralización fiscal y administrativa de la DNV reforzó las competencias que los gobiernos subnacionales ya ejercían. Los aportes realizados por la historiografía argentina respecto a la descentralización ejecutiva inducida tras la caída del peronismo se han condensado en otras áreas, como las de salud y educación. Estos trabajos, al identificar las dinámicas signadas por la historia política y la circulación transnacional de ideas, ayudan a iluminar las particularidades institucionales, ideológicas y políticas de los años sesenta, así como los cambios y las continuidades con las etapas precedentes y sucesivas. Nuestra contribución, con la lupa colocada en la vialidad, apunta a dialogar con las anteriores. Puntualmente, se propone detectar de qué modo las transformaciones institucionales de la DNV tras la “Revolución Libertadora” (1955-1958) y durante las presidencias de Arturo Frondizi (1958-1962), José María Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966) afectaron la relación planteada entre la nación y las provincias. Para ello, primero revisaremos el proceso de construcción institucional vial entre 1932 y 1955, para luego rastrear las representaciones sociales sobre la infraestructura vial y las políticas públicas que redefinieron la estructura organizativa y el funcionamiento de la repartición nacional a partir de 1955, en el marco del auge del desarrollismo y del influjo de los organismos internacionales. A continuación, el análisis del decreto-ley 505 y sus derivaciones hasta 1966 brindará indicios para evaluar el proceso de descentralización vial. Posteriormente, nos detendremos en la actuación de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVBA), una de las más destacadas y activas por aquellos años, a fin de ponderar el impacto de las nuevas racionalidades políticas embanderadas a nivel nacional en materia de racionalización, eficiencia y descentralización. Por último, esbozaremos algunas reflexiones finales e interrogantes pendientes.

La nacionalización de la política vial, entre el ímpetu y la desaceleración: 1932-1955

La vialidad asumió en la década de 1930 un rol protagónico dentro de la agenda estatal, en cuanto política de reactivación económica y modernización del Estado (Ballent, 2008; Piglia, 2014). En este marco, la Ley Nacional de Vialidad 11.658, promulgada en 1932, representó un punto de inflexión en tres direcciones.¹ Primero, consagró la clasificación tripartita del sistema caminero, coincidente con las jurisdicciones nacidas de la organización político-administrativa del país –nacional, provincial y municipal– y señaló el ente gubernativo –nación, provincia o municipio– que asumía la responsabilidad de la construcción, el mantenimiento y la policía de tránsito de las redes respectivas. Para que se encargara de la red troncal de caminos, creó un organismo técnico-administrativo autárquico dependiente del Ministerio de Obras Públicas, la DNV, dirigido durante el primer lustro por el prestigioso ingeniero Justiniano Allende Posse. Según el espíritu fundacional, la presencia en su directorio de asociaciones agrarias, entidades automovilísticas y empresas del transporte lo revestía de un aura de eficiencia. Entre sus amplias facultades, la DNV podía designar su propio personal y elevar directamente al Poder Ejecutivo su presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos. Segundo, la ley instauró un sistema de financiación permanente, el Fondo Nacional de Vialidad (FNV), basado en el impuesto a la nafta como su fuente principal. Otra parte del gravamen, de carácter fijo, se destinaba a los Fondos Provinciales de Vialidad. Un tercer aspecto fundamental de la ley lo constituye la ayuda federal (conformada por el 40% del FNV), mecanismo tendiente a nivelar las diferentes potencialidades de las 14 provincias de entonces, al financiar con regularidad obras de la red complementaria y de acceso a la troncal a cambio de una inversión similar de aquellas.

De este modo, la nueva normativa rubricó el comienzo de una dinámica política vial nacional de largo alcance. Su organismo ejecutor, la DNV, no sólo centralizó la administración del sistema caminero, también imprimió un sesgo particular en la relación entre técnica y política, al favorecer el avance de las burocracias técnicas y la implementación de los últimos adelantos

¹ Luego modificada por la ley 12.625/1939. República Argentina. *Boletín Oficial*, 8/10/1932, núm. 11.509. República Argentina. *Boletín Oficial*, 17/19/1939, núm.13562.

asociados a modelos y experiencias desarrollados en el extranjero (Gruschetsky, 2019). Con mayores presupuestos que la extinta Dirección General de Vialidad, y junto a su obra constructiva, la novel repartición inauguró una etapa trascendental en el progreso carretero del país. Todas las provincias dictaron leyes adhiriendo al régimen instituido por la ley y, al amparo de las mismas, emprendieron una vigorosa, aunque desigual labor.

No obstante, el poder real de intervención de la agencia nacional sobre todo el territorio no estuvo exento de limitaciones. Más articulado con la vialidad urbana, su abanico de acción soslayó obras en espacios rurales, con excepción de aquellas que los integraban con los centros de comercialización. Por un lado, debido a la escasez de recursos, tanto económicos como técnicos, para proyectar la actuación de la DNV más allá de las grandes ciudades. Por otro, influyeron las valencias en el plano simbólico, signadas por una visión funcional-productivista y económica del espacio, y cristalizadas en una preferencia por el sistema troncal de bajo costo.

Tras la interrupción del orden institucional de 1943 y durante los gobiernos de Perón, la DNV fue intervenida y cambiada su denominación: Administración General de Vialidad Nacional. En un administrador ayudado por un Consejo de Administración, en reemplazo del directorio, recayó el manejo del organismo, con lo cual se concentró el poder decisorio. En 1946, la anulación de la autarquía redundó en la incapacidad de designar o remover personal administrativo y técnico, centralizándose tal facultad en el Poder Ejecutivo. De igual modo, la necesidad de que éste ratificara cada una de las obras significó una traba a la labor, por la tardanza en la aprobación de los planes, las dificultades posteriores para su modificación y la intervención burocrática en los permisos de obras.² Esta regulación centralizada, en aras de la planificación y sumada a las constricciones técnico-económicas, ralentizó el accionar de la Administración General de Vialidad Nacional.

De hecho, las estadísticas permiten apreciar un relativo descenso de las construcciones proyectadas y consumadas respecto a la etapa anterior –exceptuando algunos años, como 1947–, aunque al interior del plan de obras públicas las viales acarrearón significativas inversiones dentro de los presupuestos.³ El encarecimiento de la mano de obra, los insumos, los equipos y los fletes, junto al deterioro de la maquinaria y la falta de financiamiento externo, obró en detrimento de las previsiones, por lo que el sistema de gravamen fijo a la nafta debió complementarse con otras fuentes que aun así resultaron insuficientes. Asimismo, repercutieron el menoscabo de recursos y el desvío de gran parte de lo producido por los gravámenes específicos hacia otros destinos, especialmente al sector energético. A estos factores se agregó el aumento del valor intrínseco de las obras debido a los nuevos requerimientos de las calzadas, que debían poseer mayor ancho y superior capacidad de resistencia a cargas, velocidades e intensidad del tránsito, frente al vertiginoso incremento del transporte carretero, causado en gran parte por la decadencia del sistema ferroviario.

En consecuencia, los gastos de conservación se incrementaron, en tanto el gobierno restringió las partidas para invertir en obra nueva. Otras prioridades gubernamentales, ligadas a las políticas sociales, y la inflación cercenaban el margen de maniobra para costear planes viales de largo aliento. Más idóneo para intervenir en el área social, el Estado peronista carecía de capacidades de planificación nacional necesarias para erigir una infraestructura vial moderna y eficaz, adaptada a los nuevos tiempos. En rigor, se avanzó muy poco en este período (Gruschetsky, 2021), más allá de las oscilaciones en cuanto a fondos e inversiones. De todos modos, la red caminera siguió dotada de alta visibilidad y sugiriendo un nutrido imaginario asociado a un bien colectivo y a un proyecto futuro.

La escasez de recursos también afectó la distribución hacia las provincias, aún más porque en el prorrateo no se consideraba la totalidad del FNV.⁴ La ayuda federal se redujo sensiblemente, del 22,5% de las inversiones en 1933 al 6,1% en 1950.⁵ A esta situación cabe añadir otra: el reparto de fondos beneficiaba especialmente a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe

² Vic, M. (1967). *Evolución, economía y organización vial*. Tomo 1. Buenos Aires.

³ Administración General de Vialidad Nacional (AGVN). *Memoria*. 1954-1955-1956, p. 9.

⁴ Asociación Argentina de Carreteras (AAC) (1957). *Carreteras*, 9, pp. 7-8.

⁵ Cámara Argentina de la Construcción (1952). *El problema vial. Conferencias y debates públicos organizados por la Cámara Argentina de la Construcción*. Buenos Aires, p. 38.

(debido a su población y superficie), que hacia 1952 absorbían el 62% de los recursos viales.⁶ Por otra parte, resultaba prácticamente irrisoria la fracción del impuesto a los combustibles consignada a los Fondos Provinciales de Vialidad, la cual se había mantenido fija a pesar del proceso inflacionario.⁷ Justiniano Allende Posse expresa con claridad el panorama financiero: en 1933, un 48% de los ingresos viales se destinaba a las rutas nacionales y un 52% a las obras provinciales, en cambio, hacia 1956 el 36% de ellos servía a la nación y sólo el 4% iba a las provincias, mientras que el 60% se desviaba para otros fines.⁸

En suma, hacia 1955 es posible identificar el debilitamiento de las capacidades estatales para expandir y atender convenientemente una red nacional conformada por 60.185 km de caminos. De éstos, sólo el 27,8% gozaba de tránsito permanente (poseía pavimento o mejorado), ya que el resto eran calzadas naturales y huellas.⁹ Las redes provinciales, por su parte, tenían una extensión de 140.000 km, estimándose que el tránsito permanente alcanzaba tan sólo al 8%. La evaluación del nivel de la oferta vial con relación a las necesidades globales puede encararse de distintas formas. Si cotejamos la situación del país con otras naciones, encontramos que contaba con una malla relativamente densa con relación a su número de habitantes y cantidad de vehículos en circulación. En cambio, si efectuamos la comparación tomando solamente en cuenta los caminos de tránsito permanente, los guarismos dejan de ser favorables, lo mismo si contemplamos la fisonomía radial que en muchos casos impedía interconexiones múltiples. Conjuntamente a la pérdida de la autarquía, la DNV enfrentó la dificultad de profundizar la integración territorial, situación que impuso la priorización de la actividad caminera en las zonas núcleo y la absorción de recursos en el plano nacional en detrimento del provincial.

Desarrollo y descentralización: directrices para la reestructuración de la Dirección Nacional de Vialidad

En el plano político, en 1955 el derrocamiento de Perón inauguró recambios de dirigencias, elencos técnicos y agendas públicas. Tal viraje se identifica en la institucionalidad vial bajo el gobierno provisional de Pedro Aramburu. Pascual Palazzo, un ingeniero de extensa trayectoria en la profesión, la vida universitaria y la gestión pública, asumió como interventor al frente de la Administración General de Vialidad Nacional, con la misión de elaborar un plan de reorganización del organismo. El mismo se concretó inicialmente con la recuperación de la autarquía, en diciembre de 1956. Junto a ella, la repartición recobró su denominación original (DNV) y volvió a su plena vigencia la ley 11.658 que le había dado vida y le había proporcionado recursos de afectación especial.¹⁰ Así, la intervención del poder central se redujo a sólo dos aspectos: el contralor previo de la gestión financiera y la rendición de cuentas.

La disposición, que suponía la autonomía financiera, fue justificada en aras de la libertad de decisión, el privilegio de la técnica sobre la política y la agilidad de realizaciones. La autarquía, vista como la solución para revertir un ordenamiento administrativo disfuncional y responsable de las deficiencias, implicaba la dilatación de atribuciones en cuanto a la designación de personal, la formulación de presupuestos y planes de obras y la recaudación de fondos. Dirigida y administrada por un directorio de siete miembros escogido por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado,¹¹ la estructura orgánica de la DNV apuntaba a encarnar un sesgo democrático y a desconcentrar el poder de decisión, incorporando intereses privados. Por supuesto, la modernidad, la eficiencia y el carácter rupturista eran representaciones de la política

⁶ Ponencia presentada por el ingeniero Antonio López Airaghi en: Cámara Argentina de la Construcción (1952). *El problema vial...*, p. 211.

⁷ Ilustrativamente, la nafta, que en 1933 se vendía a \$ 0,25 por litro al consumidor, incluía \$0,05 como impuesto nacional y \$0,02 para integrar los Fondos Provinciales de Vialidad. En 1956, su precio ascendió a \$2, habiéndose incrementado a \$0,20 el impuesto nacional, pero manteniendo el provincial al valor original.

⁸ AAC (1957). *Carreteras*, 11, p. 6.

⁹ Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (1959). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1957*. Buenos Aires, p. 345.

¹⁰ Decreto 22.297. En AGVN. *Memoria, 1954-1955-1956*, pp. 11-12.

¹¹ El organismo estuvo encabezado inicialmente por Justiniano Allende Posse. Tras su renuncia, en julio de 1958, lo sucedió hasta diciembre de 1962 el también reconocido ingeniero Pedro Pétriz, quien presidía la DVBA. Desde entonces, y hasta junio de 1966, estuvieron sucesivamente a cargo de la repartición nacional Horacio Zubiri, Belgrande Magno y Enrique Laiseca. Luego del golpe de estado, un administrador general asumió las funciones correspondientes al presidente y directorio. Queda pendiente para futuros trabajos el estudio del perfil de estos y otros funcionarios que estuvieron al frente de las agencias de vialidad.

que sustentaban el discurso estatal, no obstante, resultan insoslayables los puntos de continuidad que enlazaban esta etapa que se inauguraba con la década de 1930, estimada fundacional. Tras la búsqueda de este antecedente, las autoridades procuraban borrar las huellas del pasado más reciente.

Bajo el influjo de las ideas desarrollistas y antiperonistas, el balance perpetrado por las autoridades acerca de la herencia vial recibida en 1955 fue compactamente negativo, tal como formulara el ministro de Obras Públicas Pedro Mendiondo: déficit, parálisis y decadencia, producto de una etapa “oscura” y de “atraso”.¹² En el mismo sentido, Pedro Pétriz planteó: “nuestro sistema de transportes está en crisis y es uno de los factores determinantes de la difícil situación económico-financiera”.¹³ Sus dichos, al señalar los motivos (distorsiones, crítica situación financiera, obsolescencia de equipos, falta de personal especializado, etc.) que tornaban apremiante una política de planificación y coordinación a largo plazo de los sistemas de transporte, expresan un clima de época que revitalizaba el rol de la infraestructura vial en la modernización del aparato productivo y el saneamiento de las finanzas nacionales.

Este paradigma abrevaba en las concepciones desarrollistas que, insertas en dinámicas transnacionales, propiciaban el papel decisivo del Estado en la promoción del desarrollo económico, social y cultural de los países dependientes (Altamirano, 1998; Sikkink, 2009). Dentro de la Argentina, resulta ilustrativo que lo que habría de popularizarse como el *Plan Prebisch* aconsejara una intervención estatal integral, en conexión con la iniciativa privada, a fin de subsanar las falencias en materia de comunicaciones. En este marco, una de las áreas de mayor actuación del Estado dentro del campo de la obra pública fue la vialidad, que dilató su presencia dentro de las políticas públicas, jerarquizándose al interior de los organigramas estatales y logrando resultados significativos (como las mejoras en la conservación caminera, las nuevas trazas y, fundamentalmente, la pavimentación) –aunque sin parangón respecto a los años treinta–. La valorización de la infraestructura como instrumento de progreso económico y social se visibilizó también en el incremento de la inversión vial por parte de la repartición nacional. De hecho, a fin de avanzar en tal dirección, el gobierno dispuso la incorporación de recursos al FNV.¹⁴

La mayor atención a la infraestructura también intentaba materializar las sugerencias de los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización de Estados Americanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina, etc.). Como ha sido señalado por la historiografía, la Conferencia de la Organización de Estados Americanos celebrada en Punta del Este en 1961, y que dio forma a la Alianza para el Progreso, preveía respaldo económico para la ejecución de obras públicas –a partir de préstamos a los gobiernos– y fomentaba la inversión privada en América Latina (Aguirre, 2010; Morgenfeld, 2012). Los especialistas coincidían en que la escasez de conocimientos técnicos y los bajos niveles de tecnología constituían dos de los principales frenos al desarrollo, a partir de lo cual ganó terreno la idea de asistencia de los países más desarrollados. En respuesta a las recomendaciones, en gran parte del continente se crearon organismos de planificación con el fin de confeccionar planes nacionales de desarrollo y de este modo recibir ayuda externa. En la Argentina, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), fundado en 1961, fue la cristalización institucional más acabada de esta experiencia, puesto a que su especificidad se añadió la considerable influencia ejercida en la administración pública (Jáuregui, 2014-2015).

De este modo, la planificación, que colaboró con el perfeccionamiento de la estadística pública y los estudios de economía nacional, se convirtió en una herramienta nodal para la movilización de recursos estatales y sociales destinados a sortear las dificultades de la exportación primaria y alentar la industrialización basada en el mercado interno. Bajo este contexto y en forma similar a lo que ocurría en otros terrenos, la vialidad despertó nuevos temas y maneras de enfocar los desafíos del desarrollo. De allí que imprimiera una incidencia no despreciable en la fijación de una agenda pública. El reto radicaba en asignar prioridades a través de planes plurianuales, así como programar las inversiones para orientar la actividad pública y privada y canalizar eficazmente la llegada de fondos externos. A tono con esta matriz conceptual planificadora, para

¹² AAC (1956). *Carreteras*, 9, p. 4.

¹³ Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (1960). *Conferencias sobre temas viales*, vol. 51. Buenos Aires, p. 5.

¹⁴ Entre otros, el decreto-ley 23.033/56. En AGVN. *Memoria*, 1954-1955-1956, pp. 15-16.

las nuevas autoridades la elaboración de un plan a largo plazo no sólo representaba el único medio de lograr un efectivo avance de la red vial y posibilitar el otorgamiento de créditos internacionales. También garantizaba a las empresas contratistas y los proveedores de maquinarias y materiales la continuidad de su accionar, incitándolos a una modernización tecnológica que derivaría en la reducción de costos, el acortamiento de los plazos y la superior calidad de las obras.

Dentro de los planes viales adquirió peso la descentralización material y ejecutiva a nivel regional, provincial y comunal, también en sintonía con las recomendaciones internacionales. Inscripta en una visión de largo plazo, la infraestructura vial era concebida por funcionarios y expertos como un medio para generar fuentes de riqueza y revertir la concentración poblacional, económica y política de los principales núcleos urbanos. Su funcionalidad se imbricaba con un imaginario que, inscripto en la guerra fría, apuntaba a frenar el avance del comunismo y del peronismo. Según los diagnósticos, ambos hallaban terreno más fértil en las grandes ciudades, azotadas por el crecimiento de la población y la marginalidad. Tales preocupaciones, unidas al afán por la industrialización y la diversificación de la economía, operaron como telón de fondo del interés por la descentralización de las vías de comunicación. En un contexto jalonado por el auge del desarrollismo, se buscaba acelerar el progreso y vigorizar determinadas regiones a fin de volverlas atractivas para la inversión privada. Al mismo tiempo, prevalecía la idea de que las redes camineras constituían sistemas conjugados en los que la ineficiencia de uno de los componentes afectaba al conjunto.

Paralelamente, al menos discursivamente, primaba el interés gubernamental por la eficacia de gestión, la modernización técnica y la depuración de la cúpula del Estado de cualquier influencia peronista. A estos propósitos apuntaron las estrategias descentralizadoras tendientes a consolidar las agencias viales provinciales y municipales, así como al sector empresarial y a las organizaciones civiles comprometidas con la vialidad. Así, se advierte a mediados de los años cincuenta una trama sólidamente asociada a la perspectiva de descentralización, una visión que trasciende a la mera intercomunicación, al suponer la dispersión o distribución de funciones y poderes fuera de una autoridad o ubicación nodal con la finalidad de lograr un desarrollo armónico e integral. En efecto, al interior de los congresos de vialidad, el rescate e impulso de las iniciativas locales como vía al desarrollo demuestra el ponderado rol del municipio y de los vecinos, capaz de contribuir al quebrantamiento de la concentrada estructura productivo-comercial, al arraigo rural, al rápido crecimiento y al bienestar de las zonas marginales.

Este hecho nos conduce a revisar el impacto del comunitarismo, nutrido por las ideas emanadas de los organismos internacionales y del principio de subsidiariedad del Estado defendido por la Doctrina Social de la Iglesia (Gomes, 2011; Giorgi, 2014-2015; Osuna, 2017). En el caso vial, implicaba la creación y el fortalecimiento de organizaciones territoriales y comunitarias (comisiones viales municipales, consorcios, asociaciones vecinales) encargadas de promover y gestionar el trazado y el mantenimiento de caminos vecinales mediante su propio esfuerzo (traducido en dinero, mano de obra, materiales o servicios). Ligados a la descentralización ejecutiva, estos organismos –de carácter consultivo y no deliberativo– generarían espacios de participación y compromiso social funcionales al desarrollo. El rastreo de estas propuestas, y su traducción en experiencias concretas, atestigua que el comunitarismo como política estatal formaba parte del horizonte de lo deseable a finales de la década de 1950, con anterioridad al golpe militar de 1966.

Sobre la base de los conceptos esbozados, el gobierno lanzó en 1956 el Plan de Caminos de Fomento Agrícola, a fin de mejorar la red comunal complementaria de las rutas nacionales y provinciales. Este plan inédito estipuló que la repartición nacional administrara e invirtiera directamente una fracción de los fondos –mediante consorcios camineros con la activa intervención de las comunas– (Fondo B), mientras que las provincias se ocuparían de otra fracción (Fondo A) (Salomón, 2018). Asimismo, concedió autonomía a los organismos viales provinciales para el empleo de estos recursos, aunque la DNV se reservaba el derecho de contralor. Tras la asunción de Frondizi, las políticas de la DNV se focalizaron en la atracción de inversiones privadas, la racionalización administrativa y el equipamiento. Aunque se advierte cierta línea de continuidad programática respecto a la gestión anterior, salta a la vista el alineamiento más contundentemente desarrollista. Las nuevas orientaciones respecto a la

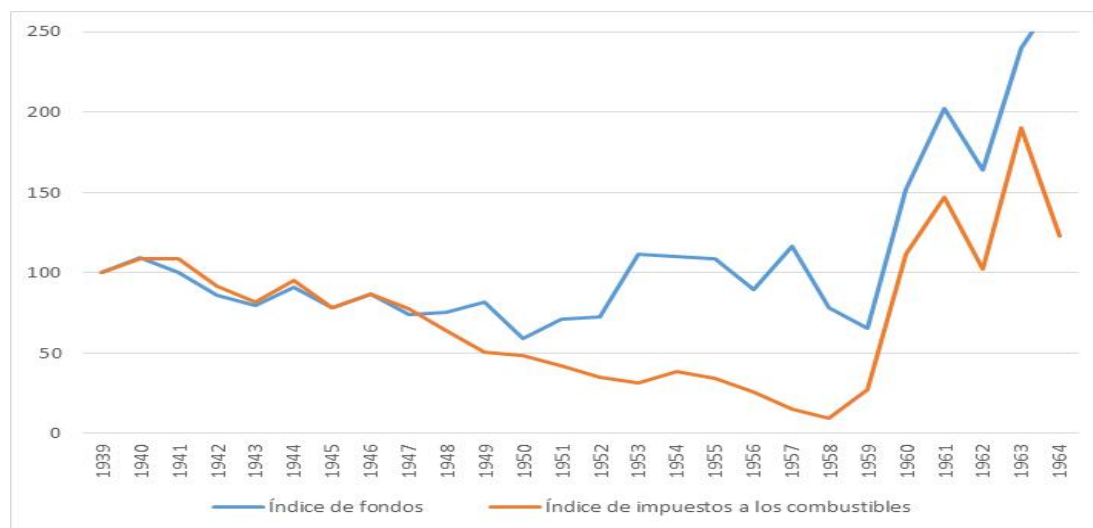
rentabilidad empresarial, al capital extranjero, la industria básica y la inversión estatal en obras de infraestructura profundizaron las tendencias delineadas previamente. De acuerdo a la lectura de Frondizi, a fin de lograr un salto en la productividad y el despegue regional, debían estimularse, entre otras políticas, caminos eficientes y transportes fluidos, que se retroalimentarían con el proyecto industrializador y la modernización agropecuaria.¹⁵ A tono con la visión de la planificación y la integración como herramientas del desarrollo nacional descentralizado, la DNV lanzó un ambicioso conjunto de trabajos para el decenio 1959-1969, que luego –frente a las múltiples dificultades (entre ellas, la inflación y la reducción de los fondos viales)– fue complementado por un plan trienal (1963-1965) durante la gestión de Arturo Umberto Illia.

El decreto-ley 505/58 y sus derivaciones

Tanto para los contemporáneos como para los académicos que han tratado estos temas, el decreto-ley 505/58 que reformó la Ley Nacional de Vialidad constituye un hito fundamental. Nacido tras dos años de debates entre representantes nacionales y provinciales –en los que estos últimos reclamaron mayor autarquía de los organismos provinciales y la incorporación de sus delegados a la estructura de la DNV a favor de la eficacia, la coordinación y la descentralización¹⁶– instituyó un nuevo Estatuto Orgánico que reforzó la autarquía administrativa y financiera de la DNV, asimilándola a un organismo descentralizado de la administración pública.¹⁷ El optimismo que destilaba se refleja en las palabras de Pedro Pétriz: “Es el instrumento sobre el cual se apoya, firmemente, nuestra recuperación caminera”.¹⁸ En virtud de la disposición, quedó establecido un nuevo régimen de funcionamiento, similar al de la ley 11.658, aunque con algunas diferencias, particularmente referidas a la ampliación y distribución de los fondos viales.

Por un lado, y junto a otras modificaciones financieras de menor impacto, el ajuste del impuesto de los combustibles a la inflación (de fijo pasó a ser porcentual: 35% para la DNV y 15% para las vialidades provinciales) engrosó tanto las partidas administradas directamente por la DNV (Gráfico 1) como aquellas destinadas a las por entonces 22 provincias.

Gráfico 1: Índices de fondos de la DNV y recaudación de impuestos a los combustibles, 1939-1964. Índice 1939=100.



¹⁵ Frondizi, A. (1965). *El problema agrario argentino*. Buenos Aires: Desarrollo.

¹⁶ DNV (1958). *El estudio de las reformas a la Ley de Vialidad- Fondos del Plan de Caminos de Fomento Agrícola. Conferencia de los delegados de las 22 provincias*. Buenos Aires.

¹⁷ República Argentina. *Boletín Oficial*, 22/1/1958, núm.18.569. La ley se reglamentó el 3/10/1958.

¹⁸ AAC (1959). *Carreteras*, 19, p. 8.

Alejandra Laura Salomón

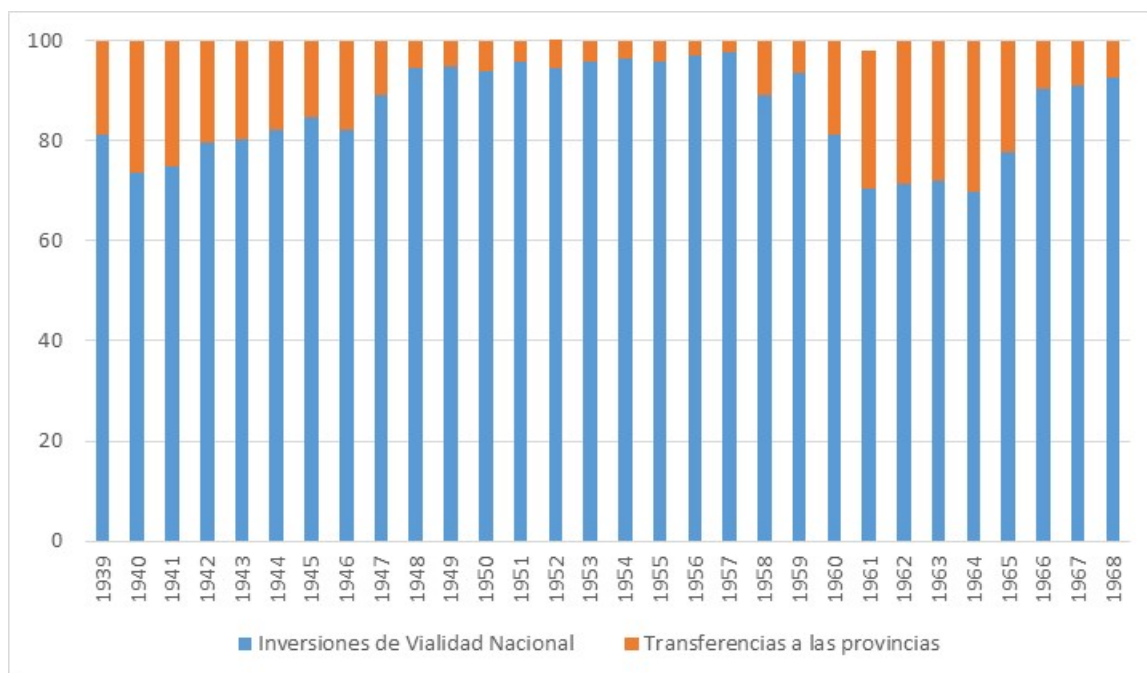
Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos (1959). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1957*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1973*. Buenos Aires.

Cabe aclarar que la aplicación integral del gravamen no fue inmediata, sino que se implantó una forma progresiva hasta alcanzar una total vigencia en noviembre de 1960. La recaudación, sin embargo, no escaló en la forma esperada, pues los organismos expendedores de combustibles no acreditaron la totalidad de los montos. A pesar de ello, la percepción de los impuestos a los combustibles recuperó el protagonismo dentro de los fondos globales, y éstos –más allá de algunas oscilaciones producto de normas posteriores– aumentaron considerablemente.

Por otro lado, el decreto-ley actualizó la ley de 1932 en cuanto a la distribución del FNV: 65% para la red troncal nacional (Fondo I) y el 35% restante para carreteras provinciales complementarias (Fondo II). En virtud de este último, denominado régimen de coparticipación federal, las provincias llevaban a la práctica planes viales cofinanciados. Desde entonces, el prorrateo del 90% del Fondo I ponderaba no sólo la superficie (30%), la población (20%) y el consumo de nafta y gas oil (20%) de cada provincia, también comprendía una suma igualitaria entre todas (30%, frente al 5% anterior). Sin duda, esta última distribución amparó a aquellas menos favorecidas. En cuanto al Fondo II, a pesar de que el porcentaje se redujo levemente respecto a la normativa anterior, en la práctica las partidas crecieron, al quitárseles deducciones previas. Para su reparto se adoptó similar criterio respecto al Fondo I, pero tomando distintos índices.

Estos cambios beneficiaron considerablemente a las provincias, pues obtenían en concepto de transferencias sumas más vastas a las anteriormente correspondidas (Gráfico 2). Los guarismos son claros: mientras en 1956 aquellas invirtieron el 2,9% del FNV, en 1964, el 30,2%. A partir de ese año la curva experimenta una baja, más pronunciada desde 1966. Cabe aclarar que la posibilidad de que el Fondo I pudiera incrementarse con otras fuentes, como rentas generales y créditos, explica la superación del 65% estipulado.

Gráfico 2: Inversiones de Vialidad Nacional y transferencias a las provincias (en porcentajes), 1939-1968.

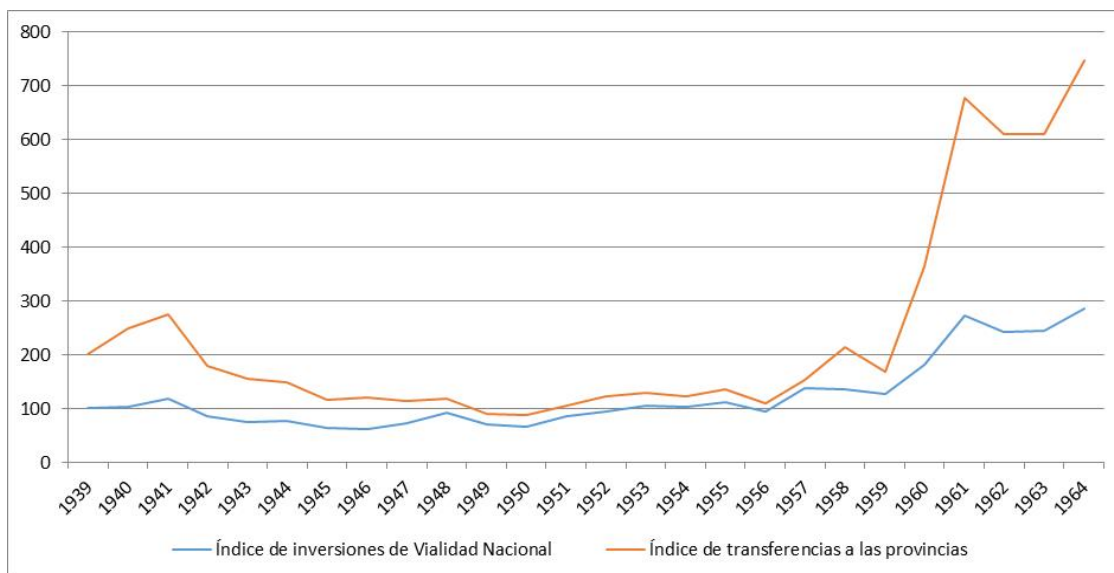


Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos (1959). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1957*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1973*. Buenos Aires.

Aclaración: A partir de 1958 las transferencias a las provincias incluyen no sólo los fondos de Coparticipación Federal (Fondo II), también los de Caminos de Fomento Agrícola (Fondo A). En 1961 se suman los derivados de la ley 15.274.

Resulta pertinente destacar que las transferencias a las provincias no sólo mejoraron en términos porcentuales dentro del FNV. Medidas en índices, experimentaron un salto pronunciado a partir de 1959 (mucho mayor que el de inversiones de Vialidad Nacional), revirtiendo –exceptuando el alza de 1958– la tendencia decreciente desde 1942 (Gráfico 3). Hasta el momento, la coparticipación no repercutía decisivamente en términos financieros. Además, lo que las provincias recibían de la nación por la vía del impuesto a los combustibles resultaba insignificante, de allí que debían apelar casi exclusivamente a sus propios recursos –como los provistos del gravamen territorial y la contribución por mejoras de las propiedades beneficiadas por la construcción de caminos– y, especialmente, a las rentas generales. La nueva distribución de recursos puede interpretarse entonces como una acentuación de las autonomías provinciales, al fortalecer los valores de coeficientes de compensación. Es decir, el nuevo régimen les proveyó bases financieras para asumir con mayor solvencia una responsabilidad que ya les correspondía. Para acogerse a estos beneficios, debían crear organismos viales autárquicos y aportar de sus arcas por lo menos una cantidad igual a la recibida de este sistema.

Gráfico 3: Índices de inversiones de Vialidad Nacional y transferencias a las provincias, 1939-1964. Índice 1939=100.



Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos (1959). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1957*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Anuario Estadístico de la República Argentina, 1973*. Buenos Aires. Índice del costo de construcción para la Capital Federal tomado de Vic, M. (1967). *Evolución, economía y organización vial*. Tomo 1. Buenos Aires.

Aclaración: A partir de 1958, las transferencias a las provincias incluyen no sólo los fondos de Coparticipación Federal (Fondo II), también los de Caminos de Fomento Agrícola (Fondo A). A partir de 1961, se suman los de la ley 15.274.

La asignación de mayores recursos permitía a las provincias cumplir sus atribuciones, en tanto que el organismo nacional se resguardaba su función rectora y vigilante para asegurar la realización de las obras y la buena administración. “La nueva ley es de una estructura rígidamente federal..., está hecha con criterio netamente provinciano” aseguró Justiniano Allende Posse.¹⁹ Para sus defensores, no sólo representaba un instrumento legal que facilitaba la solución de los problemas técnicos y financieros de los entes viales del país, sino que ratificaba

¹⁹ AAC (1958). *Carreteras*, 15, p. 37.

el facto federal consagrado en 1932.²⁰ En tal sentido, por un lado, preveía la transferencia total o parcial de recursos, equipos, instalaciones y personal a las provincias, procurando una efectiva descentralización y una más racional prestación de servicios (art. 38). Y, por otro, la normativa instituyó el Consejo Vial Federal (art.12) como ámbito de colaboración y tratamiento de problemas comunes de los organismos viales nacional y provinciales, el cual se erigió finalmente en 1960.²¹ De todos modos, más allá de la arenga a favor de la coordinación y la unidad, su creación estuvo envuelta de cierta vaguedad, limitándose a escasas normas generales. Absorbió la labor desplegada por el Comité Permanente de Direcciones Provinciales de Vialidad, reunido en 1956, y sigue vigente en la actualidad, aunque aún no ha concitado atención académica. Compuesto por cinco comisiones zonales (Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo y Patagónica), su origen trasunta la exaltación de lo regional y la descentralización, mediante la vinculación de los organismos viales de las distintas áreas geográficas que comparten similares características físicas y problemas.

Durante la etapa bajo estudio la DNV amplió su intervención a través de un esquema geográficamente coordinado que distribuía recursos y también capacitación y asesoramiento entre los distintos espacios provinciales. Por ejemplo, el Consejo Vial Federal actuaba como un organismo de estudio y enlace afín al logro de la racionalidad y la eficiencia, en tanto que acuerdos con universidades permitían brindar cursos para la formación de recursos humanos. Para reforzar el perfil técnico de la repartición y posibilitar el recogimiento de experiencias internacionales, se promovieron reuniones con ingenieros latinoamericanos y norteamericanos, becas en el extranjero, conferencias y múltiples informes; de estas instancias participaban delegados provinciales.²² Es decir, el proceso de descentralización no se desarrolló de modo excluyente, ya que la repartición nacional asumió las funciones de financiamiento y asesoramiento.

En términos de caminos construidos en la red nacional, los guarimos indican una caída durante la “Revolución Libertadora” y una reversión de la tendencia a partir de 1958 –aunque con vaivenes–; en cambio, la pavimentación evidencia una curva ascendente en todo el período bajo estudio.²³ En el caso de los kilómetros construidos por coparticipación federal, se advierte una tendencia a la baja a partir de 1955, con un repunte entre 1960 y 1965. De las *Memorias* se desprende que, en términos regionales, el 20,8% de las obras en ejecución por el sistema de coparticipación federal entre 1959 y 1966 le correspondía a Buenos Aires, el 33% a la región Centro, el 9,9% a la Patagonia, el 10% a Cuyo, el 17% al Noreste y el 17,3% a Noroeste. Si bien la problemática amerita estudios más pormenorizados, una preliminar lectura de las fuentes evidencia un incremento en la cantidad de las obras de coparticipación entre el período 1959-1962 y 1963-1966 (de 257 a 645), pero no una variación sustantiva en cuanto a la alteración de la localización de las mismas, puesto que el grueso se emplazaba en la zona núcleo de la producción agropecuaria. La distribución de los importes contractuales de coparticipación corrobora lo anterior: entre 1959 y 1962 el 58,4% les concernía a Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Más allá de las cifras, lo importante para nuestro análisis consiste en destacar que, si bien las realizaciones durante el gobierno de Aramburu no lograron la economía de recursos prevista ni avanzaron en propuestas modernizadoras (Gómez y Tchordonkian, 2019), encarnaron una nueva matriz conceptual e institucional. Al interior de la DNV, la misma se tradujo en una serie de instrumentos centrados fundamentalmente en la reestructuración de las áreas de gestión y los esquemas de financiamiento. Entre otras consecuencias, ambos allanaron el camino para el avance de la descentralización, más notoria durante los gobiernos de Frondizi, Guido e Illia.

Como expresión de ello, conviene detenerse en otros dos fenómenos. Primero, la proliferación de convenios de la DNV con las provincias para que éstas invirtieran parte de sus fondos de coparticipación federal en la construcción y el mejoramiento de rutas nacionales dentro de su jurisdicción, según muestran las *Memorias* de la repartición. La firma de estos contratos permitía combinar la centralización del planeamiento con la descentralización de la ejecución de

²⁰ AGVN (1960). *Memoria*, 1957-1958, p. 19.

²¹ DNV (1960). *Constitución del Consejo Vial Federal. Actas-Sesiones-Resoluciones*. Buenos Aires.

²² DNV (1960). *Conferencias sobre temas viales*, vol. 51. Buenos Aires.

²³ AGVN. *Memoria*, 1954-1955-1956. AGVN (1960). *Memoria*, 1957-1958, p. 9. DNV. *Memorias*, 1963-1966, p. 13.

las obras públicas, por cierto, una arenga no completamente novedosa. A esto debe agregarse el aporte financiero de los organismos internacionales para el desarrollo vial regional, en cuyas gestiones tuvo un papel destacado la DNV. Frente a una insuficiente penetración de la infraestructura vial en las áreas marginales, la repartición colaboró con las provincias en su desarrollo, aunque habría que evaluar el impacto efectivo.

Segundo, la transferencia de tareas, bienes y personal, a través de la modificación de la estructura administrativa de la DNV. Agrupadas bajo la denominación “racionalización administrativa”, dos medidas ameritan una referencia. La primera trasladaba funciones (con sus correspondientes recursos, equipos, instalaciones y personal) a los organismos viales provinciales, dando cumplimiento integral al art. 38 del decreto-ley 505.²⁴ Además, estipulaba que la DNV debía contratar el estudio y los proyectos de las obras a profesionales, así como ajustar su estructura orgánica, suprimiendo dependencias y reduciendo el plantel. La segunda medida reajustaba los métodos de trabajo en la conservación de caminos, básicamente achicando instalaciones, apartando equipos obsoletos y suprimiendo obras por administración.²⁵ Asimismo, la DNV cedía a las provincias las tareas del Plan de Caminos de Fomento Agrícola y a la actividad privada aquellas referidas a la reparación y al mantenimiento de equipos. Entre los considerandos de ambos decretos se señalaba que al Estado nacional no le competía cumplir tareas que pudieran desempeñar directa y eficientemente los gobiernos locales y la actividad privada, así como alertaba sobre la urgente necesidad de reducción de la planta burocrática. Se constata así que la descentralización estuvo atravesada por la racionalización y la eficiencia como principios centrales para guiar la acción del Estado.

Básicamente, y junto a la delegación a la actividad privada, las disposiciones cedían a los organismos provinciales un conjunto de caminos y funciones hasta entonces a cargo de la repartición nacional. Bajo este impulso, se aprecia una merma de la longitud de la red nacional, por la cesión a las provincias (en especial, de tierra y ripio). En efecto, la red existente pasó de 57.351 km en 1959 a 46.603 en 1962, es decir, un 18% menos.²⁶ En 1966, se redujo a 44.043 km, lo cual corrobora la tendencia a la provincialización de parte de la red (debe tenerse en cuenta que en los últimos cuatro años se habían construido casi 3.000 km de nuevos caminos), cuestión que concitó cierta oposición.²⁷ “Los círculos viales del país, tanto oficiales como privados, recibieron ese decreto con escepticismo e inquietud... Una descentralización... sólo debe lograrse mediante pasos sucesivos bien escalonados” aducía un editorial de *Carreteras*.²⁸ Entre las críticas, merece mención la insuficiente capacidad funcional de los organismos provinciales –tanto en lo técnico como lo administrativo–, la afectación de la conservación de la red nacional –por la dispersión de equipos, un posible aumento del aparato burocrático estatal y las deficiencias de los organismos provinciales–, la puesta en peligro de los vínculos contractuales ya asumidos y la incertidumbre respecto a los nuevos, junto al incremento del peso financiero soportado por las provincias.

A pesar de las objeciones, la acentuación de la descentralización como configuración institucional, a fin de terminar con la anterior macrocefalia, posibilitó el planteamiento de asuntos más asociados a lo provincial. Además, la descentralización como herramienta para incrementar la eficiencia se asociaba a un discurso antipolítico. Si bien factores exógenos (crisis económica, inestabilidad política, pujas redistributivas) socavaron los objetivos enunciados por la retórica oficial, tras 1955 y especialmente 1958, la trayectoria de la DNV condujo a un cambio en la distribución de poder intergubernamental (con relación a recursos económicos y organizativos). Lo decisivo aquí fue que dicha tendencia no fortaleció, como estaba previsto, las capacidades estatales, medidas en términos de estabilidad de recursos e inversiones. Así y todo, fue un momento de intensificación de la actividad vial y de un sesgo descentralizador, cuyos efectos en los niveles subnacionales dependieron de múltiples factores que hicieron que el proceso difiriera de una provincia a otra.

²⁴ Decreto 506. República Argentina. *Boletín Oficial*, 2/2/1962, núm. 19.746.

²⁵ [Decreto 2.438](#). República Argentina. *Boletín Oficial*, 29/3/1962, núm. 19.790.

²⁶ DNV (1962). *Memoria. 1959-1962*, p. 15.

²⁷ DNV. *Memorias, 1963-1966*, p. 35.

²⁸ AAC (1961). *Carreteras*, 26, p. 3.

La repartición vial de la provincia de Buenos Aires

Como hemos planteado, a partir de 1955 desde el ámbito nacional se incentivó la ampliación de la acción del Estado provincial en materia vial, básicamente a raíz de la descentralización. Sin embargo, a lo largo del país tal derrotero se produjo de manera heterogénea, al prevalecer diversos ritmos, alcances y especificidades. Para ahondar en las particularidades regionales, en este apartado analizaremos esquemáticamente el perfil y la actuación de la DVBA, en una provincia extensa y con un fuerte peso económico tanto industrial y comercial como agropecuario. A mediados de la década de 1950, su red total de caminos rondaba los 109.169 km (5,3% nacionales, 35,2% provinciales y 59,5% municipales) y convergía en gran proporción en la capital de la República. En tanto un 57,7% de la red nacional contaba con pavimento, éste apenas alcanzaba un 5% en la red provincial y una proporción aún menor y no mensurada en la red municipal.²⁹ El estado de precariedad de los caminos de tierra impedía su tránsito permanente.

En la provincia, la descentralización administrativa y financiera habría tenido un efecto positivo sobre la autonomía y el activismo de su organismo vial, y habría potenciado a su vez a los organismos comunales. El aumento de la capacidad organizativa de la repartición estuvo influido por la promoción de la capacitación de los funcionarios, las mayores transferencias del gobierno central y la más dilatada autoridad decisoria para planear, evaluar y decidir en las cuestiones propias. Es decir, se le confirieron atribuciones y, principalmente, mayor proporción de ingresos, gracias a los cuales asumió con mejor solvencia una facultad que ya detentaba. De este modo, la nueva etapa abierta, acompañada de importantes avances tecnológicos y recambios de elencos gubernamentales, dio paso a una intervención vial provincial –aunque no exenta de inconvenientes– más planificada, sistemática y descentralizada, según lo refrendan varios fenómenos.

En primer lugar, la recuperación de la autarquía, en 1956 (decisión de vanguardia en el país, al efectuarse dos años antes que a nivel nacional), le brindó al organismo mayor independencia en el manejo presupuestario, la contratación de obras y la ejecución de planes de trabajo, con lo cual ya no requería de la aprobación de cada una de sus acciones por parte del ministro de Obras Públicas.³⁰ La simplificación y agilización de trámites de aprobación de proyectos, llamados a licitación, contratación y pago de certificados constituyen los principales beneficios del nuevo croquis de funcionamiento. Además, la presencia de asociaciones civiles en el directorio se mostraba como garantía de democratización, profesionalismo y eficiencia. Con el nuevo esquema se incorporaban formalmente los intereses particulares al Estado y se jerarquizaba al técnico y al usuario. Por otra parte, junto a su reestructuración interna en 1957,³¹ que entre otras derivaciones robusteció a las delegaciones regionales (las llamadas Zonas) en procura de una descentralización de servicios, se percibe dentro de la repartición una mayor preocupación por el perfeccionamiento profesional y técnico. Según la AAC, la descentralización rápidamente dio sus frutos: “en menos de dos años ha realizado con un régimen de autarquía una labor que no tiene parangón con la llevada a cabo en un lapso similar de centralizada”.³²

Además de la reorganización institucional, la asignación de recursos a obra vial es un indicador del interés del gobierno en el área. En este sentido, la autarquía fue respaldada financieramente, gracias a la mayor disponibilidad de fondos, que pasaron de m\$N 20.000.000 en 1955 a superar los m\$N 160.000.000 en 1958.³³ Obró en la superior holgura presupuestaria la restitución de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles, la cual se completó a fines de 1960, si bien deben reconocerse las dificultades para la percepción. Aparte de ello, la institución contaba con fondos de la coparticipación federal –que en 1958 casi equipararon a los recursos propios– y del Plan de Caminos de Fomento Agrícola.³⁴ De este modo, la financiación de gastos pasó a

²⁹ AAC (1957). *Carreteras*, 11, p. 7.

³⁰ Decreto-ley 7.823. Provincia de Buenos Aires. *Boletín Oficial*, 8/7/1956, núm.13.233.

³¹ Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (MOPBA) (1957). *Organización General de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata.

³² AAC (1958). *Carreteras*, 13, p. 2.

³³ MOPBA. *Memoria. Septiembre 1955-Mayo 1958*, p. 55.

³⁴ DVBA (1958). *Vialidad*, 3, p. 31.

efectuarse básicamente con recursos propios y otros distribuidos por la DNV, quedando en un segundo plano la recurrencia a rentas generales.

Si bien carecemos de series estadísticas sistemáticas y asumimos las limitaciones que presentan los análisis presupuestarios (ya que son previsiones de gastos que experimentan modificaciones y en este período padecieron una alta inflación), podríamos suponer un incremento en la consignación de fondos. Para 1965, los datos disponibles exhiben un relativo abultado presupuesto de la repartición provincial: m\$N 8.500.000.000, equivalente a la tercera parte del que disponía la DNV. Tal monto señalaba la decidida voluntad del gobierno bonaerense de potenciar la labor vial, centrada en la pavimentación. Los fondos propios representaban el 77,38% del total (principalmente, derivados de impuesto a los réditos y del impuesto inmobiliario). La participación provincial en los impuestos a los combustibles alimentaba el 22,33% de los recursos viales, en tanto que el aporte proveniente del sistema de coparticipación federal representaba el 19,52% del total.³⁵ Con datos fragmentarios, presumimos que este último rubro habría perdido significación con el transcurso de los años, en contraposición a los recursos propios, que aumentaron su intervención en el total.

Las inversiones viales, que representaban alrededor de un 25% de la inversión pública provincial, crecieron especialmente a partir de 1957 (se triplicaron respecto a 1955).³⁶ Su magnitud tras la restitución de la autarquía se inscribió en lo que fue un rasgo que caracterizó esos años: el rol protagónico del Estado en la promoción de la infraestructura. En términos numéricos y proporcionales, los planes de trabajo, tanto de conservación como de obra nueva, ganaron amplio terreno. De cualquier manera, resulta pertinente destacar que la inversión en obras de la DVBA exhibió vaivenes interanuales. No obstante, en 1957 se alcanzó un nivel elocuentemente superior al verificado en los años previos, para luego mermar ligeramente al año siguiente. Los montos más significativos se observan en el lapso 1959-1960, mientras que en 1961 los importes descendieron levemente.³⁷ En cuanto a la conservación, las sumas asignadas estuvieron muy por encima del nivel correspondiente al año 1955, en respuesta al reclamo de transitabilidad, que cobró mayor visibilidad por entonces. Ilustrativamente, en el ejercicio comprendido entre octubre 1961 y diciembre 1962, y dentro de un presupuesto global de m\$N 4.726,8 millones, el 43% se destinaría a obras por contrato y el 8% al pago de mayores costos.³⁸ Por su parte, el 13% iría a conservación, el 5,5% a equipos y el 13,7% a sueldos y gastos administrativos. Para 1965, las proporciones se mantuvieron: 14,5% para administración, 14,2% para conservación, 57,7% para construcción, 4,7% para coparticipación vial municipal y 7,7% para equipamiento, entre otros gastos.³⁹

Las inversiones viales se tradujeron en un mayor activismo. Emblema de tal ímpetu y como parte de un proyecto más integral enmarcado en los aportes de las teorías del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano (Rougier, 2021), el Plan Vial 1959-1963 entrañó un esfuerzo de envergadura al propiciar la pavimentación de más de 3.000 km de nuevos caminos, el ensanche de 450 km, la construcción de accesos por 150 km y la reconstrucción de 30.000 km de caminos de tierra (Salomón, 2019). Dos importantes fuentes de financiamiento del plan, que alcanzaba los m\$N 6.699,6 millones, procederían del impuesto a los combustibles (24,2%) y de la coparticipación federal (20,1%). En cuanto a las inversiones, 59,4% se destinaría a obras, 15,1% a reconstrucción de caminos de tierra, 10,8% a equipos, 8,2% al pago de sueldos, 1,5% a gastos administrativos, 4,2% a coparticipación municipal y 0,8% al Plan de Caminos de Fomento Agrícola.⁴⁰ La ejecución, si bien no cumplió cabalmente con las expectativas (impactada esencialmente por las dificultades para la cobranza del impuesto a los combustibles, las fluctuaciones de la coparticipación y la inflación), reflejó el incremento de la actividad carretera. Lo expresa el hecho de que, a los 1.920 km de caminos provinciales pavimentados en 1958, a fines de 1963 se sumaron 588 km. Asimismo, en 310 km se habían efectuado

³⁵ AAC (1965). *Carreteras*, 40, p. 20.

³⁶ Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Junta de Planificación Económica (1958). *La inversión pública provincial. Desarrollo Económico*, 1 (1), p. 239.

³⁷ MOPBA. Dirección de Vialidad. *Memoria de obras y servicios públicos. Período 1/V/61 al 31/XII/63*.

³⁸ DVBA (1961). *Vialidad*, 18, p. 82.

³⁹ AAC (1965). *Carreteras*, 40, p. 23.

⁴⁰ DVBA (1959). *Plan Vial 1959-1963, Tomo 1*, pp. 77-78.

reconstrucciones y en 1.022 km, apertura de traza. Las obras en construcción –con la mitad de su ejecución– abarcaban 2.332 km de caminos (entre ellos, 1.826 km de pavimentos).⁴¹

Otro rasgo importante en las políticas públicas impulsadas en este período fue el intento por distribuir y mejorar la oferta caminera y orientarla hacia el interior provincial mediante una política orgánica de descentralización; de hecho, tal fue el objetivo del Plan Vial 1959-1963. En la misma dirección apuntaron las reformas descentralizadoras hacia el nivel municipal, en un momento en que una trama de profesionales, asociaciones y espacios de discusión expresaba consensos en torno al rol de los municipios y vecinos en materia de vialidad. Encuadrado dentro del esquema de reestructuración vial provincial y del interés por la promoción de las áreas rurales, el pionero en el país Régimen de Coparticipación Vial Municipal materializó a partir de 1957 la obligación de las comunas de atender con mayor sistematicidad su propia red: la DVBA les entregaba un porcentaje de sus recursos propios para mejorar y conservar los caminos de jurisdicción municipal. Los mayores niveles de transferencias potenciaron la autonomía de las autoridades locales (antes obstaculizada por la falta de financiamiento), al tiempo que las habrían forzado a mejorar la infraestructura institucional para profesionalizar su personal y aumentar sus fondos (Salomón, 2121). De todos modos, los resultados fueron dispares de una comuna a otra y en términos temporales, ya que al mayor dinamismo de los tres primeros años le siguió una decadencia relativa.

Asimismo, otro novel sistema operó en el marco de traspaso de funciones a la esfera local. A partir de 1960, la decisión de la DVBA de acordar con las municipalidades la conservación de los caminos provinciales marcó el inicio de una nueva política, bajo la premisa de que podrían actuar con mayor eficiencia en función de su proximidad. Los contratos estipulaban que éstas se encargaban, por su cuenta o por intermedio de terceros, de realizar las tareas que normalmente efectuaban los camineros con dinero de la repartición, mientras que los jefes de zona controlaban los trabajos.⁴² Además, la provincia transfirió caminos a la red municipal. Estos cambios operaron en el marco de la vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1958 que, junto a la admisión de las concesiones a empresas privadas, aceptó a los organismos descentralizados como entidades autorizadas para la prestación de servicios públicos.

En suma, en lo que respecta a la provincia de Buenos Aires, se observa que su organismo vial asumió un plan de realizaciones que representó un aumento considerable de actividades respecto al período anterior, apuntalado por las directrices operadas a nivel nacional pero también sostenido por una política provincial que puso el acento en la descentralización y la especialización de funciones. Varias circunstancias redundaron en una mayor efectividad de las capacidades estatales, entre ellas, la autarquía, la mayor disponibilidad de recursos, el equipamiento, la formación del personal, la planificación, la creación de un clima de confianza favorable a la inversión privada y la descentralización al nivel municipal.

Reflexiones finales

Nos ha interesado abordar las capacidades estatales –concebidas como las formas de problematizar, priorizar y gestionar las cuestiones públicas– en materia vial entre 1955 y 1966, bajo el influjo del desarrollismo. Inscripta en una visión de largo plazo, la infraestructura vial era considerada por elencos profesionales y gubernamentales tanto como una vía de modernización del aparato productivo como de desconcentración social, política y económica, imperativos que exigían eficacia de gestión e innovación tecnológica. En consonancia con los discursos provenientes de los organismos internacionales, las autoridades públicas promocionaron los conceptos de descentralización y de autogestión. Si en los años anteriores la aspiración había sido centralizar y concentrar los resortes financieros, administrativos y legales, a partir de entonces los roles del Estado nacional serán los de asesorar, controlar y delegar aspectos de la gestión en las comunidades y las iniciativas privadas, aun cuando se reservaba para sí la elaboración de programas de desarrollo y la realización de obras de gran envergadura.

⁴¹ DVBA (1963). *Informe sobre el estado de ejercicio de las obras del Plan Vial 1959/63*. Octubre 5 de 1963, p. 1.

⁴² DVBA (febrero de 1962). *Boletín Vial Municipal*, 22, p. 3. DVBA (junio de 1962). *Boletín Vial Municipal*, 26, p. 2.

Bajo este paradigma, la institucionalidad pública estatal orientada a la vialidad experimentó innovaciones relevantes: la delegación a las provincias se erigió como una de las consignas de la hora a fin de ganar eficacia. Desde el punto de vista formal, el nuevo régimen de funcionamiento jerarquizaba la cuestión vial e impactó –con distinto ritmo y tenor– en la faceta administrativa, la disponibilidad de recursos y la coparticipación. De todos modos, lejos de constituirse en una política coherente, debe reconocerse –y seguir indagándose– que la vialidad, dentro de un plan de infraestructura de más vasto alcance, se destacó por una gestión paradójica en virtud de la correlación de fuerzas en cierto punto contradictorias.

Más allá de las dificultades, el perfil y la actuación de la DNV revelan una nueva modalidad de intervención en materia vial luego de la autodenominada “Revolución Libertadora”. Durante el gobierno de Aramburu, la restructuración del funcionamiento y los esquemas de financiamiento allanaron el camino para el avance de la descentralización, acentuada durante los gobiernos de Frondizi e Illia. Más allá de los matices de gestión, pueden identificarse una serie de transformaciones que, pese a que no agotan las ocurridas en el período, ejemplifican el carácter de los cambios ocurridos. Primero, la restauración de la autarquía de la DNV, acompañada de un crecimiento significativo –aunque oscilante– del presupuesto en base a la recuperación de las bases financieras específicas, contribuyó a un aumento de la capacidad de acción. Presentada como un instrumento de actuación política central, la autarquía administrativa y financiera intensificaba y adecuaba el accionar vial a las exigencias del desarrollo, sustrayéndolo de los vaivenes políticos. Las facultades de su directorio para coordinar la política pública, mediante un mayor control del proceso planificador y presupuestario, se vieron realizadas por medidas tendientes al abultamiento de recursos.

Por su parte, la representación regional en el directorio y la intervención de las reparticiones provinciales en los grandes planteos camineros del país a través del Consejo Vial Federal constituyen, al menos en teoría, expresión del realce del federalismo. En el mismo sentido, la más equitativa distribución de fondos entre la nación y las provincias y las medidas de descentralización previstas en la normativa, referidas a la transferencia total o parcial de servicios, equipos, personal, etc. configuran cambios sustanciales respecto a la etapa anterior. Así, el nuevo régimen no sólo les proveyó a las provincias bases económicas para asumir con mayor efectividad una responsabilidad que ya les correspondía, también les cedió redes y mayor autonomía administrativa y financiera, aunque debían supeditarse al contralor nacional. Fortalecieron así su autonomía relativa, pese a que algunas provincias mantuvieron su hegemonía en términos de cantidad de obras y montos de ejecución.

Como era de prever, el dinamismo y el sesgo descentralizador de la DNV tuvieron efectos en el nivel provincial, aunque éstos dependieron de múltiples factores. En el caso de la provincia de Buenos Aires, una de las más beneficiadas, la descentralización habría tenido un efecto positivo sobre la autonomía y el activismo de su organismo vial, y habría fomentado a su vez a los organismos comunales. La mejor capacidad de intervención de la repartición se vio favorecida por la capacitación de los funcionarios, alzas en la coparticipación y la más dilatada autoridad decisoria, junto a la participación de inversiones privadas y las mejoras tecnológicas. Quedaría en agenda la investigación de otros organismos provinciales, a fin de encarar estudios comparativos.

Para finalizar, cabe detenerse en otro punto. En la Argentina, la descentralización y la transferencia de tareas a provincias y municipios ha quedado enlazada a la crisis del Estado de bienestar, como una de las maneras en que operó la reducción del aparato del Estado y que se tradujo básicamente en una delegación de obligaciones sin traspaso de recursos. En contraste, lo expuesto en esta investigación matiza tal afirmación, al demostrar que la descentralización vial estuvo, al menos a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, acompañada por un reforzamiento financiero de los organismos subnacionales. Ahora bien, ¿hasta qué punto mejoró la eficiencia de la gestión pública? ¿En qué medida los resultados tuvieron correspondencia con los propósitos enunciados? La ejecución de las obras, ¿fue más equitativa a nivel regional? ¿Se habrían potenciado los conflictos distributivos entre los funcionarios provinciales, al haber incrementado su poder? Estos interrogantes indican que la problemática, lejos haber sido saldada, abre futuras líneas de investigación.

Bibliografía

- Aguirre, O. (2010). La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina. *Revista Afuera*, (9), s/p.
- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas*, 2 (21), 75-94. Recuperado de https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Altamirano_prismas2
- Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 15 (3), 827-847. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3861/386138038013.pdf>
- Costa, C. (2020). Estado, arquitectura y territorio. Obras para energía, industria y conexiones territoriales. En Müller, L. y Shmidt, C. (Comps.), *Arquitecturas de Estado Empresas, obras e infraestructuras (1955–1975): casos y debates en Sudamérica* (pp. 165-181). Santa Fe: Ediciones UNL. Recuperado de https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5623/Libro_Arquitecturas_Muller_Shmidt_DIGITAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (14), 529-559. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3467372>
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-352. Recuperado de https://www.academia.edu/44421481/Una_Teoria_Secuencial_De_La_Descentralizacion_Argentina_Y_Colombia_En_Perspectiva
- Giorgi, G. (2014-2015). En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal. *Anuario IEHS*, (29-30), 159-175. Recuperado de <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2014-15/09%20Anuario%20IEHS%2029&30.D1.Giorgi.pdf>
- Gomes, G. (2011). El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970). *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos Segreti”*, (11), 279-302. Recuperado de https://cehsegreti.org.ar/archivos/FILE_00000388_1412624516.pdf
- Gómez, T. y Tchordonkian, S. (2016). En torno al sistema de transportes en la Argentina. Caminos y vías férreas, 1930-1950. *Tst: Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, (30), 48-79. Recuperado de https://www.tstrevista.com/tstpdf/tst_30/articulo30_02.pdf
- Gómez, T. y Tchordonkian, S. (2019). Proyectos y concreciones en el sector vial (1958-1962). *Documentos de Trabajo del CESPA/IIIE*, (57), 1-23. Recuperado de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/DI-N%C2%BA-57-TG.pdf>
- Gruschetsky, V. (2019). La Dirección Nacional de Vialidad, una repartición modelo del Estado nacional. Técnica y política en la ciudad de Buenos Aires en la década de 1930. En: Menazzi, L. y Jajamovich, G. (Comps.), *Saberes Urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad* (pp. 77-111). Buenos Aires: TeseoPress. Recuperado de <https://www.teseopress.com/saberesurbanos/>
- Gruschetsky, V. (2021). Infraestructura vial y territorio. El caso del Acceso Norte (1920-1960). En: Zunino Sing, D., Gruschetsky, V. y Pliglia, M. (Coords.), *Pensar las infraestructuras en Latinoamérica* (pp. 145-165). Buenos Aires: TeseoPress. Recuperado de <https://www.teseopress.com/pensarlasinfraestructurasenlatinoamerica/>
- Jáuregui, A. (2014-2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, (29-30), 141-158. Recuperado de <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2014-15/08%20Anuario%20IEHS%2029&30.D1.Jauregui.pdf>
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (5), 1-43. Recuperado de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 20 (40), 1-29. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352012000200001
- Müller, L., Parera, C. y Shmidt, C. (2017). Las arquitecturas de Estado en Argentina (1955-1971). Una investigación en curso. *Estudios sociales del Estado*, 3 (5), 189-198. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/ese.v3i5.102>
- Osuna, M. F. (2017). “El Ministerio de Onganía”. Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970). *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, (11), 69-91. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria/article/view/17318/17039>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento Cedes*, (4). Recuperado de <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: FCE.
- Rougier, M. (2021). La gestión de Aldo Ferrer al frente del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires (1958-1960). *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 8 (2), 103-119. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/69050/1/21-8-2%28103-119%29.pdf>
- Salomón, A. (2018). Los caminos rurales desde una perspectiva histórica. Antecedentes y novedades del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (Argentina, 1956). *História: Debates e Tendências*, 18 (2), 260-275. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5524/552459256007/html/>
- Salomón, A. (2019). Caminos transversales por el interior de la provincia de Buenos Aires: el Plan Vial 1959-1963. *Revista Transporte y Territorio*, (21), 189-211. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/7155>
- Salomón, A. (2021). Una descentralización controlada: el Régimen de Coparticipación Vial Municipal de la provincia de Buenos Aires (1957). *Estudios Socioterritoriales*, (30), 1-21. Recuperado de <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/1244/1031>

“La descentralización vial en tiempos desarrollistas (Argentina, 1955-1966)”

Sckopol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, (50), 71-122.

Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubischek*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Szupiany, E. (2021). Infraestructura e integración regional: la conformación del sistema vial Santa Fe-Paraná entre la conexión de la Mesopotamia argentina y el Corredor Bioceánico Central. *Cuaderno urbano*, 30 (30), 111-137. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.30972/crn.30304930>

Recepción: 15/12/2021
Evaluado: 16/04/2022
Versión Final: 28/04/2022