

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Juan Bayetto
Por la Facultad

Horacio B. Ferro
Por el Centro de Estudiantes

Juan José Guaresti (h.)
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Andrés Devoto
José Rodríguez Tarditi
Por el Colegio de Graduados

Vito N. Petrera
Silvio Pascale
Por la Facultad

José D. Mestorino
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXII

ENERO DE 1934

SERIE II, N° 150

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de T. Sánchez de Bustamante

La vialidad en la República Argentina. Su evolución y estado actual ⁽¹⁾

CAPITULO IV

CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTABA EL PROBLEMA VIAL ANTES DE LA SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL DE VIALIDAD

Los principales aspectos o cuestiones que presentaba el problema vial en el período inmediato anterior a la sanción de la ley nacional de vialidad eran los siguientes:

- a) Falta de distribución y de coordinación de la tarea vial entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales;
- b) Escaséz de recursos para obras de vialidad;
- c) Inexistencia de organismos administrativos adecuados para el estudio y la acción vial;
- d) Deficiencias y vacíos de la legislación administrativa general;
- e) Deficiencias y vacíos de la legislación especial relativa a transportes;
- f) Insuficiente ilustración colectiva sobre la economía general de los transportes y, en particular, sobre cuestiones viales.

1.—Falta de distribución y de coordinación de la tarea vial entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales

Era necesario, ante todo, fijar la esfera o campo de acción de los gobiernos que, como hemos visto, tienen acción concurrente en materia de vialidad, a saber: gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales.

(1) Continuación. - Véase nuestro número anterior.

ciones y experiencias, principalmente en los Estados Unidos de Norte América. Para realizar estos estudios fué necesario crear institutos especiales e invertir en ellos y en ensayos y experiencias grandes sumas de dinero.

Se transformó así, en poco tiempo, la ciencia y el arte de estas construcciones.

Esta transformación y los estudios que la determinan no han terminado. Nuestros organismos administrativos carecían, hasta el presente, de los elementos necesarios, (maquinarias, laboratorios, etc.), para colaborar en dichos estudios, y para aplicar los resultados de las investigaciones efectuadas en el extranjero a la dilucidación de nuestros problemas locales.

La falta de medios para el estudio vial no era el único mal de esos organismos. Carecían ellos de la autarquía y de la robustez necesarias para la acción vial; era necesario darles más libertad de acción, imponerles normas de administración y de contabilidad análogas a los de las empresas privadas, aumentar correlativamente la responsabilidad de sus dirigentes y procurar que en el manejo de esas instituciones estuviesen representados todos los intereses en juego.

4.—Deficiencias y vacíos de la legislación administrativa general

Hemos señalado ya, al ocuparnos de las principales normas que regían la acción del gobierno nacional, algunas de las deficiencias y vacíos de las leyes de expropiación de bienes, de contabilidad, de obras públicas y de régimen financiero de estas últimas.

5.—Deficiencias y vacíos de la legislación especial relativa a transportes

Hasta hace poco se admitía sin discusión que el camino ordinario es un medio artificial de transporte cuyos costos de construcción y de conservación deben incidir sobre la colectividad y cuya utilización debe ser libre y gratuita.

Ultimamente se han difundido nuevas ideas, nacidas, principalmente, a causa de los perjuicios que los transportes automotores por caminos producen a los ferrocarriles. Reclaman éstos que se regulen o coordinen, por ley, los transportes, y que esta regulación se refiera, tanto al trazado y construcción de nuevos caminos como a la utilización de

porte-automóvil debe ser colocado bajo el mismo contralor federal, que el transporte por ferrocarril.

“En segundo lugar, al forzar así a los ferrocarriles a hacer frente a una competencia injusta, no sólo les hemos permitido sino que frecuentemente les hemos exigido que se hicieran una competencia irrazonable entre sí. Al reglamentar los ferrocarriles hemos mantenido la política por la cual en todo momento, entre los puntos principales, debe haber sistemas ferroviarios competitivos.

“Hay mucho que decir en favor de esta política, cuando existe tráfico suficiente para mantener las líneas en competencia; mientras se dispone de ese tráfico, la competencia propende a asegurar una mayor eficiencia.

“Pero, dado que se ha permitido a los ferrocarriles aumentar su capacidad mucho más allá de las necesidades del tráfico, los inconvenientes de la competencia se han hecho más y más insoportables. Ahora debemos resolver esta situación: ¿Les permitiremos, les obligaremos en realidad, a que se lleven a la bancarrota recíprocamente? ¿O les permitiremos que se coordinen y así economicen mediante la reducción de servicios sin provecho? En otras palabras, ¿les permitiremos que se repartan el tráfico, eliminando así algunos de los actuales despilfarros?

“Ninguna solución es del todo atrayente, porque tenemos el problema de instalaciones excesivas, o de capitales parcialmente sin invertir, problema similar en sus dificultades al de la desocupación. Pero una política definida y sana, llevada a cabo eficazmente, apresurará la mejoría.

“En tercer lugar podemos podar algunos excesos costosos bajo forma de instalaciones innecesarias o duplicadas. El público generalmente no se apercibe de que el 30 % del kilometraje ferroviario transporta sólo un 2 % del tráfico de cargas y pasajeros. Esto no significa que todas esas millas deben o pueden ser levantadas, pero indica que una considerable cantidad puede ser sometida a una poda juiciosa, gradualmente, sin detrimento público”.

Entre nosotros, este problema, llamado de la “coordinación de los transportes”, y que se refiere tanto al establecimiento de nuevas vías de comunicación, como a la utilización de las existentes, ha motivado largas discusiones, que aun subsisten.

Don Ezequiel Ramos Mexía, en un estudio publicado en 1933, sobre “Caminos y ferrocarriles. Igualdad de tratamiento”, expresa lo siguiente:

“Y a este respecto no está dicha la última palabra, porque si se emplean muchos millones en la construcción de caminos competitivos, algunos ferrocarriles se verán en la necesidad de interrumpir sus servicios, como lo ha hecho ya el Ferrocarril Trasandino.

“La mayor parte de los ferrocarriles están trabajando con coeficientes de gastos superiores al 90 %. Varios han pasado del 95 %. Lo que quiere decir que, por cada cien pesos de ingresos brutos, gastan noventa y cinco pesos.

“No pagan ni un centavo de dividendo a las acciones ordinarias y no pocas compañías han tenido que pedir moratorias para el pago de los intereses hipotecarios.

“De seguir avanzando la tendencia a construir caminos competitivos con los ferrocarriles, como se está haciendo por todos lados en el país, varios de los existentes se verían obligados a interrumpir sus servicios.

“¿Cómo se haría entonces el transporte de 42 millones de toneladas y 170 millones de pasajeros que en 1930 circularon por ellos? ¿Dónde encontrarían trabajo los 150.000 obreros que ocupan?

“El dilema no admite evasivas. O se eliminan las amenazas que se ciernen sobre los ferrocarriles, o se prepara un plan para sustituirlos.

“Pero ese plan tendría que ser costado por el Gobierno, porque no habría compañía particular alguna que se prestara a seguir el calvario de los ferrocarriles.

“Los ferrocarriles no se oponen a la construcción de caminos. Muy lejos de semejante absurdo, desean estimularla y ayudarla.

“A lo que se oponen es a los caminos que les hagan desleal competencia con la colaboración del Estado, es decir: con el dinero de los contribuyentes.

“Y lo que procuran es que los caminos se construyan en vista de una necesaria coordinación de todos los medios de transporte.

“Que se construyan cuantos sea posible para obtener fácil acceso a las estaciones, a fin de abaratar los fletes.

“Para los ferrocarriles, todas son obligaciones, controladas por el Gobierno. Para el transporte por camino ellas no existen; lo que no es justo, ni para el público ni para los ferrocarriles. Los ómnibus de pasajeros eligen libremente las horas de mayor movimiento, mientras que los ferrocarriles están obligados a correr trenes vacíos en horarios

idea de rivalidad y competencia para dar paso al concepto de cooperación y armonía. Pero para ser ella posible y efectiva, es necesario que no haya superposición o duplicación de sistemas de transporte.

“Si entre dos lugares existe la comunicación en vía recta, o casi, por ferrocarril, por carretera, por vía de agua, etc., ¿qué podrá coordinarse? Lo único posible y real será el reparto del tráfico con sus consecuencias conocidas, cuando no sea suficiente para tanto: el debilitamiento económico de los ferrocarriles con el mal servicio consiguiente, el malestar del personal por la reducción ineludible de los estipendios, la desvalorización de los títulos ferroviarios con el quebranto de su crédito y el crédito del país en los mercados exteriores.

“El único medio para evitar esos males sería el aumento de las tarifas en perjuicio de pasajeros y cargadores, es decir, del público que, en definitiva, vendría a expiar los errores, las improvisaciones y la incapacidad de sus mandatarios.”

Y, sobre el establecimiento y construcción de nuevos caminos, agrega:

“En tesis general, las necesidades del transporte en las zonas donde existen ferrocarriles, pueden ser satisfechas ampliamente mediante las líneas férreas ya tendidas. Lo que corresponde es, simplemente, facilitar el acceso a las estaciones; abaratar el transporte desde las estancias y las chacras; en suma, proporcionar caminos convergentes hacia las estaciones.

“Los demás caminos son obras extravagantes en el momento actual; trabajos públicos más perjudiciales que útiles para la economía nacional.”

El Poder Ejecutivo Nacional, en Agosto 17 de 1932, envió al Congreso un proyecto de ley sobre reglamentación del servicio público de transporte por tracción mecánica en los caminos de jurisdicción nacional. En el mensaje respectivo, manifiesta el Poder Ejecutivo, que ningún inconveniente habría en que dicho proyecto de ley fuese sancionado como un capítulo de la ley de Vialidad que tenía entonces a estudio la Cámara de Diputados.

Se expresa, en el mismo mensaje, que la experiencia demuestra que es razonable y prudente limitar, sin proscribir, la superposición de los sistemas de transporte, en cuanto importa una inútil duplicación de inversiones de capital y

coordinación con los ríos, el mar y los caminos, que deben ser sus aliados en todo lo posible.

“Dijimos hace un año, al adoptar en nombre de la Dirección General de Ferrocarriles, las medidas destinadas a resolver las cuestiones obreras motivadas por el descenso del tráfico —resolución del 18 de noviembre de 1931— que el ideal de los ferrocarriles era hoy una política intensa de economías, en la cual debían coadyuvar las empresas por los medios a su alcance, el Estado con las reglamentaciones necesarias, y todos, público, autoridades y compañías, limitando a un *mínimum* los gastos que no fueran indispensables, y demás está decir que en estos momentos frente a la situación general y a los problemas de la competencia nos ratificamos en dicha opinión.”

Creemos, por nuestra parte, que la legislación no podrá detener las transformaciones que originan los progresos de la técnica, pero que, transitoriamente, como medida de emergencia en ciertos casos y con limitaciones, puede ser aquélla beneficiosa para atenuar las bruscas consecuencias económicas de algunos cambios técnicos.

Si el automóvil pudiese sustituir ventajosamente al ferrocarril, para toda clase de transportes, convendría llegar cuanto antes a la eliminación de los ferrocarriles. Esto podría ocurrir en un país pequeño, de escaso comercio, y en el que la población, sin ser densa, estuviese homogéneamente distribuida. Pero si el país es grande, y deben efectuarse transportes de grandes masas a largas distancias, como ocurre entre nosotros, el ferrocarril es, actualmente, un medio insustituible de transporte. El Ferrocarril Pacífico, por ejemplo, resulta indispensable para la vida económica y social de Cuyo. Análogamente, el Ferrocarril Central Argentino es un elemento imprescindible para el desarrollo del centro y norte del país.

Es probable que los progresos de la técnica diferencien cada vez más al ferrocarril del camino. El ferrocarril cambiará, probablemente, sus medios de impulsión, o motor, y la vía o camino que recorren sus vehículos, y llegará a transportar económicamente grandes masas, o considerables números de personas, a velocidades superiores a las posibles en caminos terrestres ordinarios. No serán necesarias, entonces, artificiosas medidas de distribución del tráfico entre ambos sistemas de transporte.

Pero, mientras estos cambios técnicos no se operen y

cionada tuvo en cuenta, entre otros antecedentes, los proyectos de leyes sobre esta materia presentados anteriormente al Congreso, la legislación extranjera —principalmente de los Estados Unidos de Norte América— y las conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Vialidad, reunido en Buenos Aires, en el año 1929.

En los Estados Unidos de Norte América, el problema vial fué, principalmente, un problema de administración local mientras prevaleció el tráfico de tracción a sangre. La difusión del automóvil llevó este problema a jurisdicciones más amplias y ahora hay en esa nación cuatro clases de caminos:

- 1ª — Caminos de Estado a Estado que tienen importancia nacional;
- 2ª — Caminos que tienen importancia en todo un Estado;
- 3ª — Caminos que sirven las necesidades de un condado;
- 4ª — Caminos vecinales o de interés local.

El gobierno federal era ajeno a la construcción y mantenimiento de estas rutas. En 1916, ante la necesidad de mejorar los caminos principales del país y de auxiliar, económicamente, para ello, a los Estados, el gobierno central aprobó la ley de ayuda federal para caminos, por la cual se destinaron 75.000.000 de dólares para ser gastados en cinco años en la mejora de los caminos principales del país, en adición a sumas iguales, por lo menos, que los Estados destinaran al mismo efecto. En 1921, la ley federal de caminos determinó que se estableciera un sistema limitado de estas rutas, no mayor del 7 % de la longitud total en todos los Estados, y restringió a este sistema el empleo de las sumas asignadas por el gobierno federal. Posteriormente el gobierno federal ha arbitrado importantes sumas para la ayuda federal.

Como características principales de este sistema destacaremos las siguientes:

- 1ª — El gobierno federal no ejecuta directamente obras de caminos;
- 2ª — El gobierno federal ayuda, económicamente, con limitaciones, a los Estados a construir la red primaria de caminos del país;
- 3ª — Los Estados tienen a su cargo la construcción de la red primaria o troncal e invierten, en estos trabajos, cantidades por lo menos iguales a las que les entrega el gobierno federal;

la Junta de Educación Vial, transcribimos los siguientes párrafos:

“La educación en la construcción de caminos y en los asuntos relativos a aquella materia ha sido uno de los desarrollos notables de la intensa era de mejoras en las carreteras de los Estados Unidos. En la educación de esta materia han sido importantes tres grupos distintos: el estudiante de ingeniería, el funcionario público y el público en general.

“Antes del año 1910, la enseñanza de este arte se limitaba casi enteramente a un curso muy breve de caminos y pavimentos que se daba como parte del programa de estudios de ingeniería civil en nuestros colegios y universidades. En 1909, una inspección de la situación mostró que menos del 50 % de las instituciones de ingeniería mantenían dichos cursos. La razón de esta deficiencia era que el problema de carreteras se limitaba principalmente al tráfico de carros tirados por caballos.

“Durante el tiempo en que el caballo se usaba exclusivamente no se pusieron en evidencia muy vivamente los medios deficientes para la construcción de caminos; pero con la llegada del vehículo automotor estas deficiencias resaltaron mucho más. Sin embargo, los pocos deseos por parte del público y de los funcionarios públicos para reconocer la existencia de un problema de ingeniería todavía persistieron. El resultado fué que el pueblo de los Estados Unidos ha gastado millones de dólares inútilmente en la construcción de caminos, puesto que dichos caminos se destruyeron por razón del modo cómo los construyeron. Mucho de ese desperdicio hubiera sido ahorrado al público si los funcionarios públicos hubieran reconocido desde el principio que la construcción de un camino requiere ingenieros expertos en el mismo grado que se requieren para la construcción de un puente o un alto edificio.

“Se vió pronto que nada podría conseguirse para construir un adecuado y permanente sistema de carreteras hasta que el control y la construcción de los caminos se colocara en manos de peritos que pudieran ser agregados a los grandes cuerpos administrativos tales como los departamentos de carreteras de los Estados. Aquí entonces se consideró el primer problema de educación y se realizó un esfuerzo para conseguir que los ciudadanos y los funcionarios públicos reconocieran que la construcción de caminos era de naturale-

acogerse a esta ley aceptando las condiciones que ella impone.

2.—Creación de un fondo nacional de vialidad. Recursos que lo componen. Su recaudación. Empréstitos.

Establece la ley la creación de un fondo nacional de vialidad para atender: el estudio, trazado, construcción, mejoramiento, conservación, reparación y reconstrucción de caminos y obras anexas, a cargo directo de la Dirección Nacional de Vialidad; los gastos de funcionamiento de esta Repartición y la ayuda federal a las provincias.

Se detalla la formación de este fondo en el artículo 12 de la ley:

“Art. 12. — El fondo nacional de vialidad se formará con los siguientes recursos:

1º — Impuesto adicional, durante 15 años, de \$ 0,05 m/n. por litro a la nafta y de 15 % al valor sobre el precio de venta por mayor que corresponda por kilogramo, a los aceites lubricantes de motores a explosión. Estos impuestos deberán ser abonados por las empresas productoras o expendedoras desde la fecha y en la forma que lo establezca esta Ley y lo reglamente el Poder Ejecutivo;

2º — Contribución del artículo 8º de la ley 5315 hasta el 1º de enero de 1947, incorporando el saldo existente que arroje la contabilidad de esa Ley en la fecha de sanción de la presente. Los fondos provenientes de la Ley 5315 serán invertidos de acuerdo con lo estatuido en la misma y su contabilidad se llevará por separado;

3º — Aportes de rentas generales no inferior a 10 millones de pesos moneda nacional que fije el presupuesto general de la Nación;

4º — El producto de la tasa por contribución de mejoras a la tierra rural en los territorios nacionales, beneficiada por los caminos;

5º — Multas por incumplimiento de contratos de obras de vialidad o de infracciones a la presente Ley;

6º — Donaciones, legados o aportes;

7º — Negociación de títulos que se autorice a emitir para obras de vialidad;

8º — Rentas de títulos o intereses por sumas acreedoras”.

Observemos que la emisión y negociación de títulos para obras de vialidad, a que se refiere el inciso 7º, no cons-

y las empresas expendedoras de combustibles y desde la misma fecha quedará suprimido el impuesto interno a la nafta creado por la Ley de impuestos N° 11.582.

“Los saldos existentes en la fecha de promulgación de la presente Ley se transferirán a la orden de la Dirección Nacional de Vialidad.”

Según el artículo 6°, inciso b) de la ley, los fondos de la Repartición deben estar depositados en el Banco de la Nación, en efectivo o en títulos de la deuda pública nacional.

3.—Distribución del fondo nacional de vialidad. Recursos con asignación especificada: fondos de la ley 5315; producto del impuesto a la tierra en los territorios nacionales; donaciones, legados o aportes con destinos determinados. Gastos de administración. Gastos de servicio de títulos. Fondos que se destinan para la construcción de caminos nacionales. Fondos que se aplican a la ayuda federal

Con el nombre de “fondo nacional de vialidad”, la ley 11.658 designa, indistintamente:

1° — El conjunto de todos los recursos destinados para el funcionamiento de la Dirección Nacional de Vialidad, para la ejecución de las obras a cargo de ésta y para la ayuda federal a las provincias;

2° — La parte, de ese conjunto total, que se prorratea anualmente, en la forma que determinan los artículos 19 y 25 de la ley, para la construcción de obras en la red de caminos nacionales y para la ayuda federal.

El primer concepto está definido por el artículo 12 de la ley. Hemos visto, anteriormente, cómo debe formarse ese conjunto de recursos.

El segundo concepto surge de los artículos 19 y 25 de la ley, de disposiciones del artículo 12 (incisos 2°, 4° y 6°) y del artículo 21 de la misma.

El artículo 19 establece que el 60 % del fondo nacional de vialidad se destinará a los caminos nacionales, “previa deducción de los gastos de administración, servicio de títulos y recursos para conservación de caminos”.

Según el artículo 25, los recursos a distribuir, en concepto de ayuda federal, entre las provincias que se acojan a los beneficios de esta ley, ascenderán, en total, al 40 % de las sumas que ingresen anualmente, por todo concepto, al fondo nacional de vialidad, “deducidos los gastos de ad-

rubro f), salvo que se sobreentienda que debe restarse este rubro, en caso de existir fondos correspondientes al mismo.

Advirtamos, finalmente que, considerando el espíritu de la ley, sería más propio para establecer el fondo prorratable destinado a la construcción de caminos nacionales y a la ayuda federal, deducir del conjunto de todos los recursos solamente los rubros a), d), e), y f).

4.—Caminos nacionales. Distribución de los fondos destinados a la construcción de caminos nacionales entre la Capital Federal, Provincias y Territorios Nacionales, considerando la superficie (20 %), la población (40 %) y el consumo de nafta (40 %)

Hemos visto que el 60 % del fondo prorratable anualmente para la construcción de caminos nacionales y ayuda federal se destinará a los primeros.

El artículo 19 de la ley determina que este 60 % se invertirá, en cuenta separada para la Capital, Provincias y Territorios Nacionales en la siguiente forma:

- 20 % en proporción a la superficie;
- 40 % en proporción a la población; y
- 40 % en proporción al consumo de nafta.

Estas proposiciones serán establecidas con relación a la superficie y población generales del país, comparadas con las de cada provincia y territorio. La población y el consumo de nafta se establecerán de acuerdo a la estadística oficial del año precedente.

5.—Normas para la determinación de la red troncal, trazado y ancho de los caminos nacionales. Coordinación de los transportes carreteros con los fluviales, marítimos, ferroviarios y aéreos

Establece el artículo 3º de la ley que la Dirección Nacional de Vialidad hará un estudio general de las necesidades viales del país y proyectará la red a construirse.

Agrega que, al estudiar la red troncal de caminos, la Dirección Nacional de Vialidad tendrá especialmente en cuenta y dará preferencia a la construcción de los radiales a los puertos, a los de acceso a las estaciones ferroviarias, a los que unan las provincias y territorios nacionales, a los que den acceso a los países limítrofes y a los que interco-

“Art. 20. — La Dirección Nacional de Vialidad podrá convenir, si lo considera conveniente, que la construcción y reparación de los caminos en los Territorios Nacionales sean efectuadas por intermedio de las municipalidades, consorcios, u otros organismos locales de vialidad interesados, estableciendo los pactos necesarios.

“Art. 21. — En los Territorios Nacionales donde la Dirección Nacional de Vialidad construya calzadas de tránsito permanente, el Poder Ejecutivo fijará la proporción y distribución de la contribución de mejoras con que deben participar las propiedades territoriales beneficiadas, ajustándose a las siguientes normas:

- a) Dos años después de librados los caminos al servicio público se procederá a establecer el mayor valor recibido por las propiedades territoriales, mediante una revaluación de las mismas excluidas las mejoras. Esta valuación se hará por unidades de superficie imponible hasta cinco kilómetros a cada lado del camino.

Todas las propiedades que hayan recibido un mayor valor contribuirán al pago de la obra efectuada con una suma no inferior al 65 % del mayor valor recibido por cada una;

- b) La contribución de las mejoras de las propiedades territoriales se cobrará en cuotas anuales, de manera que el importe total con sus intereses quede cancelado en el término de diez años, debiendo la Dirección Nacional de Vialidad asegurar la transitabilidad permanente de los mismos durante dicho período;
- c) El contribuyente que pague al contado gozará de un descuento del 10 %”.

8.—Caminos de la ley 5315

Los fondos provenientes de la ley 5315 deberán invertirse como lo establece la misma y su contabilidad se llevará por separado, (artículo 12, inciso 2º de la ley 11.658). Por lo tanto, estos fondos deben aplicarse a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por el ferrocarril que aporta los fondos, en primer término de los caminos que

supuesto anual efectivo y el consumo de nafta serán los del año inmediato anterior.

Observemos que el 5 % del fondo prorrateable anual constituye la octava parte de los fondos destinados a la ayuda federal o sea el 12,5 % de esos fondos, y que el 35 % del fondo prorrateable anual constituye las siete octavas partes restantes de los fondos para ayuda federal, o sea el 87,5 de esos fondos.

Por consiguiente, el total de los fondos asignados para ayuda federal debe distribuirse en la siguiente forma:

Por partes iguales entre las provincias que se acojan a los beneficios de esta ley	12,50 %
En proporción al presupuesto anual efectivo para la construcción de caminos de cada provincia la tercera parte de 87,5 %	29,16 „
En proporción a la población (la tercera parte de 87,5 %)	29,16 „
En proporción al consumo de nafta, (tercera parte restante)	29,16 „
	<hr/>
Total	100.— %

El 12,5 % antes referido queda excluido del prorrateo, por terceras partes, expresado anteriormente. La cuota que corresponda a cada provincia, de la distribución de este 12,5 %, debe ingresar al tesoro provincial para caminos (artículo 25, inciso a) de la ley 11.658).

11.—Condiciones para el acogimiento de las provincias a la ayuda federal

Están expresadas en los artículos 23 y 24 de la ley, cuyos textos son los siguientes:

“Art. 23. — Toda provincia que desee acogerse a los beneficios establecidos en este capítulo deberá hacerlo por ley provincial que servirá de convenio entre la provincia y la Nación, y con las siguientes disposiciones:

- a) Creación de un organismo encargado de la administración de todo lo referente a la vialidad provincial en general, y en particular a la aplicación de las disposiciones de las leyes-convenios sobre vialidad y administración de los fondos que se creen;

da federal, o sea prorrateso del 87,5 % del total de fondos para ayuda federal).

Determina, asimismo, el artículo 26, que la contribución por kilómetro de camino no será mayor de 30.000 pesos moneda nacional.

13.—Procedimiento para percibir la ayuda federal

Está fijado por los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33, de la ley que se transcriben a continuación:

“Art. 27. — La Dirección Nacional de Vialidad comunicará anualmente a cada provincia la suma disponible para la misma en concepto de ayuda federal, de acuerdo a las proposiciones establecidas en esta Ley.

“Art. 28. — Para hacer efectiva la ayuda federal destinada a la construcción de los caminos provinciales, cada provincia deberá:

- a) Presentar a la Dirección Nacional de Vialidad un plan de caminos a construirse de acuerdo con las determinaciones de esta Ley;
- b) Especificar la situación y kilometraje del o los caminos cuya construcción se propone realizar durante el año;
- c) Para percibir las sumas establecidas en el inciso b) del artículo 25, se deberá, además, especificar en qué caminos o secciones de caminos se efectuarán las obras que se proyectan y la naturaleza de las mismas.

“Art. 29. — Las especificaciones establecidas en el artículo precedente deberán ser aprobadas por la Dirección Nacional de Vialidad, la que podrá hacer las observaciones que considere conveniente.

“Art. 30. — Todas las obras con ayuda federal deberán ser efectuadas por licitación pública y los pagos de las sumas establecidas en el inciso b) del artículo 25, se harán contra la presentación de certificados de obra terminada, previa conformidad del ingeniero representante de la Dirección Nacional de Vialidad en cada provincia.

“La Dirección Nacional de Vialidad tendrá el derecho de inspeccionar y fiscalizar en cualquier momento todos los trabajos efectuados con ayuda federal.

“Las provincias podrán convenir la construcción y conservación de los caminos de ayuda federal por intermedio de la Dirección Nacional de Vialidad.

por la Dirección Nacional de Vialidad, con un ancho uniforme y mínimo de 30 metros, donde las condiciones topográficas y económicas lo permitan, de propiedad exclusiva de la Nación, sin que este derecho de propiedad afecte el derecho de las provincias y municipalidades dentro de sus respectivas jurisdicciones;

b) Caminos en que se invierten fondos arbitrados por la ley 5315. La contabilidad de estos fondos se llevará, como se ha visto, por separado y la inversión de los mismos se hará en la forma que determina la ley 5315; o sea para la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por los ferrocarriles acogidos a esta ley, en primer término de los caminos que conduzcan a las estaciones y en proporción a la extensión de vías de cada provincia;

c) Caminos provinciales, complementarios de la red nacional, construídos con ayuda federal;

d) Caminos que los Ministerios de Guerra y Marina consideren de interés militar, cuya construcción podrá ser confiada a la Dirección Nacional de Vialidad, debiendo proveer los fondos necesarios el Ministerio respectivo.

Nótense las siguientes analogías y diferencias entre los sistemas estadounidense norteamericano y argentino para la construcción de caminos en los territorios de los Estados o provincias, respectivamente:

El Gobierno Federal norteamericano no construye, directamente, caminos. Entrega fondos, de ayuda federal, a los Estados para la construcción, por éstos, de la red primaria o troncal. La ayuda federal norteamericana se limita a esta red;

El Gobierno Federal argentino construye y conserva directamente, la red primaria o troncal de caminos y entrega fondos, de ayuda federal, a las provincias, para la construcción, por éstas, de caminos complementarios de la red nacional. La ayuda federal, así denominada por la ley argentina, se refiere a la red provincial, complementaria de la nacional.

15.—Señalamiento y numeración de los caminos. Planos y publicaciones. Reglamentación del tráfico. Arbolado y obras de embellecimiento. Liberación de derechos de aduana

Sobre estas cuestiones la ley 11.658 establece lo siguiente:

1.—Autarquía de esta Repartición. Directorio. Responsabilidad de sus miembros

Determina la ley que la Dirección Nacional de Vialidad estará administrada por un Directorio de siete miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y que funcionará con la autonomía que le acuerde esta ley, pero el Poder Ejecutivo podrá intervenirla cuando las exigencias del buen servicio lo hicieran indispensable, con cargo de dar cuenta de inmediato al Congreso.

En el texto legal se emplea la palabra "autonomía". Se ha observado el empleo de esta palabra cuando se la aplica a organismos o reparticiones creados dentro de la Administración general. Se estima que es más propio emplear, en estos casos, la palabra "autarquía". Los conceptos de autonomía y de autarquía son diferentes. Según la etimología de estas palabras, "autonomía" significa "darse leyes a sí mismo" y "autarquía" significa "administración de sí mismo". El concepto de autarquía en lo administrativo es correlativo del de autonomía en lo político. Autarquía corresponde a administración propia en virtud de delegación legal y autonomía implica derecho de legislación propia, que es poder político por su naturaleza.

La ley constituye a la Dirección Nacional de Vialidad como una institución de derecho público, que tendrá capacidad para actuar privada y públicamente de acuerdo a lo que establezcan las leyes generales de la Nación y las especiales que afecten su funcionamiento.

De los actos del Directorio son responsables sus miembros, personal y solidariamente, salvo expresa constancia en actas de quien estuviera en contra de esas resoluciones, (art. 2º).

El Presidente y tres vocales deberán representar los intereses de las diversas regiones del país. Los tres restantes serán elegidos entre personas que formen parte de las siguientes entidades: asociaciones que representen a agricultores y ganaderos; empresas de transporte e instituciones que representen al automovilismo, turismo o importadores de automóviles, (art. 4º).

Los miembros del Directorio deberán ser argentinos y durarán tres años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. La remuneración del Presidente será de 1.500 pesos mensuales y la de los Directores de 5.400 pesos mensuales en con-

dará en vigencia por la sola aprobación del Poder Ejecutivo;

- “e) No podrá invertir en remuneración del Directorio sueldos del personal técnico y administrativo más del 8 % del presupuesto de la institución;
- “f) No podrá apartarse de las autorizaciones de gastos contenidas en el presupuesto aprobado”.

3.—Ingeniero Jefe

La ley crea el cargo de Ingeniero Jefe y establece al respecto lo siguiente:

“Art. 7º — El Ingeniero Jefe será un funcionario cuyo nombramiento y remoción estarán a cargo del Poder Ejecutivo a propuesta del Directorio. Será un profesional especializado en carreteras y tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

- “a) Proyectar la organización técnica de la Dirección;
- “b) Preparar y someter a la resolución del Directorio los estudios económicos y técnicos y llevar las estadísticas que sirvan de base para proyectar el plan de construcción de la red troncal de caminos nacionales por un período de cinco años y proponer el orden de preferencia de cada uno de sus tramos en provincias y territorios;
- “c) Estudiar los planes camineros de ayuda federal y someter las conclusiones al Directorio;
- “d) Ejecutar todas las disposiciones del Directorio, siendo responsable ante el mismo, de la marcha de la Repartición y de los trabajos que se efectúen directa o indirectamente, bajo su contralor;
- “e) Proponer al Directorio nombramientos, ascensos y remociones del personal de acuerdo con lo establecido en la reglamentación correspondiente y previa su consideración por el Consejo Técnico;
- “f) Asesorar al Directorio en todas las cuestiones técnicas que se planteen, previa su consideración por el Consejo Técnico;
- “g) Presidir el Consejo Técnico;
- “h) Asistir a las reuniones del Directorio con voz pero sin voto.”