



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



**DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL**  
**NÚMERO 6**

**La difusión de ámbitos  
privilegiados de  
acumulación en  
la Argentina.**

**Un análisis del ámbito conformado  
en torno a la implementación del  
Plan Vial Trienal (1968-1970)**

**Ana Castellani**

# **La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina. Un análisis del ámbito conformado en torno a la implementación del Plan Vial Trienal (1968-1970)**

Ana Castellani<sup>1</sup>

[anacaste@speedy.com.ar](mailto:anacaste@speedy.com.ar)

## **Resumen:**

La intervención del Estado a través de la obra pública fue uno de los pilares del programa económico de la “Revolución Argentina” (1966-1973). Mediante esta política específica, el gobierno se propuso generar nuevos incentivos para la inversión privada con el objeto de iniciar un proceso de crecimiento sostenido de la economía.

El plan tuvo tres particularidades significativas: la magnitud de las obras a construir; la utilización de fuentes de crédito externas para lograr una parte de su financiamiento; y la celeridad en los plazos de ejecución de ciertas obras que se consideraban fundamentales. Estos elementos incidieron notablemente en la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el cual las empresas que accedieron a la realización de las obras más importantes (generalmente las más grandes) pudieron fijar discrecionalmente los precios debido a tres factores complementarios: a) el alto grado de concentración que presentaba la oferta en esa franja del mercado (con lo cual se facilitaron notablemente las posibilidades de armar acuerdos entre las firmas oferentes para repartirse el mercado), b) una estructura de demanda de tipo monopsónica que facilitó la posibilidad de realizar prácticas colusorias entre funcionarios y empresarios, y c) la posibilidad de renegociar a su favor los precios pactados utilizando indiscriminadamente la normativa legal vigente.

Los actores del empresariado relacionados con la ejecución del Plan realizaron diversas formas de presión sobre el gobierno que se orientaban en dos direcciones: por un lado, hacia el reclamo de continuidad del plan propuesto y hacia la necesidad de sancionar nuevas leyes que garantizaran el financiamiento del mismo; por el otro, a lograr la modificación de los regímenes regulatorios con la intención de facilitar la renegociación de los contratos pautados. Este entramado de prácticas terminó operando en beneficio de varias de las grandes empresas constructoras del país (Sade y Techint, por ejemplo) y en detrimento de las instituciones estatales. Esto confirma en un nivel de análisis micro, la existencia de uno de los rasgos más importantes de esos años: el agudo defasaje existente entre la cantidad y la calidad de la intervención económica desplegada por el Estado y su favorable incidencia en el proceso de difusión de los ámbitos privilegiados de acumulación.

**Palabras claves:** ámbitos privilegiados de acumulación, obra pública, relación estado/empresarios, cuasi-rentas de privilegio.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular de la FCS-UBA y del IDAES-UNSAM. Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía (IDAES-UNSAM).

## Introducción

El Plan Vial Trienal, que la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) confeccionó conjuntamente con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) durante el año 1967, constituye un ejemplo interesante para analizar el proceso de conformación de los ámbitos privilegiados de acumulación de capital (APA)<sup>2</sup>. Asimismo, el desarrollo de esta política y sus consecuencias permiten entender las particulares características que adquiere en la Argentina la relación entre los grandes agentes económicos, sus representantes orgánicos, y los diversos funcionarios que ocupan sectores clave del aparato estatal, en especial, a la hora de interpretar y aplicar los diferentes marcos legales que regulan las actividades económicas.

La intervención del Estado a través de la obra pública fue uno de los pilares del programa económico de la “Revolución Argentina”. Mediante esta política específica, el gobierno se propuso generar nuevos incentivos para la inversión privada con el objeto de iniciar un proceso de crecimiento sostenido de la economía.

El Plan Trienal de Inversiones programado para el período 1968-1970, comprendía la realización de 8000 kilómetros de nuevas carreteras y la reconstrucción de más de 3800 kilómetros de caminos ya existentes. Un impulso a la obra vial semejante, no se realizaba en el país desde la década del treinta. Coincidentemente con la puesta en marcha del plan, muchas de las empresas constructoras más importantes del país, presentaron un muy buen desempeño económico: incrementaron considerablemente sus volúmenes de ventas, de utilidades, y sus tasas de rentabilidad sobre ventas.<sup>3</sup>

El plan tuvo tres particularidades significativas: la magnitud de las obras a construir; la utilización de fuentes de crédito externas para lograr una parte de su financiamiento; y la celeridad en los plazos de ejecución de ciertas obras que se consideraban fundamentales. Estos elementos incidieron notablemente en la conformación de un APA, en el cual las empresas que accedieron a la realización de las obras más importantes (generalmente las más grandes) pudieron fijar discrecionalmente los precios debido a tres factores complementarios: a) el alto grado de concentración que presentaba la oferta en esa franja del mercado (con lo cual se facilitaron notablemente las posibilidades de armar acuerdos entre las firmas oferentes para repartirse el mercado), b) una estructura de demanda de tipo monopsónica (existencia de un solo demandante) que facilitó la posibilidad de realizar prácticas colusorias entre funcionarios y empresarios, y c) la posibilidad de renegociar a su favor los precios pactados utilizando indiscriminadamente la normativa legal vigente.

---

<sup>2</sup> Entendidos como un espacio virtual articulado por diversas prácticas que permiten la generación de ganancias extraordinarios para un conjunto de empresas privadas, beneficios que se sostienen en la existencia de múltiples y diversos privilegios (que pueden o no estar institucionalizados). Si se los define por su función, los APA constituyen una fuente de generación de *cuasi rentas de privilegio* (Nochteff, 1994), si se los define por su forma, pueden pensarse como un entramado de relaciones y/o prácticas de articulación entre actores públicos y privados que se sostienen a lo largo del tiempo. El desarrollo exhaustivo de la categoría APA y su potencial analítico se puede consultar en Castellani (2008).

<sup>3</sup> Sobre el comportamiento del sector construcciones en general durante el período en cuestión, consultar O'Donnell (1982), capítulo IV y Vitelli (1978).

## 1. La conformación de un mercado oligopólico no innovador en torno a la obra vial

Siguiendo el exhaustivo análisis realizado por Guillermo Vitelli (1978 y 1979) sobre el funcionamiento del mercado de la construcción desde mediados de los años cincuenta hasta mitad de los setenta, es posible afirmar que en torno a la obra pública se conformó un *mercado oligopólico no innovador ni transitorio*<sup>4</sup>, en donde un puñado de grandes empresas logró internalizar *cuasi-rentas de privilegio*<sup>5</sup>. El desempeño de las dos firmas más importantes del sector (Sade y Techint) a lo largo del período comprendido entre 1966 y 1972, es un dato que permite corroborar estos supuestos.

En efecto, ambas empresas operaban principalmente en el submercado de la obra vial y lograron importantes incrementos en sus ventas, utilidades y tasa de rentabilidad. Por ejemplo, Techint participó, en la construcción del Puente Zárate Brazo Largo (obra de gran envergadura iniciada en 1970) y en la repavimentación de las Rutas Nacionales N° 12 en 1968 y 1969, y N° 7 en 1972. Por su parte, Sade intervino en la construcción del Puente Fray Bentos entre 1969 y 1972, y realizó el cruce entre la Av. de los Constituyentes y la Av. General Paz, en 1971. Todas estas obras formaban parte de distintos planes viales diseñados y puestos en marcha durante la gestión estatal burocrático-autoritaria iniciada en 1966 y continuaron vigentes en las sucesivas gestiones gubernamentales. Por esta razón, es factible suponer que el desempeño de estas firmas durante el período en cuestión se encuentra estrechamente vinculado con la realización de dichos planes.

Por ejemplo, para el caso de Sade se observa que, luego de una caída en las ventas registrada en el año 1967, logró un incremento sostenido de este indicador hasta el año 1972, alcanzando un aumento del 300% para el año 1970; las ganancias y la rentabilidad tuvieron una mejor *performance* que las ventas, ya que se mantuvieron durante todo el período por encima de los niveles de 1966, logrando un incremento realmente inusitado en 1970; finalmente, resulta evidente que entre 1969 y 1972, la empresa realizó una estrategia de acumulación que le permitió internalizar amplios márgenes de beneficios, tal como se desprende de los datos del cuadro 1.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Definidos como posiciones monopólicas que se originan en la intervención estatal y posibilitan a las firmas la internalización de beneficios extraordinarios, denominada *cuasi-renta de privilegio*.

<sup>5</sup> A diferencia de las derivadas de la innovación tecnológica, estas cuasi-rentas se generan por un conjunto de regulaciones estatales que permiten que las empresas fijen posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados y tengan la posibilidad de hacer un manejo discrecional de los precios y de la oferta de bienes y/o servicios; de esta forma, el volumen de beneficios obtenidos por las empresas involucradas, y la posibilidad de utilizarlos para expandirse, no se desprende de la optimización de la estructura de costos sino de un incremento de los ingresos originado en diversos mecanismos discrecionales de fijación de precios avalados por el aparato estatal. Por esta razón, el carácter de estas cuasi-rentas no es transitorio, ya que no se erosionan por la competencia como en el caso de las cuasi-rentas tecnológicas, sino que se mantienen tanto tiempo como dure la acción estatal que sostiene el privilegio (al respecto consultar Nochteff, 1994).

<sup>6</sup> Esta serie de indicadores para la empresa Techint está muy incompleta, ya que la misma recién ingresó en el ranking de las cien privadas que más venden en el año 1969, cayó en 1970 y volvió a ingresar en 1971, permaneciendo hasta la actualidad. Sin embargo, los escasos datos disponibles, corroboran los supuestos planteados para SADE ya que al comparar los indicadores de 1969 con los de 1971 y 1972 se observan incrementos significativos en los volúmenes de venta y en especial de utilidades, con un aumento en la rentabilidad sobre ventas del orden del 180%.

Cuadro 1:

Evolución de las ventas, ganancias y rentabilidades de la empresa SADE entre 1966 y 1972 (en millones de \$ de 1960 y base 1966=100)

<b>Año</b>	<b>Ventas</b>	<b>Evolución</b>	<b>Ganancias</b>	<b>Evolución</b>	<b>Rentabilidad</b>	<b>Evolución</b>
1966	19.34	100.0	0.76	100.0	3.95	100.0
1967	16.63	86	0.78	102.63	4.67	118.2
1968	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos
1969	33.59	173.7	3.66	481.58	10.9	275.9
1970	77.46	400.5	12.19	1603.95	15.73	398.2
1971	28.36	146.6	1.36	178.95	4.79	121.3
1972	36.53	188.9	3.23	425	8.85	224.1
<b>1966-1972</b>		<b>88.9</b>		<b>325.0</b>		<b>124.0</b>

Nota: Montos deflactados por el IPM

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por las revistas *Panorama de la Economía Argentina* (1967 y 1968) y *Mercado* (1970, 1971, 1972 y 1973).

Teóricamente, el mejor desempeño de una firma constructora podría deberse a tres factores, no necesariamente excluyentes: a) un aumento de las innovaciones tecnológicas aplicadas a la fabricación de los insumos o a los procesos constructivos; b) un aumento en la productividad de la mano de obra; o bien, c) la conformación de posiciones monopólicas dentro de la franja del mercado en la que operan (situación que facilitaría la fijación discrecional de los precios finales).<sup>7</sup>

Al respecto, Vitelli concluye que ni el primero ni el segundo factor estuvieron en juego (al menos en forma decisiva), a la hora de explicar la evolución positiva, tanto de los márgenes de ganancia como de las tasas de rentabilidad absoluta y relativa de las grandes empresas del sector durante el período 1966-1972.

En efecto, el autor señala que las innovaciones tecnológicas importantes en la construcción se realizaron antes de los años cuarenta. Si bien las innovaciones continuaron (especialmente como adaptaciones locales de descubrimientos gestados y patentados en el extranjero), es posible establecer que la mayor parte de las innovaciones generadas desde 1940 en adelante se concentraron en las ramas proveedoras de insumos y que el sector las absorbió en forma indirecta. En palabras del autor:

“A partir de las estadísticas de patentes y de la corriente de innovaciones mayores, surge nítidamente uno de los rasgos que explica, quizá con mayor claridad, el carácter del cambio tecnológico en el sector: luego del desarrollo de los sistemas básicos -proceso que culmina aparentemente hacia los años cuarenta- el cambio técnico tiende a gestarse no en la rama misma, sino en los sectores proveedores de materiales y equipos. En este viraje, el sector tiende a absorber nuevos elementos y procesos (que provienen en especial del sector manufacturero) y a reducir en forma paralela la creación de sistemas constructivos” (Vitelli, 1979: 1003-1004).

---

<sup>7</sup> Esta posibilidad se vería facilitada, *a priori*, por las características estructurales del submercado de la construcción vial ya que en él existe un solo demandante (el Estado) y al menos en la franja de las grandes obras hay un alto nivel de concentración de la oferta, tal como se demostrará más adelante.

Un ejemplo claro de este proceso lo constituye la incorporación a los sistemas constructivos de diversos materiales provenientes de la industria petroquímica que mejoraron las aislaciones térmicas y acústicas, el fragüe y la compactación del hormigón y la rugosidad de los pavimentos. Para tener una estimación aproximada del proceso, se puede observar la evolución de los objetos patentados en el submercado de la construcción vial, destacándose la reducción de objetos vinculados a sistemas y el incremento de los relacionados con los productos y equipos (cuadro 2).

Cuadro 2:

Construcción vial: cambios en el objeto patentado por períodos (en %)

	Hasta 1940	Entre 1940 y 1959	Entre 1960 y 1975
<b>Sistemas</b>	56	24	16
<b>Componentes</b>	23	17	29
<b>Equipos</b>	21	59	55
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Vitelli (1979), página 1007.

Por otra parte, la productividad laboral se mantuvo estable en un contexto de aumento del empleo y del producto superior al 70%, por ende, no es posible suponer que los aumentos en la rentabilidad de estas empresas se deban a incrementos en la productividad del trabajo del sector, tal como se desprende de los indicadores presentados en el cuadro 3.

Cuadro 3:

Evolución de la productividad en el sector construcciones. Años 1966-1972

Año	PBI del sector a costo de factores ( en mill. de \$ de 1960)	Variación	Personal ocupado (en miles)	Variación	Productividad	Variación
<b>1966</b>	388.5		405.9		0.957	
<b>1967</b>	438.5	13%	457	13%	0.960	0%
<b>1968</b>	517.9	18%	536.6	17%	0.965	1%
<b>1969</b>	616.9	19%	641.9	20%	0.961	0%
<b>1970</b>	674.8	9%	694.3	8%	0.972	1%
<b>1971</b>	651.9	(3%)	670.6	(3%)	0.972	0%
<b>1972</b>	683.6	5%	703.2	5%	0.972	0%
<b>1966-1972</b>		76%		73%		2%

Nota: Los montos correspondientes al PBI están deflactados por el IPM

Fuente: Elaboración propia en base a Vitelli (1979).

Ahora bien, si no se realizaron grandes cambios tecnológicos en los procesos constructivos y no se registraron aumentos significativos en la productividad del trabajo del sector, habría que analizar las particulares características que presentan la oferta y la demanda en esta franja de mercado para entender el buen desempeño de las firmas constructoras. De esta forma se puede establecer la existencia o no de un contexto

favorable para la obtención de cuasi-rentas de privilegio.<sup>8</sup> Efectivamente, según el análisis de Vitelli, durante ese período se produjo “*un incremento del poder oligopólico en un segmento de las firmas constructoras, en especial transnacionales y grandes contratistas, lo que les permitiría mejorar su margen de negociación con los organismos demandantes y arrastrar, por ende, al sector en su conjunto; situación que tendería a modificar, a su favor, la relación de precios*” (Vitelli, 1979: 1031).

Un estudio de las obras más importantes que llevó adelante la DNV entre 1967 y 1972 permite confirmar esta afirmación ya que las diez primeras obras (que representan prácticamente el 15% de la inversión vial total del período) fueron realizadas por un reducido grupo de grandes firmas nacionales y extranjeras, entre las que se encuentran las dos que formaban parte de la cúpula empresaria de ese entonces (cuadro 4).

Asimismo, al dividir las cuarenta obras principales en intervalos se observa claramente que los montos promedio de las cinco primeras quintuplican los montos promedios del total de la muestra, indicando que las mismas conformaron una franja sumamente atractiva dentro del submercado de la obra vial, a la que accedió un selecto grupo de empresas (cuadro 5).

---

<sup>8</sup> Siguiendo una de las hipótesis desarrolladas por Vitelli para el análisis del mercado de la construcción en general, la explicación del desempeño registrado en las grandes firmas constructoras residiría en el alto grado de concentración de la oferta en las franjas del mercado en las que operan estas empresas, situación que facilitaría el despliegue de una serie de mecanismos extramercantiles destinados a modificar la relación de precios a favor de las mismas. Al respecto, véase Vitelli (1979), página 1031.

Cuadro 4:

Obras viales más importantes licitadas e iniciadas entre 1967 y 1970 (precios en U\$S corrientes promedio -cotización oficial-correspondiente al año de licitación).

<b>Obra</b>	<b>Empresas Constructoras</b>	<b>Año licitación</b>	<b>Importe</b>	<b>% sobre total inversión DNV</b>
Puente Zárate-Brazo Largo	Chacofi S.A.; Techint Albano; Christiani y Nielsen Compañía Arg. de Construcciones S.A.	1970	87.559.670	8.6
Puente Chaco- Corrientes	Ferrocemento S.A., Empresa Umberto Girola, Impresit- Sideco S.A.	1967	14.058.768	10.0
Puente Fray Bentos-Puerto Unzué	H.T.A. Hochtief Argentina SACeI; Ingeniero Cabrera; Di Marco Hnos S.A.; Hochtief A.G.; Dyckerhoff y Widman A.G.; Dywidag S.A.C.; Saeceem S.A.; Entrecanales y Tavora S.A.; Polensky y Zoliner; Sade	1969	11.871.832	11.2
Ruta Nacional N° 7	José Cartellone Construcciones Civiles S.A.; Jorge A. Muñiz Ing. Civil S.R.L.; Polledo S.A.; Techint S.A.; Benito Roggio e Hijo S.A.; Gutierrez y Belinsky	1972	3.482.742	11.5
Puente sobre Laguna Satúbal, Ruta 168, Pcia Santa Fe	Christiani y Nielsen; Pilotes Franki	1967	5.397.301	12.1
Repavimentación Ruta N° 9 Tramo Campana-San Nicolás	Aragón y Semaco S.A., Vialco S.A., Impresit Sycic Vial S.A.	1967	6.061.247	12.7
Ensanche y repavimentación Ruta N° 8	Impresit SYCIC Vial S.A.; Vialco S.A.	1968	6.686.140	13.3
Puente Paysandú-Colón	Empresa Argentina de Cemento Armado S.A. ( E.A.C.A.); Zarazaga y De Gregorio; Ing. Ademar Soler S.A. (Uruguay)	1970	5.602.293	13.9
Remodelación Av. Gral Paz Sección 2	Impresit Sideco SACIIF	1971	3.691.995	14.2
Nuevo Puente Pueyrredón	Empresa Argentina de Cemento Armado S.A de Construcción (E.A.C.A.)	1969	5.571.429	14.8

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la *Revista Carreteras*, años 1966-1973, varios números, *Revista Construcciones*, años 1966 a 1973, *Boletín Oficial* 1966-1968 y *Anuarios* de la DNV, años 1967 a 1973.

Cuadro 5:

Monto promedio de las principales obras iniciadas por la DNV entre 1967 y 1970 por intervalos (en U\$S corrientes promedio según cotización oficial)

<b>Intervalos de obras</b>	<b>Importe en U\$S</b>	<b>%</b>	<b>% sobre el total DNV</b>	<b>Monto promedio de la obra en U\$S</b>	<b>Promedio=100</b>
Las primeras 5 obras	122.370.313	57.4	12.1	24.474.063	573.7
Entre los puestos 6 y 15	45.811.143	21.5	4.5	4.581.14	107.4
Entre los puestos 16 y 30	34.625.067	16.2	3.4	3.462.507	81.2
Entre los puestos 31 y 40	10.494.512	4.9	1.0	1.049.451	24.6
<b>Total</b>	<b>213.301.036</b>	<b>100.0</b>	<b>21.0</b>	<b>4.266.021</b>	

Fuente: Elaboración propia en base al listado de las cuarenta obras principales que figura en Castellani (2006), Anexo II, cuadro 1.

Es muy probable que el mercado presente estos niveles de concentración en las franjas superiores debido a la magnitud y complejidad de las obras que se realizan, ya que son pocas las empresas que están preparadas técnica, material y financieramente para poder encarar su construcción. Por eso se conforma un segmento de mercado muy concentrado que facilita la realización de prácticas colusorias entre las firmas contratistas para acordar los precios que se presentan en las ofertas, para renegociarlos una vez iniciados los trabajos.

El análisis de los diferentes submercados de la construcción realizado por Vitelli confirma estos supuestos. En efecto, el autor enumera una serie de características propias de la franja de mercado correspondiente a la obra vial que daría cuenta del alto nivel de concentración de la oferta; a su vez reforzado por la existencia de barreras de acceso a las firmas más pequeñas, generadas desde el propio aparato estatal.

En principio, el mercado está fuertemente condicionado porque existe un solo demandante que fija la forma de ejecución del producto y el acceso a la fabricación del mismo, es decir que las empresas se enfrentan con requisitos impuestos de antemano. Ya desde el momento en el que se efectúa la precalificación de las ofertas se forma la primera barrera, porque una empresa no puede acceder a la realización de una obra importante si no tuvo anteriormente un nivel de facturación semejante o si no ejecutó una obra de complejidad técnica similar.

Otro condicionante es el monto máximo establecido para contratar con los organismos públicos. Cada empresa que figura en el Registro de Contratistas del Estado tiene asignada una cuota tope anual para realizar obras públicas. Este monto se define por una serie de variables: el nivel de facturación de la empresa, su equipamiento, la experiencia y calidad de personal con el que cuenta, entre otras. En ese sentido, *“los antecedentes de una firma, así como también su tamaño previo, condiciona su expansión futura. En rigor, existe una barrera de tipo legal-institucional que no sólo*

*acota la posibilidad de crecimiento de las firmas, sino también el tipo de magnitud de las obras que puede realizar” (Vitelli, 1979: 1012).*

Esta situación lleva a que, por ejemplo, las grandes empresas de origen extranjero (Sade, Techint, Impresit, Hochtief Argentina, entre otras), tengan más posibilidades de acceder a las franjas superiores del mercado, en el que se demandan las obras más costosas y complejas, porque emplearon en el exterior sus propios sistemas constructivos en la realización de productos semejantes. Por eso, *“cuando aumenta la complejidad técnica y el volumen unitario de las obras, aumenta también el grado de concentración empresarial y el nivel de participación del capital externo” (Vitelli, 1979: 1017).*

Ahora bien, debido a los rasgos que presenta este mercado y a la particular forma de gestión que caracteriza a este tipo de políticas públicas, existen diversas instancias que facilitan la conformación de relaciones de colusión entre los funcionarios y los empresarios involucrados que permitirían explicar la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en torno a la obra vial.

En efecto, en numerosas oportunidades, las decisiones que toman los miembros de la Administración Pública influyen directamente en el proceso de acumulación de las empresas constructoras. Entre otros, se pueden destacar los siguientes momentos:

- a) la confección por parte de la DNV de los pliegos en donde se especifican las características de las obras y se fijan los precios base para la licitación;
- b) el análisis de las ofertas presentadas en la licitación y la decisión de adjudicación de las obras;
- c) el estudio y resolución de los pedidos de impugnación del proceso de licitación presentados por las firmas que perdieron el concurso;
- d) la realización de las inspecciones técnicas y administrativas que la repartición pública efectúa en cada obra y que habilita al pago parcial de los trabajos realizados hasta el momento mediante la ejecución de los certificados presentados por las empresas;
- e) la renegociación de los precios parciales a través del pedido de reconocimiento de incrementos en los precios acordados por la existencia de mayores costos u otros motivos contemplados en la legislación correspondiente que deben ser analizados por el personal especializado de la DNV antes de ser reconocidos y pagados.<sup>9</sup>

A estas instancias más difusas y poco estudiadas, se le suman las formas de presión más tradicionales y visibles que realizan las corporaciones representativas del sector en las distintas etapas que comprende la puesta en marcha de una política pública concreta. Tanto en el momento de su formulación, como en el de implementación y control, los actores empresarios (colectivos o individuales), suelen manifestarse públicamente a través de los medios de comunicación y/o solicitan entrevistas con altos funcionarios para hacer oír sus demandas y obtener así, los cambios necesarios que garanticen un desarrollo de la gestión pública que contemple sus propios intereses.

En este sentido, las palabras del Roberto Rocca, uno de los fundadores del grupo Techint (que controla, entre otras firmas, a una de las constructoras más importantes del

---

<sup>9</sup> Principalmente, el marco regulatorio de la obra pública se rige por dos leyes: la Ley N° 12.910/47, o Ley de Mayores Costos y la Ley 13.064, o Ley de Obra Pública.

país), son fundamentales para entender la importancia que tienen este tipo de prácticas para los empresarios:

“Claro que Techint tiene su lobby. Todos lo tenemos. Es que en la Argentina, **el acceso ante quien dictamina tiene que ser inmediato**. Y debe ser así porque a veces (los funcionarios) no se dan cuenta de lo que firman o lo que hacen. [...] Una de las tragedias de la Argentina es que no hay una estructura profesional de funcionarios públicos. Y otra (desgracia) es que quienes dictaminan las leyes normalmente no conocen en profundidad al sector que afectan con ese dictamen. (De manera que) **es necesario un lobby explicativo**. [...] A veces soy el encargado de decirle a tal funcionario cómo afecta su decisión al sector. Pero en este país los ministerios no saben informar a los hombres políticos las situaciones concretas de cada sector. Por eso hay tanta confusión y tantas presiones” (entrevista a Roberto Rocca realizada por Luis Majul, reproducida en Majul, 1992: 191, destacado propio).

A pesar de que, por definición, en los regímenes burocrático-autoritarios las decisiones de política pública suelen tomarse sin considerar la intervención de otros actores sociales, la tecnoburocracia encargada de llevar adelante los programas de gobierno, especialmente la del área económica, se encontraba directamente vinculada, tanto por su origen social como por su ideología, con los sectores más concentrados del capital local<sup>10</sup>.

Precisamente, y debido a la importancia que adquiere la trama de relaciones establecidas entre los diversos actores involucrados a la hora de explicar la conformación y sostenimiento de los APA, en los próximos apartados se analizará el accionar desplegado por los actores involucrados con el fin de identificar los principales mecanismos puestos en juego para sostener estos “nichos” particulares de generación de privilegios.

## **2. Orientación y calidad de la intervención estatal: el accionar de la DNV**

Durante 1967, el gobierno nacional, a través de la DNV, dio un notable impulso a la actividad vial. En este sentido, el Plan Trienal constituye el primer ejemplo de sistematización de las obras e inversiones programadas para cumplir con tres objetivos explícitos: satisfacer las demandas crecientes del transporte de cargas (que era el medio más utilizado para trasladar las mercancías y cuyo uso se había incrementado en detrimento de la red ferroviaria); facilitar la integración de las distintas regiones del país (en especial en la región patagónica y mesopotámica que tenían un atraso vial importante); y asegurar la transitabilidad de la Red Nacional de Caminos (mejorando, así, el mantenimiento del parque automotor y las condiciones de seguridad vial).

Para tener una idea de la situación en la que se encontraba la red vial argentina es necesario aclarar que luego del impulso que tuvo la actividad en los años treinta (cuando se creó la DNV), la construcción y conservación de caminos presentó un fuerte estancamiento, en especial a partir de 1957, momento en el que disminuyeron considerablemente los fondos destinados a esta función. Esta merma se produjo como consecuencia del desvío de los fondos obtenidos por los distintos impuestos a los

---

<sup>10</sup> Al respecto, consultar Castellani (2006) capítulo III.

combustibles (que estaban destinados a este tipo de inversión según lo establecido por la Ley 11.658, conocida como Ley Nacional de Vialidad) que fueron utilizados para otros fines repercutiendo negativamente sobre el estado de la Red Nacional de Caminos. Estas dificultades de orden financiero (una constante de la política vial argentina de ese entonces) impidieron encarar un “adecuado programa de realizaciones camineras” (*Anuario de la DNV*, período 1963-1966, página 1). Por esta razón, el propio Presidente se ocupó de señalar la importancia estratégica del plan caminero en varias conferencias de prensa realizadas entre fines de octubre y principios de noviembre de 1966

“[...] las obras viales responderán a una amplia conciencia de prioridad caminera, destinada a recuperar las posiciones perdidas por nuestro país en la materia” y que “junto con la organización de los ferrocarriles, el Gobierno emprenderá, además, el plan de obras viales que se iniciará con la reconstrucción integral de tres mil kilómetros de rutas en mal estado y continuará con la ejecución de tres mil kilómetros de nuevos caminos” (conferencia de Juan Carlos Onganía, reproducida en *Anuario de la DNV*, período 1963-1966, página 1).

Los objetivos explícitos del Plan sancionado a fines de 1968 eran dos: la “*dotación de una red caminera adecuada a las necesidades impuestas por el transporte automotor de cargas*” (cuya participación en el sistema de transporte había crecido notablemente durante los años sesenta), y “*la efectiva vinculación entre los centros de producción y consumo y los núcleos más importantes de la población*” mediante la realización de una red de caminos permanentes.<sup>11</sup>

La mayor parte de las obras programadas consistían en la construcción de nuevos caminos, y en menor medida estuvo prevista la reconstrucción de caminos deteriorados. Esto significó un cambio importante en la estrategia de la DNV que durante las últimas décadas se había dedicado, casi exclusivamente, a mantener en condiciones los caminos que integraban la Red Troncal sin realizar grandes inversiones en la ampliación de la misma. Es por eso que el Plan Trienal puede considerarse como una herramienta que permitió incrementar el ámbito de acción del capital (posibilitando la distribución de las mercaderías por todo el territorio y facilitando las condiciones de transitabilidad de las rutas, acortando tiempos y costos de transporte); y a la vez, generó una fuente extraordinaria de demanda para las empresas constructoras de este tipo de obra.

La inversión total programada preveía un incremento sustantivo en cada año, por lo tanto, era necesario destinar una mayor cantidad de recursos a la DNV para el financiamiento de las obras. Esta exigencia se pensaba cubrir, al menos en lo inmediato, con los aportes realizados por el Tesoro Nacional, hasta lograr la progresiva autofinanciación de ciertas obras a través del sistema de construcción por pago de peaje. El rubro que más se expandió a través de los años, y que por ende demandó más recursos, fue el de las obras nuevas, que representaba casi el 50% de la inversión total programada por la DNV (cuadro 6).

---

<sup>11</sup> *Anuario de la DNV*, período 1968-1969, páginas 3 y 4.

Cuadro 6:

Distribución anual de las obras a realizar, total de caminos e inversión prevista. Años 1968-1970 (importes expresados en millones de U\$S corrientes promedio según la cotización oficial)

<b>Designación</b>	<b>Longitud total en km *</b>	<b>Inversiones en 1968</b>	<b>Inversiones en 1969</b>	<b>Inversiones en 1970</b>	<b>Inversión Total del trienio</b>
En ejecución nuevas	1864.6	24.6	7.9	0.1	32.6
En ejecución para reconstruir	215.6	1.7	0.2	-	1.9
En ejecución varias	-	4	1.8	-	5.8
Programadas nuevas	6603.4	26.9	71.3	114.6	212.8
Programadas para reconstruir	3662.8	32.6	48.8	50.2	131.6
Programadas varias	-	14.5	15.2	14.3	44
Pagos varios (expropiaciones, amortización préstamos externos, pagos diferidos y devoluciones a las provincias, etc.)	-	20.7	15.9	13.7	50.3
<b>Totales</b>	<b>12346.4</b>	<b>125</b>	<b>161.1</b>	<b>192.9</b>	<b>479</b>

\*Nota: Las longitudes de los distintos tipos de caminos corresponden a obras que se inician en el trienio y cuya terminación puede extenderse más allá del año 1970.

Fuente: Elaboración propia en base a Revista *Carreteras* N° 48, octubre-diciembre de 1968.

Asimismo, se observa que las obras se distribuyeron por todo el territorio nacional (aunque no en forma homogénea), ya sea que se tome en cuenta la cantidad de kilómetros programados como la cantidad de los recursos invertidos. De hecho, las provincias patagónicas y Buenos Aires concentraron el grueso de las obras programadas y de los ingresos destinados a tal fin, mientras que en la Capital Federal, por ejemplo, no se proyectaron grandes inversiones (cuadro 7).

Cuadro 7:

Plan Vial Trienal 1968-1970. Distribución de las obras nuevas programadas por jurisdicción, cantidad de kilómetros e inversiones programadas en millones de \$ corrientes

Jurisdicción	Longitud (en Km)	Distribución porcentual	Inversión	Distribución porcentual
Río Negro	738.8	11.2	16259.0	11.8
Buenos Aires	592.8	9.0	17217.0	12.5
Neuquén	469	7.1	3524.0	2.5
Chubut	449.5	6.8	6373.8	4.6
Santiago del Estero	400	6.2	2509.3	1.8
Santa Fe	362.2	5.5	2830.0	2.1
Formosa	325.7	4.9	5463.1	3.9
Córdoba	317.1	4.8	3620.2	2.6
Misiones	285	4.3	6240.0	4.5
La Rioja	272	4.1	4152.6	3.0
Mendoza	266.8	4.0	4388.8	3.2
Santa Cruz	234.6	3.5	3793.0	2.7
La Pampa	228.6	3.5	10495.0	7.6
Entre Ríos	221.7	3.4	5405.0	3.9
Tierra del Fuego	218.1	3.3	7551.0	5.5
Jujuy	217.8	3.3	12004.3	8.7
Corrientes	202.5	3.1	1578.3	1.1
Chaco	185	2.8	900.3	0.6
Catamarca	170.7	2.6	2548.0	1.8
Salta	137.5	2.1	2577.6	1.9
San Luis	136	2.1	7518.4	5.4
Tucumán	60.3	0.9	7644.0	5.5
San Juan	58.2	0.9	2636.5	1.9
Capital Federal	53.5	0.8	939.0	0.7
<b>Total General</b>	<b>6603.4</b>	<b>100.0</b>	<b>138168.2</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Revista *Carreteras* N° 49, enero-marzo 1969.

Las obras más importantes que integraron el Plan Vial pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: a) pavimentación y repavimentación de rutas nacionales y provinciales; b) construcción de grandes puentes; c) realización de nuevas autopistas; y d) construcción de nuevos accesos a las grandes ciudades del país. Cada uno de estos rubros requiere un análisis particular debido a que las características constructivas de las distintas obras son muy diferentes y, por ende, también lo son las condiciones que deben cumplir las empresas para poder realizarlas. En el cuadro 8 se ofrece un detalle de las principales obras que integraron cada uno de estos rubros y las características generales de las mismas.

### Cuadro 8:

#### Principales obras del Plan Vial Trienal por rubro y características generales

Tipo de Obra	Ejemplos	Características Generales
<b>Rutas</b>	Repavimentación y/o pavimentación de distintos tramos de las Rutas N° 2; 3; 7; 8; 9; 12; 25 y 40	Gran cantidad de obras que se realizan por pequeños tramos. Las inversiones promedio por tramo son por montos bajos y los tiempos de realización son breves. Las obras las realiza una sola empresa o, a lo sumo, dos. Las empresas que realizan las obras son mayoritariamente nacionales y de tamaño mediano.
<b>Puentes</b>	Puente Zárate Brazo Largo; Puente Chaco Corrientes; Puente Fray Bentos – Puerto Unzué; Puente Paysandú Colón; Nuevo Puente Pueyrredón; Puentes internacionales: Argentina-Brasil; Argentina-Paraguay; Argentina-Bolivia	Son obras de gran tamaño y de alta complejidad técnica. Las inversiones promedio por obra son muy elevadas. Se forman asociaciones de empresas para poder realizar las obras. Las empresas que acceden a las obras son de gran tamaño y, mayoritariamente, de capital extranjero.
<b>Accesos</b>	Acceso Norte a Capital Federal; remodelación y ensanche de la Av. General Paz; Avenida de Circunvalación a Córdoba	Son obras de mediana complejidad que se realizan por tramos. Las inversiones promedio por tramo de obra son bajas. Las obras se realizan por asociaciones de empresas grandes y medianas. Las empresas que acceden a la realización de las obras son extranjeras o nacionales indistintamente.
<b>Autopistas</b>	Autopista Bs.As. - La Plata <sup>12</sup> ; Autopista Bs.As.- Rosario	<i>Idem</i> Puentes

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por los *Anuarios* de la DNV, años 1967-1970; *Boletín Oficial*, años 1967-1969 y Revista *Construcciones*, años 1967-1970.

Ahora bien, para poder llevar adelante este ambicioso plan de obras la DNV tuvo que realizar una serie de reformas internas a los efectos de incrementar su capacidad administrativa y aumentar los niveles de eficiencia en la gestión de la política programada. En este sentido, la repartición encaró una profunda reestructuración interna a partir de 1968 que implicó una modificación en su organigrama; la intensificación de los estudios de factibilidad técnico-económica y de economía de transportes; y la

---

<sup>12</sup> La autopista Buenos Aires-La Plata fue programada durante el trienio 1968-1970, exactamente el proyecto se presentó el 3 de agosto de 1967, pero su realización recién se inició en el primer trimestre del año 1973. Fue la primera obra que se hizo por el sistema de concesión de obra pública establecida por la Ley 17.520 (Ley Nacional de Peaje). Si bien el plazo de ejecución de las obras que estaba previsto era de 48 meses, las mismas fueron concluidas hacia fines de la década del ochenta. La licitación fue adjudicada a un conjunto de empresas, entre las cuales se destaca Impresit Sideco.

utilización de equipos de computación electrónica para el procesamiento de programas contables, registro de personal, certificación de obras, seguimiento de los planes de inversión, inventario de la red vial, censos de tránsito, proyectos de obras viales, y control de existencias y planificación de adquisiciones.<sup>13</sup>

Evidentemente, la búsqueda de la eficiencia administrativa propia de una gestión burocrático-autoritaria fue un objetivo central de la DNV en ese período. De hecho, sus niveles de eficiencia lograron incrementarse lo suficiente como para poder poner en marcha un amplio programa de obras viales que no registraba precedentes. Sin embargo, como se verá más adelante, la evolución de esta política estuvo signada por la falta de autonomía de la repartición a la hora de controlar la evolución de las obras iniciadas, en especial cuando se incrementaron las demandas de las empresas contratistas en procura de obtener aumentos en los precios contratados.

Es interesante destacar que, por sus particulares características, la planificación del Plan Vial Trienal se correspondía con el tipo de planificación propia de un Estado burocrático-autoritario, en la que, como se vio oportunamente, suelen primar los criterios tecnocráticos y donde sólo interviene en el diseño de la política el personal especializado de una repartición sin tener en cuenta la participación de otro tipo de actores sociales. Este elevado nivel de autonomía relativa del Estado a la hora de diseñar la política, iba a contrastar con el bajo nivel logrado al momento de implementarla, cuando entran en juego los factores políticos y los comportamientos desplegados por los actores involucrados en la realización del plan. Tal como señaló un ingeniero que trabajó en la DNV durante esos años:

“La presión que ejercían las grandes empresas a través de la Cámara Argentina de la Construcción llegaban a los más altos niveles de gobierno y bajaban directamente hacia la Administración, que debía cumplir con las indicaciones dadas desde la Presidencia, y pagar, por ejemplo, los mayores costos pedidos por una empresa (generalmente grande) aunque la sección de Legales creyera que el reclamo no era justificado” (entrevista al Ing.F.D., realizada por la autora en noviembre de 1999).

Esta situación tendió a agravarse cuando aparecieron los problemas de financiamiento que pusieron en riesgo la continuidad de las obras programadas. Fue entonces cuando los actores representativos de los intereses empresarios pusieron en marcha una serie de prácticas destinadas a garantizar el sostenimiento del plan y a aplicar discrecionalmente el marco que regula la actualización de los precios, permitiendo así la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en torno a la realización de obras públicas.

### **3 El comportamiento empresario: prácticas corporativas para garantizar el financiamiento y modificar el marco regulatorio y prácticas colusorias para incrementar los precios finales**

Una preocupación común para funcionarios y empresarios del sector era garantizar adecuadamente el financiamiento de las obras programadas. Sin un flujo de recursos previsible y constante, se corría el riesgo de paralizar las obras, con todas las

---

<sup>13</sup> Información consignada en el prólogo del *Anuario* de la repartición correspondiente al bienio 1968-1969.

dificultades políticas, económicas y financieras que esto aparejaba. Por esa razón, los diversos actores involucrados en la realización del plan se ocuparon de encarar acciones tendientes a asegurar el financiamiento adecuado de los trabajos a encarar.

Hasta ese entonces, los problemas de “fondeo” de la DNV reconocían dos fuentes de origen: las modificaciones en la distribución de los impuestos a los combustibles y la caída de los precios de las naftas.<sup>14</sup> Considerando estas dificultades, y en virtud de la puesta en marcha del Plan Vial Trienal, el gobierno procuró generar los mecanismos legales necesarios para garantizar nuevas fuentes de financiamiento: la Ley de Combustibles (N° 17.597/67), con el fin de regular la aplicación de los fondos provenientes de las retenciones al precio de los combustibles y lubricantes (destinándolos exclusivamente a obras energéticas y viales) y la Ley Nacional de Peaje (N° 17.520/67), para garantizar la realización de obras importantes financiadas con el ahorro de los usuarios.<sup>15</sup>

Este último instrumento de financiación, constituyó un elemento novedoso que contó con el aval de las entidades empresarias vinculadas a la labor vial (Cámara Argentina de la Construcción –CAC- y Asociación Argentina de Carreteras –AAC-), y por las corporaciones del sector del transporte automotor (Cámara Argentina de Transporte Automotor de Cargas –CATAC- y Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros –FATAP-). De hecho, a un año de su implementación, se realizó un acto en el Comité de Enlace del Transporte Automotor de Pasajeros y Cargas, con el objetivo de celebrar su promulgación ya que la ley permitía la construcción de “más y mejores caminos” y abría la posibilidad de participar en negocios altamente rentables, en tanto el peaje sólo se podía aplicar en obras que presentaran un alto nivel de transitabilidad.

El Ing. Bernardo Loitegui, que además de desempeñarse como Secretario de Obras Públicas era un empresario de la construcción perteneciente a la CAC, justificó la utilización del peaje señalando que *“debemos instaurar el peaje allí donde el tráfico lo permita, porque no debemos usar los recursos provenientes de impuestos al consumo en aquellas zonas ricas, en aquellas obras redituables a través del peaje, y sí, en cambio, canalizarlos hacia las zonas donde las riquezas permanecen aletargadas y dormidas por falta de caminos y transporte”* (Anuario de la DNV, año 1967, página 4).

El último mecanismo diseñado para aumentar los ingresos y garantizar la continuidad del plan vial fue la firma de acuerdos con bancos internacionales, como el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el objeto de obtener préstamos destinados a la realización de algunas de las grandes obras nuevas que se habían programado.

---

<sup>14</sup> Con respecto a la distribución, la Ley 16.657/64, establecía que los impuestos a los combustibles debían repartirse en la siguiente proporción: 33% para la DNV, 14.5% para las Direcciones Provinciales de Vialidad, 17.5% para Rentas Generales y 35% para el Fondo Nacional de Energía. Esta modificación en la distribución de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles (que originariamente estaban destinados en forma exclusiva a la DNV), cambió radicalmente la situación financiera de la repartición, que comenzó a percibir cada vez menos fondos para atender una creciente necesidad de obras.

<sup>15</sup> En palabras del Secretario de Obras Públicas, Bernardo Loitegui, *“La estabilidad nos ha de dar el elemento insustituible para lograr el progreso y el desarrollo de nuestros caminos, porque el déficit en esa materia es tal, que no solamente el país deberá hacer un esfuerzo a través de impuestos al consumo, sino que tendrá que recurrir al ahorro público para la realización de las obras”*, palabras reproducidas en Anuario de la DNV, año 1967, página 3.

Inicialmente, todos estos mecanismos generaron confianza entre los empresarios de la construcción debido al horizonte de previsibilidad que creaba el nuevo esquema de financiamiento de las obras. Esta nueva situación fue apoyada por los actores empresarios comprometidos con la realización del Plan que, en reiteradas oportunidades, destacaron públicamente los logros de la gestión desarrollada por la DNV. Los ejes fundamentales del discurso de estas entidades durante 1968 se centraron en tres puntos: a) la magnitud del plan de obras encarado por la DNV, b) las modificaciones en los plazos de ejecución y en los pagos de los certificados de obras, y c) la capacidad de los técnicos y empresarios del sector para adecuarse a las nuevas exigencias de la demanda vial. A la hora de plantear reclamos, la propuesta fue unánime: urgía promulgar una nueva ley nacional de vialidad que garantizara la continuidad de los planes a través de la determinación de fuentes de financiamiento específicas.

Asimismo, estas corporaciones señalaban la importancia que iban a tener los planes viales encarados para el desarrollo de país, y por lo tanto, resultaba indispensable “evitar el desvío de los fondos derivados de los impuestos a los combustibles”, situación que había llevado a la paralización de la actividad vial en el pasado reciente, “ocasionando graves perjuicios para el país en general, y para el sector de la construcción en particular”.

En un artículo publicado en la revista *Construcciones*, la CAC confirmaba su apoyo al accionar estatal, afirmando que:

“[...] la labor desarrollada por Vialidad Nacional durante el año 1968 merece señalarse en forma destacada. Esto ha puesto de manifiesto las posibilidades con que el país cuenta para el proyecto y la ejecución de las obras viales cuando se puede disponer de los fondos pertinentes. Tanto técnicos como empresarios respondieron al reto lanzado, habiendo quedado demostrado que los ingenieros y constructores argentinos sólo esperan que se les brinden las oportunidades para mostrar la capacidad de realización con la que están dotados” (*Construcciones* N° 48, diciembre 1968, página 6)

Más alentadores aún eran los comentarios de los dirigentes de la AAC, vertidos en los editoriales de la revista *Carreteras*. En esta publicación de la corporación empresaria del sector se sostenía que:

“[...] Ahora existen fuertes razones para concluir que el gobierno nacional ha concedido finalmente, a la acción caminera, el papel preponderante que tiene en la recuperación económica del país. [...] Los síntomas más relevantes del reconocimiento oficial a las tesis anunciada lo da, en la actualidad, no sólo los planes de obras dados a conocer, o la cantidad de licitaciones y su volumen, sino, y por encima de esas demostraciones del quehacer caminero, la nueva tónica impresa a las obras viales argentinas, tanto en lo que a plazos se refiere cuanto a los sistemas de inspección, agilización administrativa y regímenes de pago” (*Carreteras* N° 45, enero-marzo de 1968, editorial “*La orientación correcta*”).

Sin embargo, estas expectativas positivas comenzaron a desvanecerse cuando, hacia fines de 1968, aparecieron los primeros problemas de financiamiento que pusieron en riesgo la continuidad de muchas de las obras iniciadas y/o programadas. Esta situación generó dos importantes consecuencias: por un lado, obligó al gobierno a buscar nuevas formas de financiamiento en el corto y mediano plazo para asegurar la realización de las obras iniciadas y garantizar el cumplimiento de las previstas (con tal

finalidad se hicieron gestiones ante los organismos internacionales para obtener nuevos créditos y se tuvieron que aumentar o crear algunos impuestos); por el otro, las corporaciones empresarias se unieron para presionar al Poder Ejecutivo con la intención de conseguir la sanción de una nueva Ley de Vialidad.

En materia caminera, los años 1969 y 1970 estuvieron signados por esta demanda del empresariado que se manifestó en sucesivas oportunidades. Por ejemplo, en los primeros meses del año 1969, la AAC planteaba esta preocupación a través de una de sus editoriales:

“Está claro que no será posible llevar a cabo una obra permanente y de sostenida actividad si no existen los medios legales, técnicos y financieros que aseguren el cumplimiento de la estrategia que se haya adoptado. Cuando no se cuenta con esos medios la obra vial avanza en forma intermitente; los planes trazados sufren una sucesiva serie de modificaciones; la capacidad técnico constructiva del país se resiente y el desarrollo perseguido se retarda” (*Carreteras* N° 49, enero-marzo de 1969, editorial “*La necesidad de una nueva ley de vialidad*”).

Si bien esta ley no se sancionó, el gobierno nacional tomó ciertas medidas para paliar la situación generada por la discontinuidad en el financiamiento de la DNV. La primera de ellas fue la sanción de la Ley N° 18.201/69 que establecía un incremento en el gravamen a las naftas. En la carta elevada a la Presidencia conjuntamente con el proyecto, Krieger Vasena manifestaba que:

“[...] la modernización y ampliación de la red caminera del país, ya iniciada y en pleno proceso de ejecución, justifican la asignación de recursos específicos que se obtendrán directamente de los usuarios. Esta forma de financiamiento, por otra parte, no incidirá en los costos de producción, ya que en su casi totalidad tales usuarios son consumidores finales y el pago de impuestos está debidamente compensado con la mayor seguridad, regularidad y menor costo de conservación de los vehículos. A su vez, no debe dejarse de lado la importancia de una buena red vial en orden al desenvolvimiento de la economía del país y al progreso en las relaciones de la comunidad por su acercamiento entre sus habitantes a través de la mejor comunicación entre los centros poblados” (*Boletín Oficial*, 9 de mayo de 1969, página 2).

Esta decisión fue tomada con cautela por las corporaciones del sector que, igualmente, manifestaron su aval a la gestión pública en general y, especialmente, al nuevo ministro de Economía, que reemplazó a Krieger Vasena luego de la crisis gubernamental desatada por los sucesos registrados en Córdoba.<sup>16</sup>

Sin embargo, las corporaciones comenzaron a manifestar públicamente con más insistencia la idea de que las empresas constructoras “se encontraban en riesgo debido a

---

<sup>16</sup> De acuerdo con las expresiones de la AAC: “[...] puede alentarse nuevamente un sentimiento de optimismo, tanto porque la medida señalada [se refiere a la Ley 18201] marca un comienzo de solución, como porque las gestiones realizadas recientemente en EE.UU por el ex administrador General de la DNV, Ing. Víctor Mangonnet, abren las posibilidades de obtención de préstamos que podrían llegar a los 25 millones de dólares [...] pagaderos en 30 años, que permitirían ampliar los términos del plan trienal [...] Este planteo ha quedado en cierta manera ratificado por el nuevo Ministro de Economía, doctor José María Dagnino Pastore, en declaraciones formuladas al hacerse cargo de sus funciones y refiriéndose a la política a seguir con relación al Plan de Obras y Trabajos Públicos del Gobierno Nacional”.<sup>16</sup> Revista *Carreteras* N° 50, abril-junio de 1969, editorial “*Nuevamente optimistas*”.

la incertidumbre en la que desenvolvían las obras viales”. Estas presiones resultan claves para entender el contexto en el que se desarrollaron los trabajos de obra ya que, ante la amenaza de quedarse sin demanda, las empresas desplegaron una estrategia común consistente en coludir para bajar los precios ofertados con el propósito de ganar las licitaciones, y una vez iniciados los trabajos, utilizar los diferentes mecanismos previstos en el marco regulatorio para garantizar el mantenimiento (e incluso el aumento) de los precios contratados inicialmente.<sup>17</sup>

Efectivamente, en sus discursos públicos, los dirigentes de las corporaciones empresarias azuzaban el fantasma de “quiebra masiva del sector”, al señalar que

“[...] se suscita una duda sobre si el equipo disponible [*se refiere a las inversiones realizadas por las empresas desde la puesta en marcha del plan*] podrá encontrar ocupación total o si existirá un remanente ocioso que implicará un apreciable drenaje económico de significativa importancia. Esta duda, cuyas consecuencias se extienden seguramente más allá de los aspectos puramente económicos, ha producido una comprensible preocupación a los empresarios viales. Por esta razón es necesario reiterar que la carencia de un instrumento legal adecuado produce, como en este ejemplo, innumerables perjuicios a la actividad caminera nacional” (*Carreteras* N° 53, enero-marzo de 1970, editorial “*Duda y realidad*”).

Evidentemente, la “preocupación” de la entidad iba acompañada por un voto de confianza hacia los funcionarios de la DNV, por eso se agregaba en la misma editorial que:

“Cabe llevar una voz de tranquilidad al sector empresario, ya que la Dirección Nacional de Vialidad ha demostrado que está compenetrada de la situación creada a las empresas, que está muy interesada en resolverla, y que tampoco ha olvidado el crédito de confianza que éstas concedieron a los poderes públicos, cuando, respondiendo a los anuncios de los futuros planes de obras, emprendieron un decidido programa de reequipamiento que las dotó sobradamente, para atender las exigencias constructivas que les formularan en el futuro. Esa comprensión y sensibilidad del problema y el afán de ir satisfaciendo las necesidades viales del país han de mover a Vialidad Nacional a gestionar mejoras y buscar soluciones a lo largo del año que fortalezcan su capacidad financiera y permitan ir aminorando el problema empresario del momento. [...] Cabría ahora que los empresarios renueven, una vez más, su crédito de confianza y su reconocida vocación caminera, porque la obra vial argentina tiene una fuerza y un impulso, fielmente interpretado por el organismo oficial, que permitirá sortear la tibieza de los tiempos actuales para entrar en la calidez de las grandes ejecuciones del próximo futuro”. (*Carreteras* N° 53, enero-marzo de 1970, editorial “*Duda y realidad*”).

En efecto, la DNV se ocupó de realizar esas gestiones para evitar la caída del Plan Vial. Para asegurar su financiación, el gobierno sancionó cinco leyes entre 1969 y 1971, de las cuales tres establecían nuevos impuestos y dos creaban fondos especiales para financiamiento de obras de gran magnitud, tales como el Fondo Especial para el Complejo Ferroviario Zárata Brazo Largo y el Fondo Nacional de Autopistas.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Estas afirmaciones se desprenden del análisis de las entrevistas realizadas por la autora a ex funcionarios técnicos de la DNV que habían trabajado en la repartición durante el periodo en cuestión.

<sup>18</sup> Se trata de las leyes número 18.201, del 9 de mayo de 1969 que establecía un impuesto adicional a las naftas, la ley número 18.530, del 31 de diciembre de 1969, que fijaba un impuesto nacional de

La distribución proporcional de las fuentes de financiamiento de la DNV se fueron modificando a través de los años, en plena coincidencia con los cambios detectados en las estrategias empresarias mencionadas anteriormente (cuadro 9). Antes del inicio del plan, la DNV se financiaba mayoritariamente con ingresos tributarios. En la primera etapa del plan aumentaron considerablemente los aportes provenientes del Tesoro Nacional, hecho que demuestra la relevancia que tenía para el gobierno la realización de las obras viales. Cuando comenzaron los problemas de financiamiento, el gobierno recurrió a fondos internacionales, tomando deuda pública (rubro que, en 1969, significó casi el 30% de la financiación de la DNV y que se multiplicó por cinco en comparación con el año anterior). Nuevamente, en 1970, los ingresos tributarios fueron los principales recursos con los que contó la DNV para financiarse, rubro que se expandió al igual que los aportes realizados por el Tesoro Nacional. En este último año, se produjo además, una merma importante de los ingresos de capital, permitiendo suponer que la nueva gestión económica de corte nacionalista iniciada durante el breve interregno del presidente Levingston, o bien no contó con el mismo aval internacional que la de su antecesor, o bien, prefirió recurrir a la presión tributaria antes que a la deuda externa como mecanismo fundamental de financiación de las obras.

Cuadro 9:

Composición porcentual de los recursos financieros de la DNV. Años 1966-1970

	<b>1966</b>	<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>	<b>1970</b>
<b>Ingresos Corrientes Tributarios</b>	82.7	68.5	64.7	70.8	80.5
<b>Ingresos Corrientes No Tributarios (aportes del Tesoro Nacional)</b>	7.3	21.5	29.6	1.2	15.3
<b>Ingresos de Capital (uso del crédito y venta de activos)</b>	0.0	10.0	5.7	28.0	4.2
<b>Arrastre saldo anterior</b>	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a *Anuarios* de la DNV, años 1967 a 1971.

Ahora bien, resulta evidente que la incertidumbre con respecto a la estabilidad del plan generada por los problemas de financiamiento constituye un factor de suma relevancia a la hora de entender el proceso de conformación de un APA en torno a la implementación del plan de obras viales. Por un lado, el riesgo de que se paralizaran las obras programadas por falta de recursos facilitó la organización de las demandas corporativas por parte de los actores del empresariado, demandas que fueron tenidas en cuenta por los funcionarios en el momento de la implementación y desarrollo de las

---

emergencia nacional al parque automotor, la ley número 18.700 del 2 de junio de 1970, la ley 18.789 del 18 de septiembre de 1970 que creó el Fondo Especial para la realización del Complejo Zárate Brazo Largo, y la ley número 19.408 del 31 de diciembre de 1971, que creó el Fondo Nacional de Autopistas. Al respecto, ver los *Anuarios* de la DNV, años 1969 a 1972.

políticas elaboradas en materia de construcción vial. Por otro, este contexto de “inseguridad” favoreció la renegociación constante de los precios establecidos por contrato, situación que les permitió a las empresas cubrirse ante eventuales retrasos en el pago de los certificados, o peor aún, ante la suspensión de las obras.

Para las corporaciones del sector, el argumento en este sentido era contundente: las empresas constructoras que se dedicaban a la obra vial tenían un solo demandante, el Estado, y si ese demandante dejaba de contar con los recursos necesarios para financiar las obras previstas, las firmas quedarían imposibilitadas de sustituir esa demanda por otra, dejando inmovilizados equipos que no se pueden utilizar en otras actividades, ocasionándoles grandes pérdidas. Es por eso, que las entidades corporativas del sector insistieron tanto en garantizar la continuidad del plan.<sup>19</sup>

Además de presionar para garantizar esta continuidad, las corporaciones insistieron permanentemente con la necesidad de realizar modificaciones en los marcos regulatorios que regían la obra pública. En efecto, la CAC reclamaba desde su publicación institucional que “*el Estado debe reconocer a dichas sociedades (en referencia a las empresas dedicadas a la construcción de obras públicas) un cierto ‘status’ de profesionalidad, con el cual se les garantice su existencia y su derecho a la utilidad mediante la estabilidad del precio ofertado*” (*Construcciones*, julio-septiembre de 1969, página 112, destacado propio).

Para garantizar la “existencia” de las empresas y su “derecho a la ganancia” la CAC solicitaba una fuerte intervención del sector público, ya que era el Estado el que debía otorgarle condiciones especiales a las empresas constructoras para garantizar su supervivencia y expansión mediante medidas como:

“[...] el establecimiento de prerrogativas fiscales e impositivas para su capitalización, prerrogativas cambiarias para su equipamiento dentro o fuera de las licitaciones, apoyo a un régimen especial de financiación bancaria o similar para las obras y, finalmente, la garantía de la defensa del precio pactado en las contrataciones mediante la incorporación en la Ley de Obras Públicas de todos los institutos jurídicos que afirmen rotundamente la bilateralidad y equitativa equivalencia de las prestaciones recíprocas en la comunión de gestión que permitan al contratista, en paridad con la Administración contratante, resolver los problemas de la falta de pago de la obra mediante los recaudos pertinentes” (*Construcciones*, julio-septiembre de 1969, artículo firmado por el Dr. Carlos Zabala “*La profesionalidad de las empresas constructoras de obras públicas*”, página 114).

El gobierno nacional había tomado ya ciertas medidas que atendían algunas de estas demandas. Por ejemplo, en julio de 1968 sancionó el Decreto N° 3992 por medio del cual se le permitía a las empresas constructoras de obras licitadas por el Estado la nacionalización de los equipos, maquinarias y otros elementos importados utilizados en

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, la CAC destacaba en un documento posterior a la crisis de financiamiento de 1969 que: “*el efecto negativo consecuente de la falta de planes orgánicos y estructurados de obras para un plazo razonable, planes que permitan el correcto dimensionamiento de las empresas, tanto en su equipamiento humano como mecánico. La falta de previsión y la incertidumbre provocan las graves oscilaciones que esta industria conoce como situación ‘normal’, ya que a períodos de euforia ante importantes inversiones infaliblemente le sucedieron épocas inactivas en las que no sólo se deterioran la empresas a través de su capacidad y equipos ociosos, sino también la mano de obra que esta industria absorbe, creando inestabilidad social*” *Revista Construcciones*, octubre-diciembre de 1970, artículo “*El país se abre camino. Vialidad Nacional. Plan de Obras 1971-1975*”.

la realización de los trabajos. Por otra parte, el 22 de enero de 1969, se puso en vigencia la nueva Ley de Entidades Financieras, que indirectamente favorecía al sector porque ampliaba el mercado de capitales y pretendía orientar los ahorros privados hacia las inversiones productivas. Finalmente, la ya mencionada Ley de Concesión de Obra por Peaje también respondía a un reclamo de las corporaciones de la construcción. Con este instrumento legal se hacía participar directamente a las empresas privadas en la distribución de los beneficios generados por el usufructo de algunas de las obras más importantes programadas y financiadas por la DNV.

Sin embargo el punto crucial de los reclamos empresarios giraba en torno a la necesidad de ajustar las normas vigentes y agilizar sus mecanismos de implementación a los efectos de poder renegociar con celeridad los precios contratados para evitar un deterioro de los mismos en términos reales. En numerosas oportunidades, la CAC insistió con dos temas estrechamente vinculados: a) que se cumplieran sin demoras los pagos de los certificados de obras y los ajustes por mayores costos, a los efectos de evitar que las empresas contratistas “terminaran financiando las obras”; y b) que estas empresas pudieran cubrirse ante “los efectos negativos generados por la política económica” (en especial, la política monetaria y cambiaria) a través de la modificación de los precios pactados en los contratos de obra pública.

Tal era la convicción en la defensa de este tipo de cuestiones que en uno de los artículos publicados en la revista *Construcciones*, se sostenía que

“[...] el contrato administrativo de obra pública es consensual, conmutativo y bilateral. Esta bilateralidad surge de su régimen obligacional con prestaciones recíprocas: para el contratista, la obligación de hacer, de entregar una obra de resultado; para la Administración, la obligación de dar, mediante pagos parciales a través de la certificación mensual, una suma de dinero equivalente y proporcional a la obligación de hacer del contratista [...]. Esta equivalencia presupuesta al tiempo de contratar es la que obliga a la Administración, a través de las normas legales dadas por el Poder Legislativo, a **garantizar el precio ofertado, no sólo de situaciones del caso fortuito o fuerza mayor**, sino también de su actividad como cocontratante, y de aquellas emergentes de su personalidad como Poder Público, creador de derecho objetivo” (*Construcciones*, octubre-diciembre de 1968, artículo del Dr. Carlos Zabala “*La defensa del precios en el contrato administrativo de obra pública*” subrayado en el original).

En definitiva, para los empresarios del sector, el Estado no debía garantizar solamente el precio pactado ante un incremento registrado en el costo de producción de las obras sino también cuando, por razones “derivadas de la propia gestión pública” los precios reales se deterioraran.

Esta cuestión introduce un tema fundamental para entender las razones por las cuales se pudo sostener un APA en torno a la realización de las obras públicas: las prácticas colusorias y de presión directa (*lobby*) destinadas a aplicar el sistema normativo que regula la actividad en favor de las firmas constructoras, instrumento clave para incrementar los precios constantes de las obras y los beneficios de las empresas involucradas en su realización.

En efecto, la evolución de los precios de las obras públicas a valores constantes entre la fecha en que fueron licitadas y el momento en que finalizó su realización, es un indicador adecuado para establecer la evolución de los rendimientos de las empresas constructoras que intervinieron en la realización de las obras. Si se observara un

marcado deterioro de los precios, esto significaría que las empresas involucradas debieron afrontar las pérdidas ocasionadas por la falta de cumplimiento del precio establecido en el contrato por parte de la Administración Pública. Si por el contrario, la evolución de estos precios mostrara un incremento significativo, más elevado que el registrado en el Índice de Costos de la Construcción (ICC)<sup>20</sup> (sin que se hayan modificado en el transcurso del tiempo las características estructurales de las obras), es posible afirmar que las empresas constructoras lograron internalizar un margen de beneficios superior al previsto al momento de realizar el contrato, debido a la capacidad de alterar los precios a su favor mediante sucesivas negociaciones contractuales con la Administración comprometida en la fiscalización de las obras.

En los cuadros 10 y 11 se pueden observar los resultados del análisis de las cuarenta obras principales del Plan Vial Trienal distribuidas por rubros (clasificación realizada teniendo en cuenta los montos de inversión programados al momento de la licitación), en donde se indican los montos promedio de las distintas obras y el listado de las empresas que intervinieron en su ejecución. En base a estos datos, es posible extraer interesantes conclusiones:

- a) la construcción de puentes (que constituye la franja de mayor envergadura en cuanto a la inversión realizada), estuvo en manos de grandes empresas, mayoritariamente extranjeras, y en la repavimentación de rutas, al igual que en la construcción de accesos a las grandes ciudades, jugaron un rol central las empresas nacionales medianas,
- b) un reducido grupo de empresas participó en la realización de las obras más importantes pertenecientes a distintos rubros, dos de las cuales eran las empresas que integraban la cúpula (SADE y TECHINT); y
- c) en cada uno de los rubros, las franjas integradas por las obras de mayor envergadura, estuvieron a cargo de pocas empresas, conformando un mercado de estructura oligopólica que facilitaba la posibilidad de ir renegociando los precios de las obras utilizando los distintos mecanismos previstos por la normativa legal vigente.

Cuadro 10:

Distribución de las cuarenta obras seleccionadas del Plan Vial Trienal, distribuidas por rubro y montos promedio de la inversión (en US\$ corrientes promedio según cotización oficial)

<b>Tipo</b>	<b>Cantidad de obras</b>	<b>%</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Inversión en %</b>	<b>Montos promedio en US\$</b>
<b>Puentes</b>	6	15	130.061.294	60.98	21.676.882
<b>Rutas</b>	29	72.5	69.892.084	32.77	2.410.072
<b>Accesos</b>	5	12.5	13.647.658	6.26	2.729.532
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100</b>	<b>213.601.036</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de los *Anuarios* de la DNV y la Revista *Carreteras*, años 1967-1970.

<sup>20</sup> Si bien lo más adecuado sería utilizar un índice que midiera la evolución de los precios de la construcción vial, al no estar disponibles en los archivos públicos, se decidió utilizar como indicador *proxy* el ICC.

Cuadro 11:

Cantidad de obras realizadas por las empresas constructoras más importantes, distribuidas por rubros. Obras pertenecientes a las cuarenta principales del Plan Vial Trienal.

<b>Empresas</b>	<b>Puentes</b>	<b>Rutas</b>	<b>Accesos</b>	<b>Total</b>
Vialco SA		6		<b>6</b>
Vicente Robles		4		<b>4</b>
Semaco S.A. y/o Aragón y Semaco S.A.		4		<b>4</b>
Chacofi SA	1	3		<b>4</b>
Techint S.A. y/o Techint Albano	2	2		<b>4</b>
Impresit SYCIC Vial S.A.	1	2		<b>3</b>
Sade	1		2	<b>3</b>
Cía Sud Argentina de Obras Públicas S.A.		3		<b>3</b>
E.A.C.A. S.A. de Construcciones	2			<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de los *Anuarios* de la DNV y la Revista *Carreteras*, años 1967-1970.

Ahora bien, al analizar los datos disponibles para una pequeña muestra de obras, en los que se encuentran representados cada uno de los rubros identificados anteriormente (cuadro 12), se puede observar que la evolución de los precios de las mismas (siempre medidos en dólares) presentaron marcadas diferencias positivas (de más del 10%) a favor de las empresas contratistas, diferencias que surgen de comparar el precio con el que las obras fueron licitadas y el precio final que la DNV terminó pagando a través de sucesivas certificaciones de obra, tal como se observa en el cuadro 13.<sup>21</sup>

En algunos casos, estas diferencias alcanzan magnitudes inauditas como por ejemplo, en la remodelación de la Avenida General Paz, en donde el precio en dólares prácticamente se duplica. Por otra parte, ni la duración de la obra, ni el grado de complejidad de la misma, ni el tipo de empresa que la realice, parecen tener incidencia en la diferencia de precios registrada.

---

<sup>21</sup> No fue posible armar una muestra mayor de obras debido a la escasez de datos disponibles, sobre todo en lo que se refiere a los montos finales que se terminaron pagando, ya que no se puede acceder a los expedientes de obras tan antiguas. Para completar los datos de la muestra se recurrió a dos fuentes fundamentales: el *Boletín Oficial* (para ver los precios licitados y la fecha de la licitación) y las revistas de las corporaciones empresarias (*Carreteras* y *Construcciones*) para ver las empresas que realizaron los trabajos y el monto final certificado.

Cuadro 12:

Obras seleccionadas pertenecientes al Plan Vial Trienal. Años 1968-1970

<b>N° de obra</b>	<b>Tipo de Obra</b>	<b>Descripción</b>
1	Ruta	Ruta Nacional N° 3; tramo Trelew-km 45, Provincia de Chubut
2	Ruta	Ruta Nacional N° 8 ; Tramos Canals-Límite con Santa Fe y La Carlota-Reducción, Provincia de Córdoba
3	Ruta	Ruta Nacional N° 12 tramo límite con Corrientes, arroyo San Juan, Provincia de Misiones
4	Ruta	Ruta Nacional N° 12, tramos Santo Pipo-Jardín de América y Jardín de América-Capiovy, Provincia de Misiones
5	Ruta	Ruta Nacional N° 12 tramos Capiovy-Libertador San Martín y Libertador San Martín-Paraná y Miní, Provincia de Misiones
6	Ruta	Ruta Nacional N° 9; Tramo Campana -San Nicolás, Provincia de Buenos Aires
7	Puente	Ejecución de las obras de conexión terrestre entre las Provincias del Chaco y Corrientes. Puente sobre el río Paraná y accesos a las rutas nacionales 11 y 12
8	Puente	Puente sobre Laguna Satúbal, Ruta 168, Provincia de Santa Fe
9	Accesos	Proyecto y ejecución de las obras para la remodelación del cruce a nivel y rotonda de la Av. General Paz intersección con Avenida de los Constituyentes, en la Ciudad de Buenos Aires
10	Accesos	Ensanche y remodelación de la Avenida General Paz, tramo comprendido entre la Av. Del Libertador y el Acceso Norte

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del *Boletín Oficial* (1967-1969), de la Revista *Carreteras* (1967-1973) y de la Revista *Construcciones* (1967-1973).

Cuadro 13:

Empresas contratadas y diferencias de precios detectadas en las obras seleccionadas pertenecientes al Plan Vial Trienal (precios en U\$S promedio anual, según la cotización oficial)

<b>Obras</b>	<b>Empresas</b>	<b>Precio Licitación</b>	<b>Precio Final</b>	<b>Diferencia (%)</b>	<b>Período</b>
1	Burwardt y Cía	519.013	747.004	43.9	1967-1968
2	Impresit Sycic Vial S.A. y Vialco S.A.	6.686.140	7.494.286	12.1	1968-1969
3	Chacofi S.A.	1.040.458	1.416.293	36.1	1968-1969
4	Techint S.A.	2.701.708	3.274.511	21.2	1968-1969
5	Polledo S.A.	3.110.163	3.925.540	26.2	1968-1969
6	Semaco y Aragón S.A.; Vialco S.A.; e Impresit Sycic S.A.	6.061.247	8.571.429	41.4	1967-1968
7	Ferrocemento S.A., Empresa Umberto Girola, Impresit-Sideco S.A.	14.058.768	18.036.072	28.3	1968-1973
8	Christiani y Nielsen; Pilotes Franki	5.397.301	6.237.955	15.6	1967-1971
9	Sade SACCIFIM	1.014.286	1.310.032	29.2	1968-1970
10	Impresit Sideco; Fontana y Nicastro; Geope S.A.	7.278.086	14.455.630	98.6	1970-1973

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el *Boletín Oficial* (1967-1969), *Anuarios de la DNV* (1967-1970), *Revista Carreteras* (1967-1973) y *Revista Construcciones* (1967-1973).

Lejos de las reiteradas quejas expresadas públicamente por las corporaciones del sector, resulta evidente que varias de las más importantes empresas contratistas lograron, no sólo mantener el precio pactado originariamente sino que pudieron aumentarlo, incluso en períodos muy breves como en el caso de todas las remodelaciones de rutas seleccionadas, que se llevaron a cabo en lapsos inferiores a un año.

Ahora bien, este dato no es suficiente para saber si las empresas involucradas en la realización de las obras incrementaron sus márgenes de beneficio, ya que para corroborarlo sería necesario contar con la evolución de los costos de la construcción medidos en iguales valores que los de los precios de las obras. Precisamente, en el cuadro 14 se presentan los mismos datos que en el cuadro anterior, pero medidos en pesos de 1960, para poder contrastarlo con las variaciones porcentuales del ICC.<sup>22</sup>

Con estos nuevos datos se corrobora el supuesto de la obtención de mayores márgenes de ganancia a los previstos en el momento de la licitación, en ocho de las diez obras seleccionadas, mayoritariamente obras correspondientes a la remodelación de rutas nacionales realizadas durante la gestión económica estatal liberal-eficientista (1967 y 1969). En efecto, si bien las diferencias de precios registradas en todos los casos fueron menores en pesos de 1960 que en dólares (dando cuenta del relativo atraso del tipo de cambio en comparación a la evolución de los precios mayoristas durante ese período), en estos casos, las diferencias de precios registradas se mantuvieron por encima de la evolución de la variación del ICC y de la del índice de precios relativos (IPR) que surge de comparar el desempeño del ICC con el de los precios mayoristas (IPM), tal como se puede apreciar en los cuadros 14 y 15.

---

<sup>22</sup> Como ya se aclaró oportunamente el ICC no refleja exactamente la evolución de los costos de la construcción vial ya que es un índice que se construye tomando en cuenta los requerimientos de mano de obra, materiales y gastos propios para la construcción de una vivienda familiar (en ese período, de dos plantas). Sin embargo, se utiliza como indicador *proxy* porque es el único índice disponible. Lamentablemente, en la DNV no se encuentran los registros con la evolución de los índices de costos de la construcción vial que confeccionaba la propia repartición, debido a que la sección encargada de elaborarlos fue cerrada a principios de los años noventa y se desconoce el paradero de sus archivos. Estas afirmaciones, se desprenden de las entrevistas realizadas al personal administrativo de la DNV durante el mes de mayo del año 2000.

Cuadro 14:

Empresas contratadas y diferencias de precios detectadas en las obras seleccionadas pertenecientes al Plan Vial Trienal (precios en \$ de 1960 deflactados por IPM y variación porcentual del ICC, el IPM y el IPR en el período de realización de la obra

Nº de Obra	Empresa contratista	Precio Licitación	Precio Final	Diferencia (%)	Período de realización	ICC (%)	IPM (%)	IPR (%)
1	Burwardt y Cía	527.716	708.156	34.2	1967-1968	7.6	9.6	(1.9)
2	Impresit Sycic Vial S.A. y Vialco S.A.	6.338.432	6.597.083	4.1	1968-1969	9.6	6.0	3.3
3	Chacofi S.A.	986.350	1.246.737	26.4	1968-1969	9.6	6.0	3.3
4	Techint S.A.	2.561.207	2.882.492	12.5	1968-1969	9.6	6.0	3.3
5	Polledo S.A.	2.948.421	3.455.581	17.2	1968-1969	9.6	6.0	3.3
6	Semaco y Aragón S.A.; Vialco S.A.; e Impresit Sycic	7.311.936	8.125.677	11.1	1967-1968	7.6	9.6	(1.9)
7	Ferrocemento S.A., Empresa Umberto Girola, Impresit-Sideco S.A.	13.327.651	8.984.726	(32.6)	1968-1972	147.6	198.8	(17.1)
8	Christiani y Nielsen; Pilotes Franki	5.487.805	5.105.623	(6.9)	1967-1971	72.6	78.0	(3.0)
9	Sade SACCIFIM	961.538	1.153.198	19.9	1968-1970	22.6	21.0	1.3
10	Impresit Sideco; Fontana y Nicastro; Geope S.A.	5.900.432	7.201.117	22.0	1970-1972	101.9	147.0	(18.2)

Fuente: *Idem* anterior y datos del *Informe Estadístico de Sectores* del INDEC (1996).

Cuadro 15:

Evolución del Índice del Costo de la Construcción (ICC), del Índice de Precios Mayoristas (IPM) y del Índice de Precios Relativos (IPR). Números índice, variaciones interanuales del IPR y evolución del IPR (1966=100). Años 1966-1972

Años	ICC Base 1960=100	%	IPM Base 1960=100	%	Evolución Porcentual Comparada* (ICC e IPM)	Precios Relativos (construcción /mayoristas)	Variación % en los Precios Relativos	Evolución Precios Relativos (1966=100)
1966	437.5		340.8			128.4		100
1967	563.4	28.8	428.0	25.6	112.5	131.6	2.5	102.5
1968	606.2	7.6	469.2	9.6	78.9	129.2	(1.9)	100.6
1969	664.3	9.6	497.6	6.0	158.3	133.5	3.3	104.0
1970	743.3	11.9	567.7	14.1	84.4	130.9	(1.9)	102.0
1971	972.7	30.9	761.9	34.2	90.2	127.7	(2.5)	99.4
1972	1501.0	54.3	1401.8	84.0	64.7	107.1	(16.1)	83.4

\*Nota: La Evolución Porcentual Comparada surge de dividir las variaciones porcentuales registradas en un mismo período (en este caso en un año) entre los dos índices. Este análisis sirve para establecer la vinculación (elasticidad) entre ambos índices.

Fuente: Elaboración propia en base al *Informe Estadístico de Sectores* del INDEC (1996).

Pero para lograr un entendimiento más cabal de las características que asume el proceso de formación de un APA es importante determinar dos cuestiones: a) cómo es posible que algunas de las empresas de la muestra hayan logrado incrementar sus precios finales en términos reales por encima de los incrementos registrados en los costos de producción y, b) mediante qué mecanismos lograron esta modificación. Estas respuestas permitirían esclarecer el tipo de relaciones que se establecen entre empresarios y miembros de la administración pública en el proceso de construcción de un ámbito privilegiado de acumulación particular.

En este sentido, cabe aclarar que las instancias de renegociación de los precios son múltiples y de características diversas, pero en todos los casos facilitan las articulaciones entre los agentes públicos y privados habilitando diversos tipos de prácticas de vinculación. Por un lado, es posible pensar que la modificación de los precios se sustenta en *prácticas corruptas* que se establecen entre los funcionarios y los empresarios, instancias que involucran el pago de “favores” a ciertos miembros de la burocracia pública para obtener ventajas específicas en las distintas instancias involucradas en la realización de las obras. Por ejemplo, durante el análisis de las propuestas presentadas en una licitación, o al momento de realizarse una inspección técnica en el lugar en el que se desarrollan los trabajos, o bien cuando se pretende agilizar el pago de un certificado. Precisamente por tratarse de comportamientos que se encuentran al margen de la ley, son muy difusos y su demostración resulta bastante improbable.

Por otro lado, el conjunto de normas legales que rige la contratación de este tipo de obras habilita la realización de múltiples acciones por parte de las empresas involucradas para tratar de renegociar a su favor los precios contratados, dando lugar a *prácticas de colusión* entre los agentes públicos y privados. Más allá de los fines con los que hayan sido pensadas estas normas, existen indicios firmes que se desprenden del análisis de las entrevistas realizadas con algunos ex miembros de la repartición, que permiten suponer que a la hora de ponerse en práctica, este marco regulatorio terminaba favoreciendo los intereses de los empresarios.

En efecto, según lo establecido en el marco legal, el incremento de los precios en valores constantes puede responder a diversas razones: a) modificaciones en la cantidad y calidad de los trabajos a realizar dispuestas por la DNV con posterioridad al momento de realizar la adjudicación de las obras, b) cambios inesperados en las condiciones del terreno u otros imprevistos ocasionados por inclemencias de orden natural, c) cambios en las reglas de contratación derivados de los actos del Poder Público que generan un encarecimiento de las obras, o d) variaciones en los costos de producción, ya sea por aumento del precio de los materiales, de los fletes u otros servicios, o del costo de la mano de obra.

Durante el período en el que se puso en marcha el Plan Vial Trienal, existían dos leyes fundamentales que regían el funcionamiento de la obra pública: la Ley 12.910 (o Ley de Mayores Costos) y la Ley 13.064 (o Ley de Obra Pública) que ampliaba los términos establecidos en la anterior.

La primera de estas leyes fue sancionada durante el primer gobierno peronista y procuraba resarcir a las empresas ante las pérdidas ocasionadas por los incrementos registrados en los costos de producción durante la crítica situación de posguerra. A lo largo de sus nueve artículos, esta ley establecía, fundamentalmente, que:

- a) la Administración debía hacerse cargo (según los casos y dentro de ciertos límites) de las variaciones registradas en el precio de los materiales, el transporte, la mano de obra, los combustibles y demás elementos determinantes del costo de las obras, derivadas tanto del contexto internacional como de los actos de Poder Público;
- b) la repartición pública involucrada decidía en cada caso la pertinencia de los reclamos presentados por las empresas y las formas de hacer efectiva la absorción de las diferencias registradas mediante la aplicación de tablas que establecieran la variación de costos durante los tiempos de ejecución de las obras, o por el reconocimiento de las pérdidas sufridas por las empresas en base a la auditoría contable de sus balances, informes aduaneros, bancarios y/o dictámenes técnicos de la DNV;
- c) la Administración no podía reconocer de ninguna manera los incrementos generados en un aumento de los gastos de administración de las empresas, ni aquellos derivados de la negligencia, impericia o erróneas operaciones de los empresarios;
- d) que en ningún caso la Administración podía aceptar una variación que excediera las mayores erogaciones comprobadas en las inspecciones técnicas y administrativas realizadas; y por último,
- e) que si las obras se encontraban total o parcialmente paralizadas como consecuencia de la modificación en los costos de producción, la Administración examinaría las razones de la paralización y procuraría continuar los trabajos mediante una modificación de las características técnicas y estructurales de la obra, a través de reajustes de precios y condiciones, o bien mediante prórrogas en los plazos estipulados. En aquellos casos en los que no se pudiera encontrar una solución, se procedería a rescindir el contrato sin aplicación de penalidades y sin permitirle a las firmas que realizaran reclamos por lucro cesante.

Con la posterior sanción de la Ley N° 13.064, se ampliaron las circunstancias en las cuales las empresas quedaban habilitadas para reclamar ante la Administración el mantenimiento del precio ofertado, ya que se incluían aspectos no contemplados originariamente en la Ley de Mayores Costos que beneficiaban ampliamente a los contratistas, como por ejemplo:

- a) la anulación o disminución de las obras en un margen de hasta el 20% del precio contratado, motivo por el cual se debía indemnizar a las empresas ante el daño emergente producido si con motivo de las obras suprimidas la empresa había efectuado adquisiciones o realizado trabajos;
- b) si se habían producido errores en la elaboración del proyecto, del presupuesto, del cálculo, etc. por parte de la Administración, los precios debían ser corregidos e indemnizado el daño, o bien, reconocido el adicional correspondiente; y finalmente
- c) ante una serie heterogénea de imprevistos tales como: variaciones en las condiciones del suelo por factores constitutivos, hidráulicos o similares; variaciones de las condiciones producidas por hechos extraordinarios de la naturaleza o similares; variaciones derivadas de los actos del Poder Público creadores de derecho objetivo; suspensiones de obra o disminución del ritmo de las mismas producidos por actos del Poder Público; demora en la liquidación de certificados de obra o

variaciones de costos,<sup>23</sup> o bien hechos motivados por culpa o negligencia de los funcionarios intervinientes en la administración de las obras.

Como se desprende del marco regulatorio de la actividad no sólo existían numerosos mecanismos legales para lograr que las empresas mantuvieran los precios ofertados al momento de adjudicarse la licitación de las obras programadas, sino que además, algunos de ellos eran lo suficientemente ambiguos como para generar diferentes interpretaciones. En este sentido, es oportuno rescatar las palabras de Aldo Roggio, propietario de una de las empresas de la construcción involucradas en la realización de obras públicas, cuando, ante la acusación de maniobras destinadas a lograr la renegociación sistemática de los contratos para aumentar los precios, respondió:

“Los mayores precios o las variaciones en los precios existen en todo el mundo aunque la inflación sea baja. No es un crimen tener una inflación de 10% y que se les reconozca a las empresas el 10% en la variación del precio. Cuando hay un proyecto mal hecho o cuando hay un cambio en el proyecto es de norma internacional que se reconozcan los cambios de costos” (entrevista realizada por Luis Majul, reproducida en Majul, 1994: 288).

La respuesta es bastante razonable pero encierra una trampa que permite entender mejor la forma de funcionamiento de los APA. Obviamente es legítimo el reclamo de actualización de precios planteado por los empresarios, y de hecho existe una legislación que la contempla; el problema se presenta a la hora de determinar la validez y pertinencia del reclamo, especialmente cuando el marco regulatorio deja demasiados intersticios abiertos y zonas ambiguas gracias a las cuales se pueden desplegar las diversas prácticas de articulación existentes entre los funcionarios y los empresarios (presión directa, corporativa, prácticas colusorias y/o de corrupción). Precisamente, son los funcionarios los que deben interpretar la norma y decidir si el reclamo presentado por los empresarios es pertinente o no, y las presiones empresarias apuntan directamente hacia ellos en pos de lograr el reconocimiento del caso.

En un contexto signado por el inusitado incremento de la labor vial, como fue el período 1967-1970, esta normativa facilitaba la presentación indiscriminada de reclamos por parte de las empresas, y esto a su vez, implicaba un aumento notable en el trabajo de análisis y control que debían hacer los funcionarios comprometidos en la gestión; pero además, habilitaba fácilmente todos los resortes por los cuales se ejercían las diversas presiones de las corporaciones de la construcción.

Con respecto al carácter ambiguo de las reglas, se puede decir, por ejemplo, que resulta difícil establecer con precisión cuándo un acto del Poder Público puede afectar el precio de una obra o hasta qué punto la “negligencia” de un funcionario incide en la estructura de costos de las empresas. De esta manera, la aceptación o no de los reclamos efectuados termina dependiendo por completo de la interpretación que los distintos funcionarios hacían sobre la normativa vigente, situación que deja numerosos espacios abiertos para favorecer los intereses de los contratistas, y en última instancia, la

---

<sup>23</sup> Según esta ley, la falta de pago por parte de la Administración no sólo genera un reconocimiento de intereses aplicados de forma automática desde el vencimiento del plazo, sino que permite reclamar otros derechos de resarcimiento a las empresas constructoras.

capacidad de presión que podían ejercer éstos ante los distintos sectores de la Administración Pública.

Para entender mejor como funcionaba este mecanismo, es necesario detallar las distintas instancias que estaban involucradas en la realización de una obra pública una vez que ésta había sido adjudicada a un contratista. En principio, se firmaba un contrato entre la/s empresa/s vencedoras de la licitación y la repartición pública correspondiente, en donde se fijaba el precio de la obra (en el caso del Plan Trienal, era la DNV). Si se trataba de una obra nueva, era posible que ese precio variara con relación al presentado en la licitación, ya que podían modificarse las características estructurales de la obra; pero si se trataba de una remodelación, no quedaba permitido ningún tipo de ajuste. Como los trabajos se desarrollaban en un tiempo más o menos prolongado, el contrato establecía la ejecución de pagos mensuales proporcionales que se realizaban mediante la presentación de certificados de obra. Estos certificados se autorizaban una vez que estaban realizados y aprobados los correspondientes informes técnicos y administrativos. Por esta razón la DNV enviaba inspectores a los lugares de trabajo y a las empresas para establecer si las tareas se estaban desarrollando en tiempo y forma.

Por otra parte, las firmas debían presentar ante la repartición los certificados para el cobro de los trabajos. Estos certificados podían ser por los montos estipulados en el contrato, o bien por importes extraordinarios que surgían de la aplicación de la normativa legal vigente y, generalmente, implicaban el reconocimiento de los mayores costos generados durante el lapso de ejecución de los trabajos. En esta instancia, la Administración debía librar los pagos para el caso de los certificados que habían sido aprobados y, además, tenía que analizar los reclamos presentados por las empresas para determinar si eran válidos o no los incrementos de precios solicitados. De esta última tarea se ocupaban los asesores letrados de la repartición vial, pero el dictamen podía ser elevado para su evaluación definitiva a la Secretaría de Obras Públicas, si es que la empresa estaba en disconformidad con la resolución tomada por la DNV y decidía presentar un recurso extraordinario.

Pero mientras se realizaba ese análisis, las obras corrían el riesgo de paralizarse, ya que la Ley 13.064 contemplaba la posibilidad que las empresas dejaran de cumplir con los plazos de ejecución estipulados ante una modificación en los costos de producción de las obras, por lo menos, hasta que la repartición pública se expidiera al respecto. Como la Ley 12.910 obligaba a la Administración a establecer todas las acciones tendientes a garantizar la continuidad de los trabajos iniciados se generaba un contexto en el cual las presiones para resolver con celeridad las demandas se multiplicaban a través de todo el entramado de relaciones que involucraba a los funcionarios públicos, los empresarios y sus representantes orgánicos, ya que el costo político que se pagaba por una paralización generalizada de las obras era demasiado elevado.

En efecto, según se desprende de las entrevistas realizadas a diferentes ingenieros que ocuparon cargos en la DNV durante el periodo en cuestión, el mecanismo de modificación de los precios consignados mediante la aplicación de las reglamentaciones incluidas en ambas leyes fue utilizado permanentemente por las empresas constructoras para solicitar incrementos en los pagos de sus correspondientes certificados de obra. En ese lapso, las firmas esgrimieron todo tipo de razones para renegociar los precios de los contratos. Tal era la cantidad de demandas que se recibían mensualmente, que en 1967 se tuvo que crear una sección dentro del Departamento de Asuntos Legales de la DNV encargada exclusivamente de analizar este tipo de solicitudes y autorizar las liquidaciones por ajuste de precios. Esto fue evaluado como

un hecho inédito por los entrevistados, ya que esta sección de la repartición pública se creó en un contexto de alta estabilidad monetaria.<sup>24</sup>

Asimismo, los entrevistados relatan que, una vez que se daba una resolución favorable para una de las empresas, quedaba sentada jurisprudencia en ese sentido, y eso, a su vez, habilitaba a que otras firmas realizaran los reclamos correspondientes. Por esta razón, las firmas más grandes iniciaban las gestiones asesoradas por los abogados de la CAC o de la AAC hasta obtener un dictamen favorable y, recién entonces, las restantes comenzaban a tramitar el reconocimiento de los aumentos por incremento de costos.<sup>25</sup> En varias oportunidades, estas gestiones contaban con el apoyo de los dirigentes de las corporaciones del sector que presionaban sobre todos los niveles de la Administración Pública involucrados en la implementación de las políticas (en algunos casos, la orden de autorizar el pago de un certificado llegaba directamente desde la Presidencia) y a través de este accionar, incluso, podían modificar dictámenes que ya habían sido estudiados y desestimados por la repartición.

Otro de los factores que incidió favorablemente en la aceptación de los reclamos empresarios por reconocimiento de mayores costos, fue la decisión política de acelerar los tiempos de realización de aquellas obras clave para el desarrollo del programa. La aplicación de una nueva modalidad en la ejecución de las obras viales, consistente en la fijación de plazos desusadamente breves para la construcción de las mismas, fue una decisión tomada por la dirección de la DNV con anuencia de la Secretaría de Obras Públicas, el Ministerio de Economía y la Presidencia, y fue además, uno de los bastiones del discurso eficientista del gobierno.<sup>26</sup> El problema es que, al intentar acortar los tiempos, se debían resolver rápidamente los conflictos legales surgidos por las discrepancias en los pagos de certificados por mayores costos. Este aceleramiento en el tratamiento de los reclamos terminó favoreciendo a las empresas.

Este cambio en el proceso constructivo presentaba un problema adicional para la DNV: el del control de las obras. En efecto, debido a la gran magnitud de los trabajos puestos en marcha con el Plan Vial Trienal, y a la necesidad de realizarlos en plazos más breves, la DNV tuvo que aumentar las exigencias de control y certificación de obras, especialmente en lo que concierne a las inspecciones que se realizaban en el lugar de trabajo y a la determinación de los números índice que se utilizaban en la aplicación de los reconocimientos por mayores costos. Para tal fin, se tuvieron que aplicar *“mejores métodos de registración y acopio de datos, facilitándose la consulta de los mismos y la realización de estadísticas de inversiones, consumo de materiales fundamentales, etc.”* (Anuario de la DNV, bienio 1968-1969, página 4).

---

<sup>24</sup> Se trata de la Comisión Liquidadora de la Ley 12910. Sobre su actuación se puede consultar el *Anuario de la DNV del bienio 1968-1969*.

<sup>25</sup> La descripción de este mecanismo y la explicación de sus consecuencias surge de las entrevistas realizadas en los años 1999 y 2000 a varios de los ingenieros que formaban parte del plantel de la DNV entre 1967 y 1970, y fueron corroborados por personal administrativo que aún trabajaba en dicho organismo. Asimismo, en la sección Legales de la Memoria de la DNV se encuentran las resoluciones más importantes tomadas por esta repartición vinculadas a reclamos de incrementos de precios en las obras por aplicación de la Ley 12.910.

<sup>26</sup> Tal como se argumenta la propia DNV *“el motivo de esta política aplicada a las obras de mayor significación, [...] es el de lograr mediante la más rápida habilitación al servicio público, el mayor beneficio para la economía general y para los propios contribuyentes que han posibilitado la ejecución de las obras”*, *Anuario de la DNV*, bienio 1968-1969, página 2.

La evaluación realizada en forma unánime por los ingenieros que trabajaron en la DNV resulta elocuente: las posibilidades de planificar nuevas obras, controlar todas las que se encontraban en ejecución, responder a los reclamos de las empresas constructoras, analizar las demandas por mayores costos, evaluar la calidad de los trabajos realizados por los contratistas y autorizar los pagos de los certificados de obra, era una tarea muy compleja que requería, por un lado, un alto nivel de eficiencia (que la repartición procuró lograr, sin demasiado éxito, a través de varias reformas), pero sobre todo, un alto nivel de autonomía para no verse permeada constantemente por presiones externas e internas. Es precisamente en ese punto donde, por las propias características de la gestión burocrático-autoritaria, se presentaron las mayores deficiencias.

En efecto, la DNV dependía de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, que a su vez estaba bajo la órbita del Ministerio de Economía. Durante los años de Krieger Vasena, estaba a cargo de la Secretaría un empresario vinculado a la construcción que había formado parte de la CAC y que seguía manteniendo contactos con otros dirigentes de la entidad (Bernardo Loitegui).

Esta estrecha relación entre funcionarios y empresarios fue un factor decisivo a la hora de explicar la conformación de *anillos burocráticos*<sup>27</sup> que dan cuenta de las relaciones de colusión existentes entre el sector público y el privado. A esta forma tan particular de articulación, se le sumó el tradicional *lobby* y otras prácticas más institucionalizadas que solían ejercer los dirigentes empresarios frente a los funcionarios de gobierno para incidir en el proceso de desarrollo de las políticas públicas implementadas.

Los actores del empresariado relacionados con la ejecución del Plan realizaron diversas formas de presión sobre el gobierno (ya sea sobre la propia DNV, sobre la Secretaría de Obras Públicas, sobre el Ministerio de Economía o directamente sobre la Presidencia). Estas presiones se orientaban en dos direcciones: por un lado, hacia el reclamo de continuidad del plan propuesto y hacia la necesidad de sancionar nuevas leyes que garantizaran el financiamiento del mismo; por el otro, a lograr la modificación de los regímenes regulatorios con la intención de facilitar la renegociación de los contratos pautados. Este entramado de prácticas terminó operando en beneficio de varias de las grandes empresas constructoras del país y en detrimento de las instituciones estatales. Esto confirma en un nivel de análisis micro, la existencia de uno de los rasgos más importantes de esos años: el agudo defasaje existente entre la cantidad y la calidad de la intervención económica desplegada por el Estado y su favorable incidencia en el proceso de difusión de los APA.

En efecto, a comienzo de la década del setenta se incrementa la distancia entre cantidad y calidad de la intervención estatal: el Estado interviene activamente en la

---

<sup>27</sup> Este concepto fue acuñado por Fernando Cardoso para dar cuenta del proceso de personalización de las relaciones entre miembros del aparato estatal y de la sociedad civil. En la mirada del autor, ante la inexistencia de estructuras intermedias eficaces entre el Estado y las clases sociales, la burocracia de los países latinoamericanos fomentó el crecimiento de *círculos de interesados* en la planificación que penetraron en los intersticios del aparato del Estado como encargados de tomar decisiones económicas (tanto de acción económica directa como de administración), formando las denominadas *islas de racionalidad*. En muchas ocasiones, estas islas quedaron encerradas entre dos fuegos: los intereses de la política de clientela y la inercia burocrática. Esta última constituye “*un mecanismo político por el cual implícitamente se define que la administración es supletoria de los intereses privados; (y por eso) éstos fluyen en sus relaciones con el Estado a través de tramas de complicidades personales*” (Cardoso, 1985: 107).

economía pero paralelamente se van erosionando sus capacidades financieras y administrativas y sus niveles de autonomía relativa a la hora de diseñar e implementar políticas económicas. Este proceso de deterioro de la calidad de la intervención estatal se encuentra fuertemente asociado al despliegue de ciertas prácticas de articulación público/privadas tendientes a crear y sostener privilegios, entre las que se destacan la *colusion* y la *colonizacion* de los reductos claves de la Administración Pública. El análisis de lo sucedido durante los primeros años de implementación del Plan Vial Trienal presentado en esa oportunidad, permite dar cuenta de la dinámica de la relación que se establece entre el Estado y los empresarios, y de sus principales consecuencias sobre el funcionamiento de los principales agentes económicos.

### **Bibliografía citada:**

CARDOSO, Fernando (1985): *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

CASTELLANI, Ana (2008): “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)” en revista *Apuntes de Investigación del CECYP*, n° 14, Buenos Aires, noviembre. pp. 139 a 147.

CASTELLANI, Ana (2006): *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

MAJUL, Luis (1992): *Los dueños de la Argentina I*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana

MAJUL, Luis (1994): *Los dueños de la Argentina II. Los secretos del verdadero poder*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

NOTCHEFF, Hugo (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires, Norma-FLACSO.

O'DONNELL, Guillermo (1982): *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

VITELLI, Guillermo (1979): “Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina”, en *El Trimestre Económico* (17), Buenos Aires.

### **Fuentes consultadas:**

#### a) Revistas especializadas

- *Carreteras*, Revista de la Asociación Argentina de Carreteras, años 1966 a 1973, Biblioteca de la Facultad de Ingeniería de la UBA
- *Construcciones*, Revista de la Cámara Argentina de la Construcción, años 1966 a 1973, Biblioteca Técnica del Ministerio de Economía
- *Panorama de la Economía Argentina*, años 1966 a 1969, Biblioteca del Ministerio de Economía y Biblioteca Nacional
- *Mercado*, año 1969, Biblioteca del Ministerio de Economía
- *Guía de Sociedades Anónimas*, varios números, Biblioteca del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO

#### b) Documentos oficiales

- *Anuario Dirección Nacional de Vialidad*, años 1966 a 1972, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad
- *Anuario del Banco Hipotecario Nacional*, años 1966 a 1972, Biblioteca del Banco Hipotecario Nacional

- *Banco Central de la República Argentina: Sistema de cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina*, varios años, Biblioteca del BCRA
- *Boletín Oficial*, años 1967 a 1969, Biblioteca Legal del Ministerio de Economía
- *Informe Anual del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, varios números, Biblioteca del INDEC
- *Informe Económico*, Ministerio de Economía, Biblioteca del Ministerio de Economía.