

Una descentralización controlada: el Régimen de Coparticipación Vial Municipal de la provincia de Buenos Aires (1957)

A controlled decentralization: the Municipal Road Coparticipation Regime of the province of Buenos Aires (1957)

Alejandra Salomón

Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes (CONICET/CEAR-UNQ). Roque Sáenz Peña 352, 1er. Piso, Oficina 30, (B1876BXD) Bernal, Buenos Aires, alejandralaurasalomon@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3533-5391>

Recibido: 9 de diciembre 2020 || Aprobado: 16 de junio 2021

Resumen

Este trabajo aborda el Régimen de Coparticipación Vial Municipal de la provincia de Buenos Aires y sus potenciales efectos, en un contexto en el que los caminos de la red terciaria se convirtieron en un asunto socialmente problematizado. Con el objetivo de contribuir al estudio histórico de la gestión de los caminos rurales, y en base al análisis de contenido de fuentes primordialmente oficiales (legislación, memorias gubernamentales, informes, publicaciones periódicas), se indagarán tanto el diseño y los criterios subyacentes en la nueva normativa como sus resultados iniciales en materia de recursos, profesionalización y equipamiento de las comunas. La hipótesis consiste en que la descentralización fiscal vial habría sido una política de fortalecimiento a las instituciones locales –aunque supeditándolas al control del gobierno provincial– a fin de impulsar el desarrollo del interior rural provincial.

Palabras clave: Descentralización; Provincia de Buenos Aires; Municipios; Redes viales

Abstract

This paper deals with the Municipal Road Co-participation Regime of the province of Buenos Aires (decree-law 17.861 / 1957) and its potential effects, in a context in which the roads of the tertiary network became a socially problematic issue. In order to contribute to the historical study of the management of rural roads, and based on the content analysis of primarily official sources (legislation, government reports, reports, periodicals), both the design and the underlying criteria in the new regulations are looked into, as its initial results in terms of resources, professionalization and equipping of the communes. The hypothesis is that the fiscal decentralization of roads would have been a policy of strengthening local institutions –although subjecting them to the control of the provincial government– in order to promote the development of the rural interior of the province.

Key words: Decentralization; Buenos Aires province; Municipalities; Road networks

Artículo científico

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene su origen en nuestro interés por los caminos rurales y su devenir en la provincia de Buenos Aires, en función de su importancia tanto para las actividades productivas como para el bienestar. La relevancia de la temática radica en la necesidad de reflexionar acerca de los actuales esquemas de transferencias y distribución de recursos intergubernamentales, en función de los desequilibrios financieros existentes y las dificultades en garantizar la conectividad rural. Asumiendo las raíces institucionales de la intransitabilidad, efectuaremos una aproximación desde la historia a las transformaciones estatales operadas en relación a la red vial municipal: la descentralización de recursos desde la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVBA) efectuada en 1957. Puntualmente, aquí se analiza el contenido legal del Régimen de Coparticipación Vial Municipal y sus potenciales efectos, en un contexto en el que los caminos de la red terciaria o municipal se convirtieron en un asunto socialmente problematizado. La normativa, que garantizaba fondos provinciales para atender los caminos comunales (quedaban excluidos aquellos ubicados en zonas urbanas y urbanizadas, salvo excepciones) produjo sinergias que potenciaron el mantenimiento y la construcción de obras viales locales. De este modo, novedosas tramas de relaciones económicas e institucionales dieron lugar a acuerdos y negociaciones en los que el municipio se erigió como un actor privilegiado del quehacer vial.

Dentro del campo historiográfico nacional, la vialidad se ha convertido en un objeto de estudio de la disciplina. Desde distintas áreas de interés, la bibliografía reconoce en la década de 1930 una intensa y decidida intervención del Estado en materia vial, ligada al proceso de urbanización, la difusión del automóvil, la presión de intereses sectoriales, la expansión del turismo y el accionar de los expertos (Ballent, 2008; Gómez y Tchordonkian, 2014; Piglia, 2014, entre otros). La cuestión vial de la provincia de Buenos Aires ha recibido exigua atención específica, aún menos en ámbitos local-rurales durante la segunda mitad del siglo XX.

Por su parte, las investigaciones basadas en la descentralización identifican su inicio a finales del decenio de 1970 y su acentuación en 1990. Ha sido demostrado que en esta última década se incrementó significativamente la cantidad de recursos transferidos de la nación a las provincias, en tanto que aquellos que los municipios recibieron de estas no aumentaron en proporciones similares (Smulovicz y Clemente, 2004). En lo que concierne a los espacios rurales, el proceso de descentralización se ha examinado en el marco de las propuestas de desarrollo territorial, concebido este como un desarrollo alternativo gestado y potenciado desde los territorios con los municipios como actores predilectos del mismo y en base a la conjunción público-privada (Manzanal, 2006; Manzanal *et al.*, 2007). Buena parte de la discusión discurre acerca de la capacidad de los municipios del interior, en especial aquellos localizados en zonas marginales, para la formulación y ejecución de políticas (Schejtman y Berdegué, 2004; Manzanal, 2007). Más allá de valiosos aportes provenientes de la economía, la sociología fiscal y la ciencia política sobre el sistema de coparticipación federal, por un lado, y los municipios, por otro, es escasa la literatura sobre los sistemas de coparticipación municipal previos a la década de 1990 (Pírez, 1986; Porto y Sanguinetti, 1993). Tal vacancia se advierte en la provincia de Buenos Aires –cuyo primer antecedente data de 1948–, habida cuenta de su extensión geográfica, su relevancia agroproductiva y sus heterogeneidades socioeconómicas (López Acotto *et al.*, 2011; Da Orden, 2011, Ferreyra, 2011).

El objetivo del trabajo es contribuir al estudio histórico de la descentralización vial en clave local y rural, concentrándose en un instrumento institucional que resultó relevante: el Régimen de Coparticipación Vial Municipal (en adelante, Régimen). En base al análisis de contenido (Arostegui, 2001) de fuentes primordialmente oficiales (legislación, memorias gubernamentales, informes, publicaciones periódicas), atenderá dos interrogantes. Por un lado, ¿cuáles fueron el diseño y los criterios subyacentes en el Régimen? Por otro lado, ¿qué efectos iniciales produjo el nuevo sistema de distribución de recursos a nivel municipal en el interior rural bonaerense? Las categorías desarrolladas por Falleti (2006; 2010) ayudan a comprender los procesos de descentralización, tomando en cuenta que los mismos son multidimensionales y pueden producirse en forma desacoplada en varias temporalidades. La autora distingue tres tipos de descentralización 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 artículo, pondremos en el centro de la escena a la de carácter fiscal, entendida como un conjunto de políticas tendientes a fortalecer los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Cabe destacar que, si bien consideramos la descentralización como un proceso dinámico, prestaremos atención a un hito puntual, lo cual tiene una finalidad operativa y no necesariamente supone el agotamiento en ese momento particular. Por otro lado, coincidimos con Boisier (2004) en que el proceso de descentralización trasciende a la administración pública, al involucrar modificaciones en el tejido social y político.

En el caso de la coparticipación vial municipal existen indicios que nos permiten presumir que los mayores niveles de transferencias habrían potenciado cierta autonomía de las autoridades locales, al tiempo que las habrían forzado a mejorar la infraestructura institucional para profesionalizar su personal y aumentar sus fondos. En este sentido, la hipótesis de trabajo consiste en que la descentralización de recursos viales habría sido una política de fortalecimiento a las instituciones locales –aunque supeditándolas al control del gobierno provincial– a fin de impulsar el desarrollo del interior rural provincial, principalmente desde el punto de vista económico. Si bien desde antaño la red vial municipal constituía una responsabilidad del gobierno municipal, la falta de financiamiento había obstaculizado en la práctica tal atribución.

En cuanto a la organización del trabajo, comenzaremos describiendo las particularidades de la red vial municipal dentro de la provincia de Buenos Aires, lo cual nos dará pie para primero contextualizar la revitalización de la cuestión rural y municipal en la agenda pública de mediados de la década de 1950 y luego para caracterizar las novedades normativas introducidas por el Régimen de Coparticipación Vial Municipal. A continuación, nos concentraremos en los aspectos fiscales de la descentralización entre la implantación y comienzos de la década de 1960, en relación al fortalecimiento de la autonomía en materia vial municipal, entendida como la capacidad de hacer uso de la libertad para el diseño y la implementación de las políticas viales. Seguiremos con el análisis de las implicancias del Régimen en la administración municipal y, por último, reflexionaremos sobre los hallazgos y plantearemos futuras y posibles vías de indagación.

LA RED VIAL MUNICIPAL: BRECHA ENTRE COMPETENCIAS Y FINANCIAMIENTO

Desde el punto de vista técnico, la clasificación que se ha hecho de los caminos que componen la red total del país resulta de dividirla en tres sistemas coincidentes con las jurisdicciones que nacen de la organización político-administrativa federal: nacional,

provincial y municipal. Tal enfoque es el que inspiró en la Ley Nacional de Vialidad (1932) la definición de las redes, las que a su vez varían de acuerdo a su extensión e intensidad de circulación. La red municipal, también designada indistintamente vecinal, comunal o terciaria, se la ha establecido por exclusión. La más amplia de las tres, históricamente ha padecido las mayores dificultades en cuanto a su construcción y mantenimiento en buenas condiciones. A mediados del siglo XX, la longitud de los caminos existentes en la provincia de Buenos Aires alcanzaba a 120.000 km. Mientras la red provincial llegaba a 33.158 km (27,6%) y la nacional a 5.279 km (4,4%), aproximadamente 81.563 km (68%) de los caminos se ubicaban en jurisdicción municipal (Primer Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 1961). Estos últimos, a su vez, se caracterizaban por su distribución heterogénea. Por ejemplo, en algunos distritos, ocupados por grandes estancias, eran reducidos en comparación con la superficie de su partido, en contraste con otros más pequeños en los que prevalecían las chacras o quintas.

Más allá de la diversidad de situaciones, casi todos los caminos comunales del interior bonaerense eran de tierra, de estado precario y por ellos el tránsito era condicional y de baja intensidad. Cabe destacar que se carecía de un inventario de los mismos, cuya evolución, en permanente movilidad, respondía más a un proceso de subdivisión de la propiedad inmobiliaria antes que a una planificación estatal. Si bien desde antaño los gobiernos municipales poseían competencia exclusiva sobre ellos, sus posibilidades de atención se veían constreñidas por el grado de desarrollo socioeconómico y productivo y la capacidad de financiamiento de cada uno.

Resulta difícil establecer con precisión los recursos para obra vial con los que contaban los municipios hacia 1950, teniendo en cuenta además que cada uno poseía una dinámica y características institucionales específicas. Por ende, aquí dejaremos de lado el tratamiento específico de aquellos. Nos circunscribiremos a plantear que las limitaciones presupuestarias de los municipios en general les impedían una proyección sistemática en materia vial. En primer lugar, si bien contaban con mecanismos de control y ayuda financiera desde el gobierno provincial, gozaban de una estrecha participación en la percepción impositiva.

Como afirman Batakis y Lódola (2015), las municipalidades oficiaban como entes recaudadores de la provincia y recibían un porcentaje a cambio, que oscilaba entre el 10% y el 20% según la época y el impuesto, por lo que suponemos que esa proporción, sumada a las dificultades de cobranza, no representaba una suma sustancial. En segundo lugar, las potestades tributarias municipales se caracterizaban por sus restricciones. Pese a que la Ley Orgánica Municipal estableció el régimen de autarquía desde la segunda mitad del siglo XX (Cortabarría, 2008; Recalde, 2008), los municipios no estaban habilitados a cobrar impuestos, solo podían incrementar sus ingresos propios a través de tasas y contribuciones. Los ingresos municipales, múltiples y variables en monto y denominación de una comuna a otra solían destinarse a rentas generales, teniendo en una mínima proporción una afectación específica. Este habría sido, por ejemplo, el caso de los fondos para caminos, abonados por los propietarios interesados, particularmente en la pavimentación.

En líneas generales y en base a la consulta de algunos balances municipales fragmentarios, es razonable suponer, por un lado, que hasta la década de 1950 una proporción no muy significativa se destinaba a la obra vial (en general, no mayor al 10%), muy oscilante según los años y las comunas; y por otro, que el financiamiento propio no resultaba suficiente para desarrollar ninguna política sistemática por encima del pago de suel-

dos, infraestructura y servicios públicos concentrados en el casco urbano, aún más en un contexto en que la esfera de lo local se dilataba y se restringía la capacidad de atender nuevas demandas y campos de acción más asociados a lo rural. Ilustrativamente, el comisionado del partido de Magdalena atribuía cardinal importancia a los caminos vecinales: “(...) son muy necesarios [pero] el problema es grande (...) los exiguos recursos municipales no permiten la construcción de inmediato (...), además de mantener los ya construidos en buen estado de tránsito” (Pearson, 1942, pp. 22-24). De allí que no es de extrañar que fueran los propios vecinos quienes, por medio de asociaciones de fomento o a título individual, colaboraran con el quehacer vial rural (Salomón, 2020).

Planteaba el diario *La Nación*:

Hasta la sanción de esta ley, la Provincia había concurrido siempre en auxilio de los municipios, y por lo común, a través de concesiones graciabilis, casi siempre de índole política. La ley creó, en cambio, el instrumento jurídico –esencialmente descentralizador– que permite esa ayuda económica en forma más equitativa. (D’Onofrio, 1962)

En suma, la asistencia que el gobierno eventualmente hacía llegar a los municipios no estaba, en todos los casos, vinculada a auténticas necesidades de la comunidad, en tanto que el presupuesto municipal resultaba limitado para atender los caminos de toda la jurisdicción. Además, ante la ausencia de una oficina especializada dentro de las comunas, las tareas de esta índole solían ser absorbidas por agentes administrativos. A lo sumo, se conformaban comisiones que adolecían de conocimiento experto. En cuanto al equipamiento, se estimaba que cubría mínimamente las necesidades, abarcando entre el 10 y el 15% (Pétriz, 1957).

EL FOMENTO RURAL Y MUNICIPAL EN LA AGENDA PÚBLICA

A mediados de la década de 1950, la confluencia de una serie de cambios impulsó una acción pública más definida y sistemática sobre los caminos municipales del interior provincial, los cuales se perfilaron como una cuestión socialmente problematizada –siguiendo la perspectiva de Oszlak y O’Donnell (1981)–. Así, el rol de los caminos rurales y de los municipios ganó singular peso, marcando un punto de inflexión en la institucionalización de la problemática vial.

En el plano político, en 1955 el derrocamiento de Juan D. Perón inauguró recambios de dirigencias, elencos técnicos y agendas de gobierno, así como un énfasis discursivo en la democratización. Los representantes legítimos de las municipalidades fueron desplazados por interventores con el mandato militar de desarticular el poder peronista y sus instituciones representativas. La apuesta a que la comuna se convirtiera en la base de la regeneración del sistema político contó con el aval de otras dos medidas: la conformación de comisiones asesoras municipales en representación del espectro partidario no peronista (quedaron proscriptos peronistas y comunistas) y la derogación de la Ley Orgánica Municipal de 1949.

En 1958 el gobierno militar convocó a elecciones nacionales, provinciales y municipales apuntando a restablecer los mecanismos constitucionales, pero con la férrea decisión de impedir el retorno del peronismo al poder. Bajo el mandato del electo gobernador bonaerense Oscar Alende se redactó una nueva Ley Orgánica Municipal que, entre otras cuestiones, extendió a cuatro años la duración de los mandatos de intendentes y concejales; volvió a otorgar la posibilidad de voto a los extranjeros residentes que pagasen impuestos fiscales o municipales; unificó elecciones nacionales, provinciales y

municipales; restauró la asamblea de concejales y mayores contribuyentes; y, respecto a la prestación de servicios públicos, admitió concesiones a empresas privadas y creó organismos descentralizados (Decreto-Ley n° 6.769).

La descentralización del poder tanto político como financiero fue por esos años una consigna de los partidos antiperonistas, sobre el presupuesto de que el municipio podía constituirse en el germen de la lucha contra el peronismo (Ferreyra, 2011). Entrelazada a este axioma, la idea de eficacia ocupó el centro de la escena, tal como expresan las palabras del gobernador Anselmo Marini en el Segundo Congreso Vial Municipal:

(...) para que una labor de gobierno sea fecunda y efectiva (...) es necesario descentralizar (...)

La comuna es la única que debe asumir el primer papel y lo único que debe hacer el gobierno de la provincia de Buenos Aires es contribuir con recursos. (Segundo Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 1965, p. 32)

En el plano económico, en la provincia se registró un crecimiento de la actividad agraria, proceso que encontró un soporte tanto en la difusión de tecnología como en políticas más favorables hacia el sector. Bajo el influjo del desarrollismo, la dirigencia provincial enfatizaba el rol decisivo del Estado en la provisión de infraestructura y en la reversión de los desequilibrios territoriales, así como la descentralización, la planificación y la iniciativa privada como pilares del desarrollo. Por entonces, la expansión del parque automotor, el incremento de los desplazamientos a las ciudades, la difusión de nuevas pautas de consumo y la agudización del retroceso ferroviario generaron la necesidad de construir nuevos caminos y de mejorar y conservar adecuadamente los existentes, en un contexto signado también por la aceleración del despoblamiento rural y el mayor atractivo ofrecido por el área metropolitana. El acortamiento de distancias, la reducción de costos y la agilización de traslados se convirtieron en demandas no completamente novedosas, pero sí más asiduas por parte de los habitantes rurales. En este escenario, cobró fuerza un nuevo tipo de intervención provincial, más planificado y orientado al estudio y la solución de los problemas de zonas ubicadas fuera del conurbano. Frente a estos fenómenos no fue casual entonces que la política vial expresara el anhelo por vincular mejor los territorios rurales, teniendo en cuenta su aporte a la producción agropecuaria y su posibilidad de convertirse en potenciales focos industriales (Salomón, 2019).

El perfil y la actuación de la DVBA exhiben una nueva modalidad de intervención en materia vial luego de la autodenominada “Revolución Libertadora”. En primer lugar, la recuperación de la autarquía, en 1956, le brindó al organismo mayor independencia en el manejo presupuestario, contratación de obras y ejecución de planes de trabajo. Junto a su reestructuración interna, se vislumbra dentro de la repartición un mayor interés por el perfeccionamiento profesional y técnico, tal como lo demuestran el otorgamiento de becas para el viaje de ingenieros al extranjero, la realización de cursos y conferencias, la implantación del concurso como nuevo régimen de ingreso y la creación de la Escuela de Ingeniería de Caminos (Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, 1957; DVBA, 1959). Cabe destacar, además, la mayor disponibilidad de fondos, que pasaron de algo más de \$20.000.000 en 1955 a superar los \$160.000.000 en 1958 (Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, s/f). Como muestra el cuadro 1, las inversiones viales, que representaban alrededor de un 25% de la inversión pública provincial, crecieron significativamente a partir de 1957, a pesar del peso de la inflación.¹ El incremento de las adquisiciones da cuenta del interés por la incorporación

¹ La inflación minorista fue de 3,8% en 1954, 12,3% en 1955, 13,4% en 1956 y 24,7% en 1957 (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 470).

de maquinaria, en tanto que las obras, muchas de ellas licitadas, evidencian el activismo desplegado por la DVBA.

	1953		1954		1955		1956		1957	
	m\$n	%	m\$n	%	m\$n	%	m\$n	%	m\$n	%
Obras	25.463	47,9	56.558	63,1	60.815	65	77.303	64,5	130.044	50,1
Conservación y reparación	26.674	50,2	30.701	34,2	18.334	19,6	36.731	30,7	66.628	25,6
Adquisiciones	1.027	1,9	2.447	2,7	14.394	15,4	5.780	4,8	65.558	24,3
Total	53.164	100	89.706	100	93.543	100	119.814	100	262.230	100

Cuadro 1. La inversión vial de la provincia de Buenos Aires, 1953-1957

Fuente: Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Junta de Planificación Económica (1958, p. 243)

Pese a que la promesa de desarrollo e integración que la red caminera inspiraba no constituía un elemento inédito, sí lo eran las modalidades de intervención pública con que tales expectativas se sostendían a mediados del siglo XX. Las políticas públicas trascienden una nueva modalidad de intervención estatal en materia vial, más orientada al fomento rural y local. Para cubrir las necesidades de los productores rurales, el Plan de Caminos de Fomento Agrícola, implementado en 1956 por el gobierno nacional y acondicionado por la provincia de Buenos Aires y sus comunas, procuró mejorar la red comunal complementaria de las rutas nacionales y provinciales a través de la colaboración de consorcios (Salomón, 2018). Además, en el caso puntual de la provincia, el Plan Vial 1958-1963 propició la construcción de carreteras transversales para proceder al fomento del interior mediante una política de descentralización vial (Salomón, 2019).

Paralelamente, se advierte una trama de profesionales y asociaciones (como la Asociación Argentina de Carreteras, la Cámara Argentina de la Construcción y CARBAP, entre otras) sólidamente asociada a la perspectiva de descentralización, la amalgama público-privada y el fortalecimiento de los organismos comunales. La celebración del Primer Congreso Vial de la Provincia de Buenos Aires (1959) y del Primer Congreso Vial Municipal de la provincia de Buenos Aires (1961) también expresaron los consensos en torno al rol de los municipios y vecinos en materia de vialidad, contribuyendo a la concepción de esta como un problema local. En suma, la nueva etapa abierta tras el pronunciamiento militar de 1955, acompañada de importantes avances tecnológicos, cambios socioeconómicos y recambios de elencos gubernamentales, dio paso a una intervención provincial más enfocada en los caminos de pueblos y parajes rurales.

EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN VIAL MUNICIPAL: SU CONTENIDO NORMATIVO

Encuadrado dentro del esquema de reestructuración vial provincial y del interés por la promoción de las áreas rurales, el Régimen materializó la obligación de las comunas de atender con mayor sistematicidad su propia red (Decreto-Ley nº 17.861/1957). Proyectado por el Directorio de la DVBA, discutido con comisionados municipales y puesto en vigencia en 1958, presentaba características similares al establecido en el orden nacional, aunque era novedoso en el país (DVBA, 1957). En efecto, emulaba al Régimen de Coparticipación Vial lanzado en 1932, un sistema de ayuda federal a las provincias destinado a la construcción de caminos complementarios de la red nacional o troncal de carreteras. La normativa determinaba la coparticipación del 40% del Fondo Nacional de Vialidad: un 5% se distribuía en partes iguales y el resto, según la población, el consumo de nafta y el presupuesto anual efectivo para la construcción de caminos.

Por su parte, el Régimen delineaba un sistema por el cual el gobierno provincial derivaba al menos el 10% de sus fondos hacia las comunas para el aiento de la red municipal, nombrada “Red Municipal de Coparticipación” y convenida con la DVBA. Excluía de la misma a las vías pavimentadas emplazadas en zonas urbanas o urbanizadas, excepto aquellas que por su tránsito se considerara conveniente incorporar (como en el Gran Buenos Aires). De este modo, buscaba favorecer a los caminos que servían de acceso a las rutas principales y de interconexión entre localidades de un mismo partido, beneficiando particularmente al interior de la provincia. “Lo que interesa [es] que se trate de un camino que sirva a la zona rural y no a la parte urbana del partido”, adujo el presidente de la DVBA, Pedro Pétriz, en la primera reunión de discusión del anteproyecto (DVBA, 1957, p. 26). Como refuerzo de tal idea, en la segunda reunión enfatizó: “lo que se ha querido hacer con este régimen es fomentar los caminos netamente rurales (...) Se trata de un plan que es, fundamentalmente, de fomento a la producción rural” (DVBA, 1957, p. 23).

La descentralización, como política pública, fue promovida sobre la base de argumentos básicamente económicos, asociados a la intensificación productiva, aunque también subyacía el interés por robustecer el ordenamiento político-institucional sustentado en el federalismo. Según los considerados, la normativa apuntaba a facilitar la producción y circulación de riqueza desde las fuentes de producción hasta los centros de consumo; otorgar respaldo financiero a las comunas para resolver su problema vial; crear y desarrollar en la esfera municipal una conciencia vial; y fomentar la cooperación, el intercambio y la planificación orgánica e integral de la labor entre los municipios. Celeridad, eficacia, organicidad y coordinación condensaron el espíritu de la iniciativa, en la que el fortalecimiento de las posibilidades viales de aquellos con apoyo económico se convirtió en el propósito cardinal. Además, respetando las autonomías municipales, quedó establecido el carácter optativo del Régimen, por lo que cada comuna debía sancionar una ordenanza de adhesión al mismo, en la que se comprometía a cumplir con los requisitos estipulados en el decreto-ley.

Los criterios de distribución de recursos respondían a las características territoriales y agro-productivas de los municipios y, principalmente, a su capacidad recaudatoria en conexión con la inversión. La normativa determinaba que los fondos se prorrataearían del siguiente modo: un 20% por partes iguales entre todas las comunas, un 20% en proporción a la superficie de cada distrito, un 20% en relación a la producción agropecuaria y un 40% en función de la inversión efectiva que cada comuna emprendiera con dinero propio (en mano de obra, materiales, transportes, equipos, expropiaciones o contratos). Al igual que cualquier otra forma de coparticipación, esta conllevó debates en torno a la repartición de los montos. En este caso, la principal disputa en los comienzos, aunque sin grandes repercusiones, versó sobre el peso de la producción primaria ya que los distritos que carecían de un perfil agropecuario reclamaban la apreciación conjunta de otras actividades para el cálculo de las asignaciones.

Los fondos girados por la DVBA oficiaban como un estímulo para las comunas, ya que se correlacionaba el trabajo real con el dinero recibido. “No tiene el carácter de ayuda a las comunas (...) Se trata de un plan de concurrencia provincial-comunal en un mismo plano de derechos y obligaciones” aducía la revista *Vialidad*, órgano de prensa de la DVBA (DVBA, 1958, pp. 69-70). En la época, las alocuciones de las autoridades públicas brindan indicios del predominio de la concepción de que el aporte provincial representaba un premio al esfuerzo recaudatorio local volcado a erogaciones concretas,

constituyendo un parámetro que medía la eficiencia. Las comunas concretaban la responsabilidad exclusiva de mantener sus propios caminos, en base a la premisa de que nadie mejor que la autoridad municipal para conocer el problema vial y solucionarlo más satisfactoriamente.

La normativa prescribía que los fondos municipales y provinciales podían invertirse, por contrato o administración, en mano de obra, materiales, transporte, expropiaciones, gastos de personal y administración (hasta un 8% del total) y reparación y adquisición de equipos. La liquidación de cada una de las cuatro cuotas quedaba condicionada a la presentación de los planes de inversión y las rendiciones de cuentas ante la DVBA, por lo que cada comuna debía organizar un sistema contable y someterlo al contralor provincial. La DBVA, por su parte, estaba habilitada a realizar inspecciones para verificar si las actuaciones dispuestas por las municipalidades se ajustaban al decreto-ley.

A los fines de estudio, asesoramiento y aplicación del Régimen, se constituyeron doce Consejos Zonales que ejercían su actividad dentro de la jurisdicción de las Zonas de Vialidad. Presididos por el jefe de la Zona Vial respectiva e integrados por los intendentes de la misma, intervenían en la aprobación de los planes de inversiones en reuniones periódicas, cuyas conclusiones se plasmaban en informes dirigidos a la DVBA. Asimismo, designaban un representante autorizado a asistir a las sesiones del Directorio de Vialidad y vehiculizaban las gestiones ante esta última.

En 1961, Filiberto Bibiloni, entonces presidente del Directorio del Consejo de Vialidad, los definió como “células de divulgación y emulación vial” (Primer Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 1961, p. 49). En 1962 dentro de la DVBA se creó la Sección Coordinación Vial Municipal, con la misión de concertar la tarea de los Consejos Zonales y consolidar el vínculo entre las municipalidades y la DVBA, ya sea a través de la asesoría técnica y contable, el estudio y la propuesta de nuevas disposiciones y obras, la promoción de reuniones regulares y el incentivo a la instalación de una oficina vial en cada municipio con al menos un profesional de la ingeniería vial (DVBA, 1962b). En 1965 otra iniciativa ayudó a la concreción de la labor vial municipal: la puesta en marcha del Consejo Vial Intermunicipal, con el fin de promover la educación vial, la capacitación del personal comunal, publicaciones, conferencias, congresos y vínculos con asociaciones interesadas en la vialidad.

Como puede verse, el nuevo organigrama ofició como respaldo institucional a la descentralización fiscal, al facilitar el asesoramiento técnico y administrativo a las comunas bajo la órbita de la DVBA. Esta última se reservaba para sí el monitoreo de las actividades desplegadas por las reparticiones locales. Así y todo, tenemos la impresión –que debería ser corroborada con otras fuentes documentales– de que la asignación de prioridades camineras se determinaba a nivel local, la provincia solo chequeaba el cumplimiento de disposiciones técnicas y contables.

En 1961, las experiencias obtenidas a través de los primeros años de vigencia del Régimen fueron volcadas en el Primer Congreso Vial Municipal. Allí profesionales y representantes locales demostraron satisfacción por el balance y solicitaron reformas menores, tales como la ejecución de transferencias provinciales semestrales (en reemplazo de las trimestrales), el acogimiento automático de nuevas municipalidades y la retención por los municipios de los fondos no invertidos por demoras en las transferencias. El congreso se replicó en 1965, con la celebración de una segunda edición. En esta oportunidad, el presidente de la comisión organizadora, Bernardo Calderwood, anunció que la finali-

dad esencial del intercambio de ideas consistía en la “aceleración de la descentralización vial” (Segundo Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 1965, p. 22).

El Régimen experimentó los primeros cambios normativos en 1973 (Decreto-Ley nº 8.071). Una de las principales reformas se refiere a la distribución del fondo provincial, ya que a partir de entonces el 90% se repartió en partes proporcionales a todos los municipios adheridos según otro esquema: un 15% por partes iguales, un 15% en proporción al número de automotores patentados en cada partido y un 60% en relación directa a la longitud de la red vial. El 10% restante se destinaba a la promoción del nivel técnico de la vialidad municipal y a la constitución del Consejo Vial Intermunicipal. En 1978 se redujeron los Consejos Zonales de 12 a 8 y en 1984 se restituyó la cantidad original, restaurándose la ley de 1973 (Ley nº 9.141/1978; Ley nº 10.222/1984). En la actualidad, y ya desde hace varios años, no funcionan ni los Consejos Zonales ni el Consejo Vial Intermunicipal. La ley, aunque se encuentra vigente, no se aplica.

El itinerario, que ameritaría una indagación diacrónica, demuestra las complejas direcciones de los procesos de descentralización, en las que, lejos de la unidireccionalidad y uniformidad, la distribución de recursos entre los diversos niveles estatales se ha redefinido a instancias de modelos y arreglos políticos cambiantes en cada uno de los planos. En materia vial, más que una delegación de funciones, fue la transferencia de recursos a los municipios lo que les permitió asumir más cabalmente una atribución ya asignada, aunque bajo supervisión provincial. Dicho proceso introdujo novedades no solo fiscales, también institucionales, puesto que la coparticipación de recursos estuvo acompañada de la preparación administrativa y funcional y enlazada con iniciativas afines. Analizados los aspectos normativos, examinaremos a continuación los potenciales efectos iniciales del Régimen a nivel municipal.

RECURSOS Y EQUIPAMIENTO PARA LA LABOR CAMINERA MUNICIPAL

La implantación del Régimen reactivó el quehacer vial en las comunas, traducido en la adquisición de equipos, formación de personal especializado y puesta en marcha de planes de conservación y construcción de caminos municipales. Parte importante de las acciones fue fruto de los requerimientos exigidos por el gobierno provincial para la asignación de fondos específicos de aplicación local. Es decir, la política vial llevada a cabo en el orden local en buena medida representó una respuesta a las demandas provinciales para la asignación de fondos. Existen indicios que nos permiten asegurar que, al menos en los primeros años, el Régimen produjo los potenciales beneficios que sus defensores anunciaron. El aporte de fondos provinciales, el asesoramiento técnico a través de las Zonas de Vialidad y la provisión de maquinaria con cargo al Régimen significaron para la mayoría de los municipios la posibilidad de incrementar la actividad en el campo vial.

Cabe destacar que las trasferencias del gobierno provincial a los municipios crecieron de modo discontinuo entre 1958 y 1966 (gráfico 1). La partida inaugural de la DVBA padeció una caída real del 12% al año siguiente. En 1960 y 1961 se vislumbra una tendencia alcista, la cual experimentó un repliegue en 1962 y 1963. En estos años, la situación financiera de la provincia motivó deudas hacia las comunas y postergaciones de pagos, cubiertos en algunos casos con órdenes de provisión de productos (DVBA, 1962c). El ingeniero Juan Villar, Jefe de la Zona IV y ganador del premio del Sexto Concurso de Trabajos Viales en 1964, atribuye tal retroceso al cambio de funcionarios municipales, falta de renovación de equipos obsoletos, retraso en la entrega de fondos,

mayores necesidades viales ante el aumento del tránsito y las contingencias climáticas, decrecimiento del gradiente de aportes del Régimen, crecimiento de la red municipal por transferencia de la red provincial o por generación propia de aquella, incapacitación de muchos municipios desde el punto de vista técnico y operativo vial e incumplimiento de la legislación vial (Villar, 1964). Pese a que no sabemos a ciencia cierta la influencia efectiva de cada elemento, su diagnóstico ayuda a pensar en la multiplicidad de fenómenos, y no solo económicos, que impactaron en la atención de la red de coparticipación. En 1964, el reparto traspasó un 37% respecto al año anterior, aunque tal salto sufrió posteriormente una caída en 1965 seguida de un leve repunte en 1966. En suma, los guarismos indican fluctuaciones en las partidas, en las que la sistemática inflación impactó en los valores nominales. De todos modos, las mismas habrían influenciado satisfactoriamente en las arcas municipales. En cuanto a los fondos municipales, al menos hasta 1964, estos superaron siempre al aporte del Régimen y replicaron las tendencias de aquellos provenientes de la DVBA.



Gráfico 1. Fondos municipales y provinciales destinados a la obra vial municipal, 1958-1966 (en términos reales, en millones de pesos)

Nota: Los fondos han sido deflactados a partir de la construcción del IPC en base a la inflación anual del período. No contamos con los datos de los municipios para los dos últimos años

Fuente: DVBA (1966)

Para aproximarse a las implicancias de dichas partidas dentro del presupuesto provincial, sirven algunas cifras de 1964: el presupuesto de funcionamiento de la repartición (distinto al de capital, correspondiente a \$5.773 millones y destinado a adquisiciones y obras) alcanzaba a \$1.247 y se descomponía en “gastos de personal” (60%) y “otros gastos generales” (40%); de estos, a su vez, el 75% lo insumió el fondo del Régimen (Villar, 1964). De allí que sostengamos que la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue limitada desde el punto de vista provincial. Esto es, en gran medida, porque el porcentaje trasladado a los municipios giró en torno al 10% del total de los recursos provinciales. En contraste, el peso de la coparticipación en las finanzas municipales habría sido mayor. Los datos de 1965 resultan elocuentes: de los \$1.010 invertidos en

la red vial municipal, \$400 millones provenían del Régimen (39,6%), \$400 millones eran aportes de las comunas con fondos propios (39,6%), \$105 millones correspondían a la Ley Nacional nº 15.274/1960² (10,4%) y \$105 millones procedían de la participación de los impuestos de las actividades lucrativas (10,4%) (DVBA, 1966).

Tal como mencionamos, el Régimen impulsó a las comunas a dilatar sus partidas destinadas a la obra vial. Esto fue producto del incremento de los presupuestos generales, en parte por la necesidad de amplificar las inversiones, pero también por la declinación del valor adquisitivo de la moneda. Veamos el caso de una comuna ‘media’ de la provincia, Junín, cuyo presupuesto general trepó de \$11 millones en 1958, a \$21 millones en 1959, \$33 millones en 1960, \$44 millones en 1961, \$61 millones en 1962, \$63 millones en 1963 y \$115 millones en 1965. De esos presupuestos, el rubro vial creció más vertiginosamente y con mayor regularidad frente a otros servicios y obras públicas (Villar, 1964). El itinerario prueba que esta actividad resultaba un imperativo para la municipalidad, en relación a las prescripciones y a la previsibilidad del Régimen y a las probables demandas sociales. Si bien puede objetarse la falta de datos precisos y sistemáticos, según dejan traslucir las declaraciones de intendentes, habría pocas dudas de que la obra vial en el interior de la provincia percibió una mayor atención por esos años (DVBA, 1964).

Cifras fragmentarias insinúan la variabilidad de presupuestos y de erogaciones entre las municipalidades. Por ejemplo, la disponibilidad de recursos de Alberti es notoriamente inferior a Junín. Allí en 1962 el presupuesto alcanzó los \$9.828.000. De esa suma, alrededor de \$2.000.000 (20%) se invirtieron en obras viales, de los cuales \$900.000 (45%) provenían del Régimen (DVBA, 1962d). La municipalidad de Suipacha, por su parte, si bien ese mismo año contó con una suma similar (\$9.517.156,47), dedicó una mayor proporción a la obra vial (\$3.819.000, equivalente al 40,1%). En cuanto a la composición del presupuesto, un 60,7% eran fondos propios (\$2.319.000) y 39,3% procedían del Régimen (\$1.500.000) (DVBA, 1962c). Este panorama de las finanzas municipales evidencia el peso variable pero significativo de los recursos provinciales en el total del gasto público vial. Asimismo, revela que, según el caso, la infraestructura vial acaparó disímiles proporciones de los presupuestos.

Por último, se estima importante, para completar el análisis de las fuentes de financiamiento de las comunas, examinar la disponibilidad de recursos propios. En casi todas, el rubro principal para la tarea vial pasó a obtenerse de tasas locales destinadas específicamente al arreglo de caminos vecinales, en su mayoría creadas a partir de la sanción del Régimen. Al comienzo, las nuevas tasas recibieron objeciones, pero al sentarse jurisprudencia y ante la evidencia de ejecución de las obras, fue cediendo esa oposición. “En mi comuna la resistencia a pagarla [la tasa] siempre hace que se recaude un 40 o 50%” adujo en 1961 un representante de Adolfo Alsina (Primer Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 1961, p. 61). Similar situación se advierte en la localidad de Necochea, donde el cobro de la tasa por hectárea rondaba el 55%, o en Coronel Dorrego, cuya percepción giraba en torno al 30% (DVBA, 1962d). Por ende, en los inicios a veces se tornaba difícil completar el 50% que la ley obligaba para no perder los aportes de la DVBA.

2 La ley instituía un fondo integrado por un impuesto a las cubiertas más otro a los vehículos automotores cuyo peso bruto excediera 12 tn. El 35% de los recursos se prorrataeaba entre las provincias y la Capital Federal para aplicarse a los caminos vecinales y a la red arterial de las ciudades. En la red vecinal debía volcarse no menos del 50% de los fondos que la provincia recibía.

Por lo general, denominadas “tasas retributivas a la hectárea”, se aplicaban en relación a la superficie de predios rurales y solían ser sus reales ocupantes los responsables del pago. Las sumas, determinadas por los Concejos Deliberantes, eran muy dispares: hacia 1963 oscilaban entre \$2 y \$10 por ha y tres años después, entre \$2 y \$50 (el valor medio aproximado giraba en torno a \$14). Si bien la mayoría de las comunas (72) las imputaban en relación a la superficie del predio, algunas gravaban la producción agrícola (de 0,25% a 3% de las ventas), la valuación fiscal (de 1,5% a 4,5%) o los metros lineales (de \$0,5 a \$20 por metro lineal) (DVBA, 1966). Otra forma de multiplicación de elementos locales se lograba gracias a que las comunas facilitaban equipos y los vecinos se hacían cargo del combustible y/o pagaban los jornales a los equipistas, lo cual plasmaba la participación vecinal. Más allá de los valores anteriormente mencionados, lo que vale la pena destacar es que el Régimen forzó a las comunas a destinar mayores partidas a la obra vial. De algún modo, condicionaba el gasto público para orientarlo a los requisitos de la normativa, aunque paralelamente otorgaba un amplio margen para la proyección de las obras.

El monto de fondos propios que cada municipalidad invertía anualmente en trabajos viales permite valorar, de modo aproximado, el grado de actividad en materia vial. En 1960 la DVBA realizó una encuesta de 14 puntos entre 115 municipios de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de ponderar el grado de organización en materia vial (DVBA, 1962a). La misma resulta de interés para aproximarnos al panorama que ofrecían las comunas, en relación a la disponibilidad de personal capacitado y equipamiento, al funcionamiento de las comisiones viales vecinales y a la inversión de fondos propios. Según la DVBA, el balance no era alentador: pocas comunas tenían oficinas o entes viales (16), el personal directamente a cargo no acreditaba formación profesional, el equipo era escaso y anticuado y los fondos, insuficientes. De la encuesta se desprende que la inversión vial representaba una proporción relativamente pequeña del presupuesto, aunque suponemos levemente superior a la etapa previa al Régimen: siete comunas habían invertido menos de \$500.000 (menos del 2,5%), 16 entre \$500.000 y \$1.000.000 (entre 2,5% y 5%), 23 entre \$1.000.000 y \$2.000.000 (entre 5% y 10%), 19 entre \$2.000.000 y \$5.000.000 (entre 10% y 15%) y 14 más de \$5.000.000 (más del 15%) (gráfico 2).

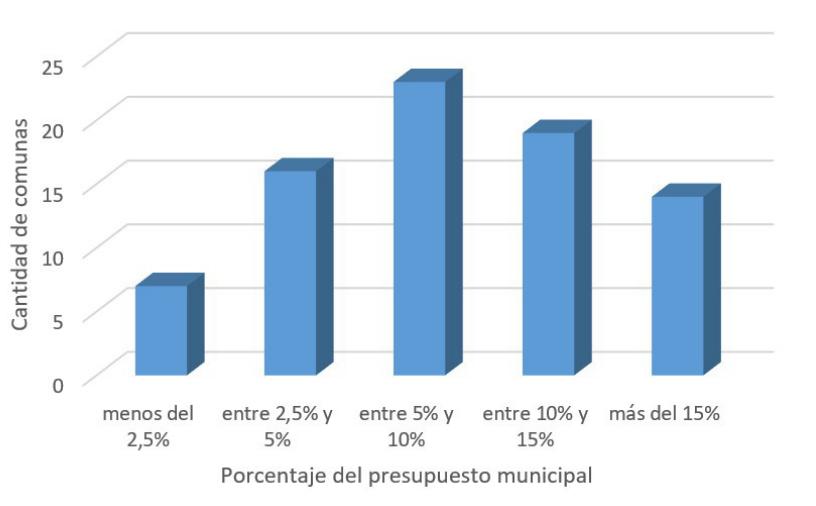


Gráfico 2. Porcentaje del presupuesto de las comunas destinado a trabajos viales, 1960

Fuente: DVBA (1962a, p. 12)

En cuanto a los efectos, cabe agregar que la aplicación del plan preveía la determinación precisa de la red municipal, aunque tal tarea no se perpetró con rigor ni sistematicidad, por lo que no es posible georreferenciar su desarrollo. Además, para una efectiva descentralización de tareas, las autoridades provinciales ponderaron la necesidad de dotar a los municipios de maquinaria vial, ya que la mayoría de ellos no contaba sino con precarios elementos. Según la encuesta celebrada en 1960, el plantel mecánico demostraba un alto nivel de obsolescencia e insuficiencia, impresión que confirman otras fuentes, como las ponencias en los congresos viales o la prensa (DVBA, 1962a). Por ejemplo, 26 municipalidades no tenían motoniveladoras, 71 conservaban una, 13 poseían dos y solo cinco disponían de tres o más. En lo referente a niveladoras, tractores y camiones, prácticamente en todas había dos o tres unidades, aunque probablemente les asignaran múltiples usos. La mayoría carecía de aplanadoras y hormigoneras.

Para paliar tal falencia, el equipamiento se llevó a cabo primero gratuitamente y luego con cargo a las cuotas del Régimen. Tal iniciativa habría gozado de gran repercusión, puesto que el Banco Provincia, entidad bancaria oficial, no podía otorgar créditos para tal tipo de financiación por prohibírselo su Carta Orgánica. Hacia 1963 se habían entregado a los municipios con cargo 99 automotores, 154 motoniveladoras y 169 tractores, a pagar en un plazo de tres años (DVBA, 1966). Posteriormente, las comunas recibieron facilidades para adquirir más equipamiento, incluso apelaron a la “Bolsa de Equipos”, mediante la cual se transferían maquinarias en desuso de una comuna a otra. Lo dicho hasta aquí manifiesta que el Régimen, encuadrado en un esquema de reorganización de la vialidad del país, sistematizó la obligación de las comunas de fijar (incluso, incrementar) su propio fondo presupuestario como prerequisito para recibir el aporte provincial. Además, facilitó la mecanización de las tareas viales, aunque ciertamente debe relativizarse su impacto en relación a las necesidades reales³.

Por otro lado, la distribución de recursos tanto económicos como tecnológicos habría tenido un impacto desigual en el territorio. Algunos municipios, en detrimento de otros, se beneficiaron en mayor medida del Régimen. Sea por su nivel de desarrollo económico, su capacidad recaudatoria, el papel más o menos proactivo del gobierno municipal, presiones políticas o razones hasta fortuitas, lo cierto fue que el reparto de recursos no fue homogéneo y, por ende, se expresó de modo dispar en cada uno de los territorios municipales. Por ejemplo, la asignación de fondos en 1963 evidencia disparidades en los montos. Mientras que algunos partidos recibieron alrededor de \$800.000, las sumas percibidas por otros rondaron los \$2.000.000 o \$3.000.000; solo unos pocos obtuvieron montos superiores (DVBA, 1963a). Estos datos, que inspiran a realizar una evaluación diacrónica y más exhaustiva de las asignaciones, sugieren la importancia espacial del problema. Esto es, esta política pública, como cualquier otra, no debe ser disociada de sus diferentes espacios y escalas de decisiones. Queda como interrogante hasta qué punto contribuyó a revertir o a profundizar la inequidad territorial en materia de conectividad. Análisis espacializados ayudarán a dilucidar tan complejo y dinámico problema.

3 Por ejemplo, una motoniveladora servía para 100 km de caminos de tierra en un año, por lo que hubieran hecho falta muchas más para atender la red completa.

CONFORMACIÓN DE COMISIONES VIALES MUNICIPALES E INCORPORACIÓN DE TÉCNICOS

El nuevo modelo de intervención requirió que los jefes comunales estuvieran en condiciones de participar, discutir y gestar con otros sujetos del territorio políticas viales, elaboradas e instrumentadas ‘desde abajo’. Al respecto, nos preguntamos sobre cómo habría impactado el Régimen en la profesionalización del personal vial y en la participación vecinal. Según la encuesta mencionada, en 1960 tan solo 16 de las 115 comunas contaban con oficinas o entes viales, y el personal directamente a cargo no era profesional. En general, el compromiso de la atención de los asuntos viales recaía en dependencias abocadas a obras públicas o a la inspección general. En cuanto al personal responsable de la programación y supervisión de los trabajos, se observa que 31 comunas tenían a su servicio a profesionales de la ingeniería (ingenieros, agrimensores, arquitectos), pero incluso en esos casos su atención debía dividirse entre todos los problemas de índole técnica de la comuna. En el caso particular de las comunas que disponían de oficina vial, cabe destacar que once se hallaban a cargo de profesionales (ocho ingenieros y tres agrimensores) y cinco de personal que registraba experiencia en la especialidad.

Este diagnóstico, pese a ser posterior a la instauración del Régimen, da cuenta de una realidad signada por la falta de profesionalismo y especificidad de las instituciones abocadas a la tarea vial. Por eso no es de extrañar que, una vez que aquel entró en vigencia, las autoridades de la DVBA alentaran la conformación de comisiones viales municipales, iniciativa que gozó con una aceptación general a nivel local. Surgidas las primeras en 1958, proliferaron a partir de 1962 y particularmente durante 1963; en 1965 se habían constituido 83 (DVBA, 1966). Actuaban con carácter honorario y consultivo, colaborando con el Departamento Ejecutivo comunal en todo lo concerniente a la programación, fiscalización y ejecución de los trabajos viales. Podían instituir subdelegaciones en distintos cuarteles o zonas del partido. El propósito básico de la creación fue el de extender, hasta su último extremo –el vecino o las pequeñas células de la comunidad– el principio federal de gobierno, dando participación y responsabilidad en las obras al mismo interesado. Se incorporaba así al usuario en el esfuerzo que las comunas realizaban para mantener la adecuada transitabilidad de sus caminos.

Estas comisiones eran presididas generalmente por el intendente o comisionado y se integraban por un número variable de vocales (alrededor de cinco) en representación de los sectores productivos, cuarteles del partido y/o instituciones interesadas en la vialidad (filiales locales de la Sociedad Rural Argentina y la Federación Agraria Argentina, asociaciones tamberas, transportistas, cooperativas, sociedades de fomento, entre otras). También podían estar compuestas por funcionarios. A sus miembros los designaban las autoridades municipales, sea directamente o a través de una terna que cada una de las entidades representadas elevaba a consideración del intendente o Concejo Deliberante. Según el municipio, se renovaban cada uno, dos, tres o cuatro años y se reunían quincenal o mensualmente. Para ser miembro solía requerirse la residencia dentro de la jurisdicción, la mayoría de edad y la condición de propietario o arrendatario de un predio rural.

Las comisiones viales contaban con autonomía para el desempeño de sus funciones específicas, según la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1958. Controlaban los trabajos y estaban facultadas para observar, sancionar y aun suspender a los encargados de la ejecución de las obras planificadas. Estudiaban las solicitudes recibidas en la municipalidad y la asesoraban en función de urgencia de las obras, los costos y

los tiempos de ejecución, y luego aquella cumplía con la parte ejecutiva y el manejo de fondos. En algunas municipalidades las comisiones actuaban como organismos autárquicos, estando así autorizadas para el manejo de los fondos. Por ejemplo, en Bolívar poseía atribuciones en lo relativo al uso de firmas, administración y control de fondos, también podía gestionar y resolver la cesión de equipos, efectuar adquisiciones, licitaciones y adjudicaciones de obras, así como concertar convenios con organismos nacionales, provinciales, municipales limítrofes y consorcios vecinales (Ordenanza nº 8/59, en DVBA, 1962e). Este caso representaba el ideal, puesto que el plan preveía tres etapas: conformar comisiones, incorporar un técnico especializado en cada una y convertirlas en entes autárquicos.

Al comienzo de la aplicación del Régimen eran muy pocas las comunas que incluían profesionales de la ingeniería a su personal. El inspector general o el secretario o director de la División o Sección Obras Públicas se encargaba, en casi todas las municipalidades, de conducir la labor vial. Sucedia también que los sueldos no ofrecían atractivos, por lo que el personal capacitado solía ser absorbido por la actividad privada o incluso por la DVPA. Así que generalmente las comunas no poseían instituciones adecuadas para cumplir una función que les competía.

El Régimen alentó a las municipalidades a instituir, con dinero propio y con el 8% de los fondos recibidos, una oficina encargada de las funciones técnico-administrativas. Para consumar la segunda etapa proyectada, unas pocas llamaron a concurso para las designaciones de profesionales de ingeniería. Por eso, en el Primer Congreso Vial Municipal, realizado en 1961, algunas voces se pronunciaron a favor de la necesidad de incluir al menos un técnico abocado a la labor vial, aunque señalaban que la precariedad de los recursos municipales demoraba la materialización de esa inquietud. Haciéndose eco de ello, Constante Billota, titular de la sección Coordinación Vial Municipal, anunció en 1963 que la DVBA distribuiría una suma adicional para las comunas que sumaran los servicios de un experto. Este técnico, que podía ser maestro mayor de obras o ingeniero, estaría autorizado a desempeñarse en dos o más comunas limítrofes (DVBA, 1963c). Algunos datos fragmentarios dan la pauta de la progresiva, aunque limitada, incorporación de técnicos. Según información suministrada por 82 comunas en 1966, 59 de ellas contaban con personal experto (ingenieros civiles, agrimensores, maestros mayores de obras) (DVBA, 1966). Si bien su anexión significó un progreso, conviene aclarar que en varios casos tal sujeto no se dedicaba exclusivamente a la labor vial, por cumplir tareas en oficinas de Obras Públicas o de Catastros Municipales. Además, en algunas localidades, las comisiones viales revestían el carácter de oficina vial municipal, ante la imposibilidad de crear una por razones económicas.

De parte de funcionarios municipales, hemos hallado valoraciones positivas respecto a las comisiones viales. Resultan elocuentes las palabras de Argentino Cutrin, intendente de Coronel Dorrego, en una reunión con autoridades de la DVBA: “Se ha despertado un enorme interés por el mantenimiento de los caminos. Si en un principio el vecino era apático e indiferente (...), se logró concretar la formación de las comisiones viales municipales, las que están dando resultados fructíferos” (DVBA, 1964, p. 11). En la misma dirección marchan las expresiones del intendente de Pergamino, Ernesto Illia: “La descentralización de los trabajos trae aparejada una mayor colaboración de los vecinos con la comisión municipal. En este aspecto, el resultado obtenido ha sido promisorio por la ayuda que los arrendatarios y propietarios nos han hecho llegar” (DVBA, 1964).

Estos testimonios permiten conjeturar en torno al aliento del Régimen a la participación vecinal en materia vial, hipótesis que indudablemente merecen una corroboración más completa con otro tipo de fuentes.

Por último, debe destacarse otro efecto potencial del Régimen. Así como antes era difícil reunir personal competente para la planificación de las obras, también lo era para la conducción y el mantenimiento de equipos viales. Planteaba Pedro Pétriz: “La experiencia revela que hay una gran escasez de técnicos viales (...) Es en particular notorio el problema cuando se trata de personal para radicarse en el interior de la Provincia o con destino a tareas de campaña” (DVBA, 1958, p. 18). Para enfrentar tal problemática, la DVBA preconizó la capacitación. Por ejemplo, elaboró manuales y folletos y brindó cursos formativos en los municipios sobre manejo y cuidado de maquinaria vial. A fin de difundir información vial (uso adecuado de quipos, técnicas, experiencias), en 1960 comenzó a editar mensualmente el *Vialidad Municipal*, también denominado *Boletín Vial Municipal*. Durante el primer año, el tiraje fue de 400 ejemplares y al siguiente aumentó a 1.000, mejorándose también la calidad de presentación con un sistema de impresión tipográfica y ampliándose el caudal de contenido. En suma, diversas iniciativas evidencian, junto al fortalecimiento financiero del régimen municipal, la preocupación de la DVBA por mejorar las competencias de funcionarios y técnicos.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos examinado la diagramación e implantación del Régimen de Coparticipación Vial Municipal en la provincia de Buenos Aires como parte de un proceso de descentralización fiscal vial. Tal como hemos mencionado, hasta 1957 las comunas no recibían sistemáticamente, pese a tener asignada una red de caminos a su cuidado, recursos significativos del poder provincial para esa finalidad concreta. Tampoco podían disponerlo de sus –en general– magros presupuestos, y entonces la obra vial que ejecutaban, más abocada al casco urbano, resultaba insignificante frente a las necesidades reales. Producto de esta situación, la potencialidad de la autonomía local se veía limitada por la escasez de fondos, pero también de personal experto y equipamiento.

Una nueva vertiente municipalista, aunque no completamente inédita, se revitalizó tras la autodenominada “Revolución Libertadora” y en medio de la difusión del desarrollismo y de transformaciones sociales y agropecuarias. Este fue el telón de fondo en el que las transferencias provinciales de recursos de libre disponibilidad para ser usados en la red vial de coparticipación, pero condicionadas a los respectivos esfuerzos locales, significaron un gran respaldo a los procesos autónomos de concertación local. No se trataba únicamente de un aporte de fondos, sino de un sistema que impulsaba a las comunas a obtener recursos propios o a hacer un uso más eficiente de los mismos, que asegurara su inversión en la obra vial y que prestara asistencia técnica indispensable. Así, si ejercían importantes funciones de gasto, también asumían mayor responsabilidad en la obtención de ingresos, en un escenario en que se enfrentaban con la presión de mejorar la calidad del mantenimiento vial.

Como contrapartida a la transferencia provincial, aquellas se supeditaban al monitoreo de sus cuentas y técnicas constructivas, por lo que la descentralización habría adquirido un carácter regulado. Tal control no implicaba la pérdida absoluta de libertad, puesto que se reservaban para sí las decisiones de obras. Indudablemente, los resultados, potencialmente positivos en términos de eficiencia fiscal, podían tener su contra-

parte en términos de equidad, ya que con frecuencia los municipios que detentaban mayor capacidad para aumentar sus recaudaciones eran aquellos que más recibían por parte de la DVBA, aunque esta cuestión merece un análisis más exhaustivo. Lo que queda claro es que el proceso de descentralización fiscal se orientó a reforzar una competencia que los gobiernos subnacionales ya ejercían y a potenciar el compromiso de las comunidades. En este sentido, el Régimen condensó una serie de medidas tendientes a transferir recursos económicos, aunque también asesoramiento técnico, equipos (o facilidades para adquirirlos) y autoridad a los municipios en el marco de, probablemente, constantes negociaciones.

No obstante las fluctuaciones experimentadas por el fortalecimiento financiero a cargo de la DVBA y los obstáculos referidos a la incorporación de personal experto, hallamos un singular impacto a nivel local. Por un lado, los fondos propios experimentaron un crecimiento –aunque marcado por oscilaciones–, lo que habría afianzado la capacidad de decisión y de acción. Por otro lado, cabe preguntarse por la dimensión participativa, en la medida en que intervenían en las decisiones representantes de la sociedad civil, aunque solo fuera una representación corporativa. ¿Fortaleció el Régimen la participación de la sociedad civil a través de acciones comunes y la coordinación entre instituciones y agencias estatales? ¿Aumentaron las demandas hacia los gobiernos municipales de parte de la población? Al momento no tenemos suficientes pruebas para afirmar que la descentralización vial generó un decisivo aumento del involucramiento en la gestión de gobierno. Los indicios recolectados permiten conjeturar que, si bien el Régimen no suscitó vastas movilizaciones colaborativas en la gestión pública, sí incentivó la participación, muchas veces a título individual y en proyectos específicos. El aliento también provino a través de las comisiones viales, las cuales habrían cumplido un papel relevante en la identificación de necesidades y en el control de los trabajos y gastos, aunque esta última tarea se colocaba bajo la égida de la DVBA.

De allí que el Régimen habría instaurado canales más directos entre sus beneficiarios y los ejecutores, la conformación de redes de cooperación más estructuradas entre vecinos y Estado, y nuevas articulaciones entre niveles de Estado (municipal y provincial), producto de la interacción obligada que impuso el modelo de gestión asociada. Si bien establecía amplias facultades a los municipios en la determinación de prioridades y la ejecución de las obras, marcaba claramente que debían ajustar la actuación al esquema legal provincial (por ejemplo, presentando balances y planes de inversión y sometiéndose al contralor de realizaciones).

Junto a las ya mencionadas, siguen en pie otras preguntas, solo posibles de evacuar con fuentes complementarias: ¿En qué medida logró la descentralización fiscal vial una mejor conservación de la red municipal? ¿Hasta qué punto mejoró el desempeño de la gestión pública a escala local? ¿Cuál fue el impacto en la producción del espacio? ¿Cómo se relaciona con las disparidades territoriales? Si bien aquí no hemos avanzado en tal dirección, podría aventurarse que ayudó a mejorar la asignación de recursos gracias al mejor conocimiento de las preferencias y necesidades de los habitantes de cada lugar. Sin embargo, también podría haber potenciado la desigualdad territorial y los conflictos distributivos entre los funcionarios subnacionales, quienes indudablemente habrían incrementado su poder. Estas líneas interpretativas plantean discrepancias en cuanto a los efectos de la descentralización sobre el vínculo entre vialidad y territorio. Por otra parte, resta evaluar el devenir histórico del Régimen, ya que en el trabajo nos

hemos dedicado a los primeros años. ¿Qué sucedió desde mediados de la década de 1960 y qué razones explican su desvanecimiento posterior? El hecho de que la descentralización generara avances iniciales y luego se truncara abre futuras y fructíferas vías de investigación. Además, detentaría un gran potencial explicativo el análisis de casos concretos, lo cual posibilitará captar la dinámica local a través de la cual se procesan los cambios normativos.

En suma, si bien aún queda mucho por saber respecto a la gestión del mantenimiento de los caminos rurales, el estudio realizado permite concluir que la descentralización vial fiscal de mediados del siglo XX marcó un hito, en su intento por fomentar la eficacia, la desconcentración y el compromiso local en el desarrollo vial de las comunas, fundamentalmente a través de incentivos fiscales que amplificaban –aunque con limitaciones– su margen de acción. Pese a que el contexto actual es otro, la experiencia merece al menos ser evaluada, a fin de que la intransitabilidad de los caminos rurales deje de ser una problemática crónica y sin solución.

REFERENCIAS

Arostegui, J. (2001). *La Investigación Histórica. Teoría y Método*. Barcelona: Crítica.

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), 27-847.

Batakis, S. y Lódola, A. (2015). *Historia y reformas del impuesto inmobiliario rural en Buenos Aires: 1821-2014*. Buenos Aires: UNIPE.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure, Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, XXX(90), 27-41.

Cortabarría, J. (2008). El régimen municipal bonaerense de 1891 a 1955. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, 3, 8-31.

Da Orden, M.L. (2011). Recursos fiscales, Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955 (pp. 99-115). En M.L. Da Orden J. Melón Pirro (comps.) *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria.

Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.

Falleti, T. (2010). *Descentralization and Subnational Politics in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreyra, S. (2011). Municipalismo peronista y antiperonista en la provincia de Buenos Aires: legislación, debates y prácticas (1945-1966) (pp. 174-191). En M.L. Da Orden J. Melón Pirro (comps.) *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.

Gómez, T. y Tchordonkian, S. (2014). *Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta*. Documento de Trabajo CESPA/FCE-UBA 40.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Grinberg, I. (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Los Polvorines: UNGS.

Manzanal, M. (2006). Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. *Crítica en Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1, 37-60.

Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (2007). Territorios en construcción. *Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, M. (2007). La coparticipación de impuestos en Argentina. ¿Un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial? (pp. 335-355). En *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral-Universidad de Buenos Aires.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documentos CEDES/Clacso, 4.

Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo: El Automóvil Club Argentino y el estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pírez, P. (1986). *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1993). *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*. Santiago de Chile: CEPAL.

Recalde, A. (2008). *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín.

Salomón, A. (2018). Los caminos rurales desde una perspectiva histórica. Antecedentes y novedades del Plan de Caminos de Fomento Agrícola (Argentina, 1956). *Historia: Debates e Tendencias*, 18(2), 260-275.

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.

Salomón, A. (2020). Los caminos vecinales en el campo bonaerense: entre las restricciones estatales y las iniciativas locales (primera mitad del siglo XX). *RIVAR*, 7(19), 69- 87.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural. En R. Echeverría *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.

Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina (pp. 39-85). En A. Clemente y C. Smulovitz (comps.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED.

FUENTES

D'Onofrio, R. (20 de diciembre de 1962). Vialidad Rural. *La Nación*.

Decreto-Ley nº 17.861 (9 de octubre de 1957). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial.

Decreto-Ley nº 6.769 (30 de septiembre de 1958). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial.

Decreto-Ley nº 8.071 (5 de junio de 1973).

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1957). *Régimen de Coparticipación Vial para las Municipalidades*. La Plata.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1958). *Vialidad*, 3.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1959). *Vialidad*, 8.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1962a). *Promoción Vial Municipal. Encuesta realizada por la DVBA para conocer la organización de las comunas*. La Plata.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1962b). *Vialidad Municipal*, 19.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1962c). *Vialidad Municipal*, 24-25.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1962d). *Vialidad Municipal*, 26.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1962e). *Vialidad Municipal*, 31.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1963a). *Vialidad Municipal*, 33.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1963b). *Vialidad Municipal*, 35.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1963c). *Vialidad Municipal*, 38.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1964). *Vialidad Municipal*, 52.

Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (1966). *Actividad Vial Municipal*.

Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Junta de Planificación Económica (1958). La inversión pública provincial. *Desarrollo Económico*, 1(1), p. 243.

Ley nº 10.222 (26 de noviembre de 1984). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial.

Ley nº 9.141 (12 de septiembre de 1978). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial.

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

Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (s.f.). *Memoria. Septiembre 1955 - Mayo 1958*.

Pearson, R. (1942). *Memoria y balance correspondiente a los 10 primeros meses del año 1941 de la Administración Municipal del partido de Magdalena*. Magdalena.

Pétriz, P. (1957). La vialidad provincial en Buenos Aires. *Carreteras*, 11.

Primer Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires (1961). La Plata.

Segundo Congreso Vial Municipal de la Provincia de Buenos Aires (1965). La Plata.

Villar, J. (1964). *Ánalisis crítico del régimen de coparticipación vial municipal de la provincia de Buenos Aires*.

Alejandra Salomón es Profesora en Historia (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Historia (Universidad Torcuato Di Tella). Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora del Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR) y co-directora del Programa Prioritario I+D-PUNQ: La Argentina desigual. Ambiente, producción y calidad de vida en el ámbito rural (1960-2019). Estudia el vínculo entre políticas públicas, vialidad, movilidad y condiciones de vida en espacios rurales de la provincia de Buenos Aires durante el siglo XX. Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes (CONICET/CEAR-UNQ). Roque Sáenz Peña 352, 1er. Piso, Oficina 30, (B1876BXD) Bernal, Buenos Aires, Argentina, alejandraurasalomon@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3533-5391>