

# Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado.

Valeria Serafinoff.

Cita:

Valeria Serafinoff (2011). *Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/419>

## IX Jornadas de Sociología

### Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones Luces y sombras en América Latina

8 al 12 de agosto de 2011

#### Mesa 35 La sociología económica hoy

Eje específico 5. Estado y empresarios en los procesos de desarrollo

#### **Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en Argentina.**

**Valeria Serafinoff**  
**CEDES**  
**[vserafinoff@cedes.org](mailto:vserafinoff@cedes.org)**

#### **RESUMEN**

Este trabajo se propone analizar las características de los concesionarios viales con el fin de indagar en sus capacidades para ejercer presión sobre las instituciones estatales. Para ello, se adopta un enfoque de análisis sectorial por lo que la inserción del empresariado en distintas actividades económicas da lugar a intereses diferentes los que, a su vez, afectan de manera diversa a la política económica.

Los concesionarios que se hicieron responsables de los corredores licitados en 1989 son las mismas empresas que, hasta ese entonces, ejecutaban las obras viales a través de contratos de obra licitados por la DNV. Asimismo, estas empresas, eran las que tenían un mayor volumen de facturación y sus directivos lideraban las cámaras empresariales del sector. Como se intentará demostrar a lo largo del trabajo, los patrones de interacción que se observan en relación con la regulación de las concesiones viales no son propios del período en que se inaugura este instrumento para la reparación y mantenimiento de los caminos sino que existe una importante continuidad respecto de las estrategias desplegadas por los empresarios en décadas anteriores. Por otra parte, estos patrones de vinculación son los que tampoco lograron quebrarse con el nuevo modelo de regulación instaurado en 2003. Por el contrario, aún cuando el nuevo modelo permitió ampliar el número de empresas con capacidad de hacerse cargo de la concesión vial, las prácticas y estrategias no se modifican sustantivamente. Se observa entonces una readaptación del comportamiento empresario a fin de sostener su posición de privilegio.

#### **PALABRAS CLAVES**

**EMPRESARIOS- CONSTRUCCIÓN- CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN-  
PRIVATIZACIONES- CONCESIONES VIALES**

# **Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en Argentina.**

**Valeria Serafinoff**  
**CEDES**  
**[vserafinoff@cedes.org](mailto:vserafinoff@cedes.org)**

## **1. Introducción**

Este trabajo se propone analizar las características de los concesionarios viales con el fin de indagar en sus capacidades para ejercer presión sobre las instituciones estatales. Para ello, se adopta un enfoque de análisis sectorial por lo que la inserción del empresariado en distintas actividades económicas da lugar a intereses diferentes los que, a su vez, afectan de manera diversa a la política económica (Ferguson, 1984; Gourevich, 1986; Beltran, 2007).

Los concesionarios que se hicieron responsables de los corredores licitados en 1989 son las mismas empresas que, hasta ese entonces, ejecutaban las obras viales a través de contratos de obra licitados por la DNV. Asimismo, estas empresas, como se analizará a continuación, eran las que tenían un mayor volumen de facturación y sus directivos lideraban las cámaras empresariales del sector. En función de ello, para analizar la capacidad de presión de estos empresarios y las estrategias desplegadas en relación con cada uno de los modelos de regulación definidos para el período 1990- 2008<sup>1</sup> se estudian algunos aspectos que definen las particularidades del bien provisto, los requerimientos tecnológicos y otros requisitos que delimitan la capacidad de ingreso de nuevos empresarios al subsector de las grandes obras de infraestructura. Estos aspectos son relevantes debido a que se considera que el limitado número de actores con capacidad de realizar obras de construcción y reparación vial incide sobre el proceso de agregación de intereses, al tiempo que reduce los costos de transacción para la acción colectiva. Sin embargo, dado que la morfología del mencionado subsector no resulta una variable suficiente para analizar la capacidad para ejercer presión, se incorpora al análisis el estudio de la forma en que, históricamente, estos actores se vincularon con el Estado y la percepción de

---

<sup>1</sup> La concesión de redes viales se estableció como un modelo de concesión de obra pública puesto que los consorcios ganadores debían cumplir con un plan de obras para el mantenimiento y mejora de los caminos. En las concesiones viales realizadas en 1990, sólo uno de los corredores viales adoptó la categoría de subsidiado, por lo que el canon obtenido a partir de la operación en los restantes corredores podría utilizarse para financiar nuevas obras o mejoras en los caminos alternativos. Sin embargo, desde la firma de los contratos de concesión se llevaron adelante numerosas modificaciones, llegando a desarrollarse tres renegociaciones, caracterizadas todas ellas por la prolongación de etapas de incertidumbre, la contradicción de las medidas adoptadas y la sistemática revisión de las condiciones anteriormente acordadas. En 2003, se define no prorrogar la concesión de las redes viales (en renegociación desde la Ley de Emergencia Económica y el fin de la Convertibilidad) pero se promueve una nueva concesión donde el Estado pasa a tener un rol central en la realización de las obras. Este segundo modelo se extiende hasta 2008 (para profundizar en estos esquemas regulatorios ver: Serafinoff, 2008; Serafinoff, 2011).

estos respecto de los instrumentos de acción más efectivos para resultar beneficiados.

Como se intentará demostrar a lo largo del presente trabajo, los patrones de interacción que se observan en relación con la regulación de las concesiones viales no son propios del período en que se inaugura la concesión de redes viales como instrumento para la reparación y mantenimiento de los caminos sino que se observa una importante continuidad respecto de las estrategias desplegadas por los empresarios en décadas anteriores. Por otra parte, estos patrones de vinculación son los que tampoco lograron quebrarse con el nuevo modelo de regulación instaurado en 2003. Por el contrario, aún cuando el nuevo modelo permitió ampliar el número de empresas con capacidad de hacerse cargo de la concesión vial<sup>2</sup>, las prácticas y estrategias no se modifican sustantivamente. Se observa entonces una readaptación del comportamiento empresario a fin de sostener su posición de privilegio.

## **2. El sector de la construcción: características y particularidades**

El sector de la construcción no constituye un sector homogéneo ya que existen importantes diferencias en términos del tamaño de las obras, la dimensión de las empresas, la utilización de equipos y tecnologías especiales, así como también por las características del mercado específico en que estas empresas se desempeñan (v.g. en función del tipo de obra) y la estabilidad relativa de las operaciones realizadas. En tal sentido, se considera esencial plantear algunas características de este sector debido a que las mismas encuadran la actividad de los empresarios que son objeto de este estudio:

- Si bien existe un elevado número de empresas en el sector, ello no es indicativo de que el mercado se encuentre atomizado. En 2005 el total de las empresas registradas en el Registro de Constructores de Obra Pública era de 15.782. Sin embargo, la CAC estima que son sólo 270 las empresas habilitadas para competir en obras nacionales del sector vial e hídrico (CAC, 2006).
- La morfología de los distintos submercados es altamente diferenciada de forma que los mecanismos de formación de precios y acumulación de capital también difieren<sup>3</sup>.
- La organización de las empresas del sector de la construcción es poco compleja y, si bien esto ha variado en los últimos años, hay una fuerte presencia de empresas familiares<sup>4</sup>. Asimismo, las empresas suelen

---

<sup>2</sup> En el sentido que ingresan empresas con menor nivel de facturación y volumen de obras realizadas.

<sup>3</sup> “La oferta debe adecuarse a un mercado fragmentado y radicado en puntos específicos, lo que determina, en los casos de difícil aprovechamiento de economías de escala, la formación de un elevado número de empresas para poder satisfacer la demanda” (Vitelli, 1979: 34).

<sup>4</sup> Lo cual es fundamental para comprender los fuertes lazos constituidos entre las distintas empresas. Las relaciones entre estas datan de una o dos generaciones anteriores de empresarios. Incluso, hay registros de hijos díscolos que frente a un conflicto con su padre pasa a formar, a solicitud de este, parte de otra empresa del sector. Lo mismo puede decirse respecto de los

tener un volumen pequeño de personal estable. Aproximadamente, el 95% de las empresas del Registro de Constructores de Obra Pública contaba en 2005 con menos de 50 empleados, mientras que poco más que el 71% tenía menos de 10 empleados –fundamentalmente, empresas dedicadas a la construcción de obras de viviendas raramente abocadas a la construcción de obras viales-.

- En tal sentido, se remarca la existencia de un esquema muy extendido de subcontrataciones<sup>5</sup>, a través del cual las grandes empresas emplean a las más pequeñas como subcontratistas para la ejecución de las obras.
- La discontinuidad en la inversión pública en infraestructura ha generado limitaciones estructurales para el ingreso de nuevas empresas al mercado de las grandes obras. Esta cuestión explica, además, la práctica extendida de la subcontratación.
- Las empresas constructoras que pueden participar de las licitaciones de obra pública son las de mayor volumen de facturación, por lo que la capacidad de entrada y salida del mercado es menor.
- Los procesos inflacionarios y la actualización de precios de obras han sido uno de los aspectos que ha generado una mayor cantidad de conflictos con el sector público. A partir de 2002, el mecanismo de redeterminación de precios ha sido fuertemente criticado por los empresarios dado que lo consideran poco flexible frente a los cambios, inequitativo en cuanto a los parámetros de referencia y, fundamentalmente, engorroso en cuanto a su larga tramitación<sup>6</sup>.
- El valor del flete tiene una alta incidencia en el valor final de las obras, por lo que el abastecimiento de los insumos (v.g. cemento, asfalto, hierro, áridos, piedra) depende de la localización de las obras.

El subsector<sup>7</sup> específico que conforman las empresas con capacidad de realizar obras viales, es decir, grandes obras de infraestructura tiene algunas particularidades que también se considera importante destacar:

- El tipo de obras, exige de una dotación de equipos significativamente mayor a la de cualquier otro tipo de construcción. Además, se trata de equipamiento de más alto costo que el que utilizan otros subsectores (v.g. vivienda). Por este motivo, las empresas que participan de la realización de estas obras son las más grandes del sector<sup>8</sup>.

---

casamientos y su rol en afianzar alianzas entre las empresas. De hecho, registros de la CAC hacen referencia a tales enlaces.

<sup>5</sup> Según una encuesta realizada por la CAC entre el 30% y el 40% de los ítems de obras son subcontratados por las empresas bajo distintas modalidades. Entre las tareas más frecuentemente subcontratadas se destacan: transporte de materiales y transporte interno de obra (CAC, 2006).

<sup>6</sup> Documentos de la Cámara Argentina de la Construcción.

<sup>7</sup> A excepción de en este apartado, en donde se remarcan las diferencias con el conjunto del sector de la construcción, se ha denominado a este subsector del empresariado como el sector de la construcción de las grandes obras a fin de simplificar las referencias.

<sup>8</sup> La CAC señala que las características del equipamiento obligan a las empresas a procurar no mantenerlo inactivo.

- Existen barreras adicionales al ingreso de nuevas empresas, por ejemplo, por los requisitos de inscripción en el registro de constructores y, fundamentalmente, la capacidad financiera que una firma debe tener para poder integrar los consorcios que se presentan a una licitación de obras como las viales<sup>9</sup>.
- Cuanto mayor es el volumen unitario de una obra, mayor también es su complejidad técnica o la exigencia de equipos que esta presenta. Por lo tanto, en un contexto en el que la inversión para la realización de obras de esta envergadura se realiza en forma discontinua, el riesgo de la inversión en equipos es alto.
- Las empresas que participan activamente del sector vial, si bien ejecutan otros tipos de obras (hidráulicas o vivienda), dedican entre un 70% y un 90% de su capacidad a obras viales<sup>10</sup>.

Por lo tanto, conviven dentro del sector de la construcción un gran número de empresas pequeñas, dedicadas a la construcción de viviendas unifamiliares o a actividades específicas subcontratadas por otras, con grandes organizaciones que encarar obras de envergadura. Dada la diferencia de escalas en lo construido también se observan importantes brechas en términos de los requerimientos de capital, tecnología, capacidad organizativa y otros acervos<sup>11</sup>. La especialización y las características de las tareas a realizar son algunos de los factores que hacen a la segmentación del mercado. Sin embargo, para comprender el contexto en el cual se consolidaron las empresas que conformaron los consorcios para la concesión de las redes viales es importante analizar el rol del Estado como comitente y su relevancia como principal demandante de las obras que se ejecutan el submercado específico al cual nos referimos. Por ello, en la siguiente sección se analiza el peso relativo del Estado como demandante de obra en las décadas en las que se consolidaron las empresas que son objeto de nuestro estudio y la forma en que se fueron constituyendo los patrones de vinculación entre estos actores.

---

<sup>9</sup> La CAC (2006) distingue como barrera de ingreso al incumplimiento estatal dado que desde el punto de vista de los empresarios del sector, el comportamiento estatal desalienta la inversión.

<sup>10</sup> Datos elaborados por la CAC a partir de una encuesta realizada para conocer el funcionamiento de las empresas que participan de las licitaciones de infraestructura. Según se informa, la muestra seleccionada abarcó a 26 empresas, divididas en cinco categorías según su tamaño.

<sup>11</sup> Las grandes empresas tienden a concentrarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y algunas otras grandes ciudades, estableciendo unidades localizadas en un espacio más específico cuando deben realizar alguna obra, mientras que las empresas más pequeñas tienden a localizarse en una zona determinada restringiendo su ámbito de acción y haciendo mucho más marcado su ciclo de expansión y retracción.

### **3. Algunos antecedentes en la consolidación de un sector concentrado del capital<sup>12</sup>**

La demanda estatal representaba hacia 1989 más del 50% de la demanda histórica del sector, al tiempo que establecía pautas muy específicas en términos de tecnología y especialización, las que sólo podían ser satisfechas por las grandes empresas del sector<sup>13</sup>. Así, el sector público condicionó la estructuración del sector de la construcción, especialmente, en lo referido a la realización de grandes obras.

A partir de lo mencionado, el fuerte condicionamiento estatal a la posibilidad de crecimiento y consolidación de estas empresas no se vincula, exclusivamente, con la adopción de normas que favorecieran la inversión privada en infraestructura (mecanismo indirecto) sino que se asoció, principalmente, con su propia demanda. El nivel de gasto definido para la realización de obras de infraestructura, la continuidad y efectiva ejecución de los planes de inversión y el tipo de obras que se decidió financiar, son mecanismos directos a través de los cuales el Estado, como demandante, desempeñó un rol central en la configuración del sector. Antes de las reformas neoliberales, el Estado demandaba obras a través de diversos organismos y empresas públicas con cierto nivel de autarquía (v.g. Dirección Nacional de Vialidad y a las direcciones de vialidad provincial; Agua y Energía e HIDRONOR; Gas del Estado). Esta situación se vió modificada desde las privatizaciones ya que, a partir de allí, la demanda estatal de obras de infraestructura se concentra, casi en forma exclusiva, en las áreas que desempeñan funciones rectoras en la materia a nivel nacional (v.g. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y provincial.

La historia del sector muestra que, en una primera etapa, el desarrollo del mismo se encontraba fuertemente asociado con los ferrocarriles (fines del siglo pasado). Por ese entonces, las empresas eran británicas y compartían intereses con los demandantes que tenían también un mismo origen nacional. Una segunda etapa, iniciada en el siglo XX, tuvo como protagonistas a las empresas alemanas que ampliaron su nivel de actividad a partir de las grandes obras públicas encaradas por el gobierno nacional. Sin embargo, muchas de estas empresas fueron nacionalizadas en 1944 por la ruptura del gobierno con las potencias del Eje.

---

<sup>12</sup> Pocos autores han trabajado sobre el sector de la construcción. Para realizar una caracterización del sector se retoman algunos trabajos clásicos como el de Vitelli (1979) y el de Schvarzer e Itzcovitz (1989). El primero, es uno de los pocos aportes que analizan en forma integral el sector de la construcción. Si bien es un trabajo escrito tres décadas atrás muestra ciertas características estructurales que se mantienen hasta la actualidad y que permiten analizar cómo se fueron construyendo las expectativas sobre las interacciones con el Estado. Por su parte, el trabajo de Schvarzer e Itzcovitz (1989) indaga fundamentalmente en la élite empresaria del sector y la constitución y acciones del ámbito representativo de sus intereses por excelencia, que es la Cámara Argentina de la Construcción. Para la elaboración de esta sección también se han tomado otros trabajos que permiten profundizar sobre una etapa o submercado específico: Yujnovsky (1984), FIEL (1996), CAC (2006), Castellani (2006).

<sup>13</sup> Aún cuando en muchas oportunidades estas empresas terminen subcontratando a otras más pequeñas, o bien, se terminen presentando a través de consorcios o UTE (uniones transitorias de empresas).

También en las primeras décadas del siglo XX surgieron algunas empresas ligadas a grupos económicos que demandaban obras como parte de sus actividades.

La década del '70 representó un salto cualitativo para las empresas del sector por la alta demanda de obras públicas, por ejemplo, para la construcción de represas que generan energía hidroeléctrica, las rutas y autopistas<sup>14</sup>. Hacia mediados de esa década, 13 de las 14 mayores empresas del sector realizaban obras de ingeniería que dependían, casi en su totalidad, de la inversión estatal (Vitelli, 1976). Por esos años, también se produjeron masivas transferencias de propiedad, por lo que las empresas pasaron a ser mayoritariamente de capital nacional.

La construcción de grandes obras civiles estimuló a las empresas constructoras. Muchos de esos contratos siguieron cierta frecuencia que facilitó el crecimiento razonable de los grupos que se veían favorecidos. La historia de esos contratos exhibe, además, una lógica consistente en ofrecer operaciones de dimensiones crecientes para la actividad de esos grupos (Schvarzer, 1995). Así, los grandes grupos empresarios del sector de la construcción se vieron beneficiados en la medida en que ellos podían hacerse cargo gracias a sus antecedentes y experiencia. De ese modo, las empresas lograron asegurarse ingresos estables, en etapas de crisis fiscal, y un nivel razonable de actividad a lo largo de todo el período (Schvarzer, 1995).

Al inicio de la década del '80 se produjo una contracción de la demanda que se extendió hasta 1985<sup>15</sup>, para tener una leve recuperación hacia 1987. No obstante, como señala la CAC (2006) en 1987 el PBI de la construcción era un 19% inferior al del inicio de la década. La programación de las obras públicas y el mecanismo de llamado a licitación fueron instrumentos a partir de los cuales el Estado ha mantenido históricamente su capacidad de estructurar el mercado y el desarrollo de las empresas del sector. En tanto, las empresas han seguido dos estrategias para poder participar de las licitaciones de las obras de mayor envergadura<sup>16</sup>: a) crecimiento y especialización gradual y b) asociarse con otras para alcanzar, de esa forma, los antecedentes necesarios (Vitelli, 1979).

El fuerte peso del Estado para definir el tipo y los niveles de demanda y las estrategias de desarrollo adoptadas se combinaron para estructurar al sector conformado por un pequeño grupo de empresas, de capital nacional que se consolidaron a partir de su capacidad para ser seleccionados y realizar las obras públicas (entre ellas, los criterios discriminatorios que se definieron en pliegos de licitación, la capacidad de lobby para que se defina acorde a las características particulares de la empresa) y que alternaron entre actitudes competitivas y de cooperación<sup>17</sup>.

Como señala Zurbriggen (2006) existen relaciones entre el Estado y los empresarios que se caracterizan por la búsqueda de privilegios por los

---

<sup>14</sup> Ver detalle de participación del sector de la construcción en el PBI en Anexo.

<sup>15</sup> El PBI construcción tuvo una caída del 10% anual (CAC, 2006).

<sup>16</sup> Es decir, las obras que tienen un presupuesto más alto pero también más requisitos técnicos.

<sup>17</sup> El crecimiento de la casi totalidad de los grandes grupos empresariales en las últimas décadas ocurrió a través de mecanismos que en varios casos fueron convergentes: la promoción industrial y de otras actividades realizadas por el Estado.



empresarios, a partir de su influencia política sobre el gobierno, para conseguir modificaciones en ciertas medidas económicas. Según esta autora, la renta política termina siendo un sustituto de la renta económica, es decir, los grupos empresariales desplazan recursos públicos en beneficio propio, a partir de la influencia política, en lugar de mejorar la competitividad de los bienes y servicios que producen en sus empresas. Es un fenómeno similar al del clientelismo, ya que se refiere a la búsqueda de beneficios individuales exclusivos, con la particularidad de que los clientes son empresarios y, por ello, podría generarse una situación de subordinación del político o funcionario público al empresario.

En un estudio sobre capacidades de la industria de la construcción, la CAC (2006: 12) reconoce la enorme influencia estatal en las características concentradas del sector y afirma que la presencia de ciclos cortos y abruptos de política de inversión pública ha generado desconfianza en la continuidad de los planes y que ello “ha producido como consecuencia negativa la desaparición de un conjunto de empresas que no soportaron económicamente este proceso”<sup>18</sup>.

Las empresas que muestran un mayor nivel de facturación durante la década del '70 tienen una alta continuidad y son las mismas que las que lideraron el sector durante la década siguiente. Entre estas pueden mencionarse a: Sade<sup>19</sup>, Techint, Desaci, Roggio y Sideco<sup>20</sup>. Durante la década del '80 tendió a homogeneizarse el desempeño de las empresas de mayor facturación, aunque se mantuvo una fuerte diferencia con el resto de las empresas del sector. Por otro lado, aún con la disminución de la inversión en infraestructura la posición relativa de esas empresas mejoró<sup>21</sup>.

En conclusión, los empresarios con capacidad de realizar grandes obras, entre ellas las viales, son aquellos que se consolidaron hacia la década del '60 y '70 con los programas de inversión estatal. Estas empresas, beneficiadas por sus vínculos con el Estado, fueron consolidando su posición dominante dentro del mercado. Durante esas décadas, en términos de Castellani (2006), se conformó un ámbito privilegiado de acumulación de capital producto del funcionamiento del complejo

---

<sup>18</sup> Asimismo, la CAC agrega que en el actual marco de lanzamiento de obras por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales las obras se pudieron ejecutar “por las empresas que dinámicamente se fueron adaptando al cambio y al inicio de un nuevo ciclo de inversión”.

<sup>19</sup> Esta empresa, la única de estas que no participó en las concesiones viales fue fundada en 1947 por el ing. italiano Vittorio Orsi. Luego de ser adquirida, hacia la década del '60, por una filial de la estadounidense de General Electric fue, desde mediados de la década del '70, una parte fundamental del afianzamiento del grupo Perez Companc. A diferencia de los otros grandes grupos del sector, este no nació desde una empresa constructora sino que creció en los '50 como empresa naviera que proveía servicios a empresas estatales. Luego se diversificó a la construcción y el sector financiero y desde allí en la década del '90, fundamentalmente, a través de la agroindustria. En 1998 la empresa fue vendida al grupo Skanka y, a partir de allí, se consolidó en el sector energético.

<sup>20</sup> A partir de los ranking elaborados por la revista Mercado a lo largo de la mencionada década. Es de destacar que las empresas mejor posicionadas en el sector nunca se encontraron entre las 20 empresas con mayor volumen de facturación. Sin embargo, un alto porcentaje de ese grupo más selecto estaba compuesto por empresas prestadoras de servicios públicos.

<sup>21</sup> En la década del '90, tiende a perder posiciones respecto a otros sectores

económico estatal-privado<sup>22</sup>. A partir de tales articulaciones preferenciales entre el sector público y el privado pudo sostenerse la expansión de las firmas privadas. Esta expansión se produjo, no sólo, por los vínculos entre los empresarios y funcionarios gubernamentales que garantizaban la asignación de la obra, sino también por el sistema de sobreprecios que les permitió consolidar aún más esa ventaja inicial. De esta forma, ese reducido grupo de empresas fue mejorando su posición relativa y consolidando un mercado concentrado. El grupo de empresarios con capacidad de realizar obras viales es, entonces, mucho más homogéneo y consolidado que el de los empresarios de la construcción como sector en su conjunto. Por otra parte, estos empresarios son también los que han formado históricamente la cúpula de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) de forma que la actuación de estos empresarios se ha realizado a través de medios institucionalizados (v.g. actividades de difusión de la CAC, planes directores propuestos, asesoramiento y consulta formales e informales y la participación de representantes de la CAC en las mesas de decisión) pero también a través de vías no institucionalizadas (v.g. lobby, influencia informal y presión para que se adopten determinadas políticas, veto por decisión de desinversión o no participación en la licitación de obras).

#### **4. Las asociaciones sectoriales**

Las particularidades del grupo de empresas analizado produce que la perspectiva de indagación adoptada no pueda concentrarse únicamente en el análisis de las asociaciones o los grupos que representan los intereses empresarios (trabajos de Schvarzer e Itzcovitz de finales de la década del '80; Offe, 1988; Viguera, 2000). Dadas las particularidades del mercado, el pequeño número de actores “que cuentan” y los bajos costos de la acción colectiva, las acciones pueden resultar coordinadas aún cuando no se realicen a través de este tipo de asociaciones. Sin embargo, el análisis de una asociación como la CAC permite una aproximación a los intereses que promueve el grupo que es objeto de nuestro estudio debido, por ejemplo, a la posición relativa de dichas empresas y su rol en la dirección de la mencionada Cámara. Es decir, aún cuando se trata de una asociación que promueve intereses más amplios, el papel de elite del grupo específicamente analizado en este trabajo permite, a través del estudio de las estrategias de acción de esta asociación, aproximarnos al conocimiento de sus propias estrategias. Como señalan Mizruchi y Bey (2005), el interés de un sector se configura fundamentalmente en relación con el interés de los mayores empresarios y son estas empresas las que imprimen la lógica de sus miembros.

Dada la posición predominante de las empresas que participaron de las concesiones viales parece adecuado realizar una breve caracterización de estas asociaciones, sus objetivos y dinámicas de articulación con otros grupos.

---

<sup>22</sup> Schvarzer (1979) define este concepto para explicar las articulaciones entre el sector público y el privado en torno a un conjunto de actividades económicas de producción muy específicas como la construcción de grandes obras de infraestructura. Ver Castellani (2006).

#### 4.1. La Cámara Argentina de la Construcción (CAC)

La CAC fue creada en febrero de 1936 con el objetivo de defender los intereses de los empresarios del sector. Esta institución tradicional del gremialismo empresario, se ha caracterizado por su actividad pública y sus relaciones con otras organizaciones empresarias líderes a lo largo de las últimas décadas de la historia argentina. En sus orígenes, vinculados con un fuerte reclamo sindical que provocó tres meses continuados de huelga, mantuvo una relación de tipo simbiótica con la Cámara Argentina de Ingenieros (CAI), aunque con el tiempo se estableció entre ambos organismos una relación de colaboración (Schvarzer e Itzcovitz, 1989)

Como observó Yujnovsky (1984), la interrelación con otras organizaciones y agrupaciones gremiales muestran que la CAC forma parte de una compleja red de entidades representativas de la rama que combinan la defensa de intereses específicos con los objetivos más amplios para toda la actividad. Los socios de dicha institución no son únicamente los empresarios de la construcción sino también contratistas y proveedores de materiales, los cuales se encuentran asociados en forma individual o a través de las Cámaras que los agrupan<sup>23</sup>.

La Cámara se organiza a partir de una delegación en cada provincia (25 delegaciones), cada una de las cuales se da su propio estatuto. Los presidentes de esas delegaciones conforman el Consejo Ejecutivo de la Cámara (28 miembros), que es quien designa la Mesa Ejecutiva.

“Dentro de la Mesa Ejecutiva, como es federal, hay representación de miembros tanto de la provincia como de la nación, tiene una cabeza política que es central [...] y después cada Delegación funciona de la misma manera con un Consejo y una Mesa Ejecutiva, pero con autonomía provincial” (Fragmento de entrevista realizada en noviembre de 2008 a un miembro del Consejo Ejecutivo de la CAC).

La dirección de la CAC se encuentra conformada históricamente por empresas fundadas varias décadas atrás y existen participaciones conjuntas de los miembros de la CAC en los directorios de varias sociedades anónimas<sup>24</sup>.

Hacia mediados de los '80 dentro de la CAC surgió un grupo renovador, entre cuyos impulsores y líderes se encontraban las más grandes empresas constructoras, generalmente contratistas del Estado y vinculadas a algunos de los principales grupos económicos argentinos. El mencionado grupo estaba liderado por directivos de Techint, Supercemento y SIDECO (ambas del grupo Macri) y SADE (asociada al grupo Perez Companc). Este grupo, dentro del que se

---

<sup>23</sup> Las empresas constructoras representaron históricamente alrededor de un 80% del total de los asociados. En tanto, la Dirección de la Cámara, por lo general, recayó en las empresas de mayor tamaño. De hecho hasta 1974 sólo eran aceptados como socios plenarios (quienes podían ocupar cargos de dirección) las empresas que superaban cierto umbral mínimo de capital social, de forma que se desestimulaba la participación de las empresas más pequeñas. La participación de los subcontratistas y proveedores ha tendido a disminuir en los últimos años (Schvarzer, Itzcovitz, 1989).

<sup>24</sup> El estudio realizado por Schvarzer e Itzcovitz (1989) muestra que en los 24 años transcurridos entre 1960 y 1983 ocuparon puestos en la mesa ejecutiva de la CAC 23 personas, mientras que en dos casos dirigentes fueron reemplazados por sus hijos. A partir del análisis de la Mesa Ejecutiva los autores concluyen que 11 empresas componen un grupo de control de la entidad a lo largo de, por lo menos, un cuarto de siglo. Esta tendencia no ha variado en la actualidad.

encontraban algunos de los principales beneficiarios con la política de concesiones viales de 1989 se constituyó, hacia mediados de la década del '80, en la Unión Argentina de la Construcción (UAC). No obstante, ambas Cámaras realizaron algunas acciones comunes<sup>25</sup> y, poco más de una década después de la escisión, se unificaron. Uno de los aspectos que contribuyó más fuertemente a la reunificación de las organizaciones en 1997 se vinculó con la búsqueda de fortalecer al sector frente al ingreso de capitales extranjeros. Se intentaba así, evitar el ingreso de estos como oferentes, pero también reforzar consorcios de empresas argentinas de menor capacidad y nivel de facturación. Con la reunificación de la CAC, la Mesa Ejecutiva fue presidida por Aldo Roggio y su vicepresidente Francisco Macri (hasta entonces presidente de la UAC). Es decir, hacia mediados de los '90 la mesa directiva de la asociación estaba formada por los presidentes de dos grupos empresarios que gestionaban el 40% de la longitud total de redes concesionadas en el país.

Las fuertes diferencias, al interior de este tipo de asociaciones, actúa generando desequilibrios que permiten a unos tomar las decisiones y a otros acompañar (cooperar) esperando la obtención de algún beneficio a cambio. Según manifiestan los entrevistados de la CAC, la agenda de trabajo de la Cámara se construye en función de las demandas de los asociados y en interacción con el trabajo de las Comisiones<sup>26</sup>, aunque en sectores como vialidad, hidráulica y -en los últimos años- vivienda, las decisiones estatales parecen, como se señaló anteriormente, tener un rol decisivo en la definición de las actividades de estos actores.

“Lo que hacemos [en relación con el asociado] es contenerlo, representarlo, capacitarlo, formarlo, darle información, la mejor información posible que se puede tener, para su eficiencia, para su mejor gestión” (Fragmento de entrevista realizada en noviembre de 2008 a un miembro del Consejo Ejecutivo de la CAC).

Respecto a los lineamientos políticos de la CAC observamos que hasta mediados de la década del '80 mostró gran preocupación por la competencia de las empresas extranjeras en el sector. Por ese entonces, las definiciones de la CAC se vinculaban con enérgicos reclamos en los períodos de crisis sectorial y un planteo sobre “la necesidad de estabilizar la economía para que la construcción se

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, desde 1987 ambas asociaciones conformaron el denominado “Grupo de los 8” (junto con la SRA, la CRA, la UIA, ADEBA, ABRA y la Bolsa de Comercio), entidad cupular que de alguna manera pretendía expresar al conjunto del empresariado (Viguera, 2000, Beltran, 2007).

<sup>26</sup> En la actualidad existen 5 comisiones asesoras (asuntos legales, tributarios, laborales, internacionales y parlamentarios) y 10 comisiones técnicas (entre ellas, obras públicas, registro de obras públicas, concesiones viales, obras viales). Las primeras dan asesoramiento a los socios y sus representantes lideran la representación de la organización, por ejemplo, en los debates sobre reformas, mientras que las comisiones técnicas son las que, entre otras cuestiones, realizan los estudios particulares sobre las políticas públicas específicamente orientadas, difunden programas de gobierno, realizan la coordinación y articulación con las distintas unidades gubernamentales. Por lo general, dichas Comisiones son presididas por algún miembro de la CAC y son coordinadas por un asesor (consejero) contratado. La dinámica de trabajo en cada Comisión es muy heterogénea.

reactive y colabore, a la vez, en poner en marcha al país”<sup>27</sup>. Entretanto durante la década del '90 se planteaba la necesidad de incrementar la inversión pública en obras de infraestructura. Asimismo, se realizaron varios cuestionamientos que retomaban un tradicional reclamo de la asociación vinculados a la extranjerización del sector. Por último, desde el fin de la convertibilidad y con el fuerte incremento de recursos estatales orientados a obras públicas la principal problemática que esta Cámara plantea se asocia con el mecanismo de redeterminación de precios y la necesidad de garantizar la continuidad de la política de obras públicas.

En cuanto a la articulación con el Estado, se participa en la formulación de políticas del sector y se comunica y difunde la actividad. En tal sentido, es interesante retomar algunas referencias sobre la forma en que este sector percibe su acción:

“Y la Cámara interactúa con el gobierno nacional en las problemáticas que puedan suceder, a través de sus distintas comisiones de trabajo, inconvenientes, sistemas. Todo digamos, interactúa en lo que es en la gestión” [...] “Siempre está la buena voluntad del gobierno nacional de hacer alguna que otra consulta, siempre la hubo, ante alguna duda que ellos tienen, ellos nos buscan a nosotros, *una institución como la nuestra, con tanta historia, con tanta experiencia, nos buscan*. Pero a veces las reuniones son informales, ‘qué opinan de esto’, ‘a ver qué les parece’, ‘estaría bien esto’, ‘estaría bien aquello’ [...] *el gobierno, con más o menos tamaño, siempre de alguna manera u otra nos han escuchado*. La predisposición de escucharnos está. [...] Ahora, la posibilidad de resolverlo depende de tantos factores que a veces no es que no quieran, sino que hay procedimientos en el camino, hay sistemas, hay cosas pueden resolverse y otras que no se pueden resolver” [...] “Lo que sí hace la Cámara, y lo hace habitualmente, cuando encontramos situaciones complejas en los socios, lo que hacemos es en los Consejos Federales donde participan todas las provincias, *a veces invitamos a los funcionarios para que nuestros asociados tengan la oportunidad de transmitirles a los funcionarios las opiniones de los problemas que tienen*”. (Fragmento de entrevista realizada en noviembre de 2008 a miembro del Consejo Ejecutivo de la CAC)<sup>28</sup>.

Entre los reclamos más frecuentes de la Cámara se encuentra la carencia de una planificación que ofrezca un “mínimo de seguridad en el ritmo y pago de las obras”, al tiempo que se demanda la continuidad en los planes del gobierno a fin

---

<sup>27</sup> Schvarzer e Itzcovitz (1989: 36) señalan que por ese entonces la entidad ponía énfasis en la realización de obras públicas, inversiones para el desarrollo económico y fuente de demanda para sus asociados.

<sup>28</sup> Es decir, los intercambios con los organismos asociados con la realización de obras de infraestructura, pero también con el Ministerio de Trabajo y, en la elaboración de la Ley de Educación Técnica, con el Ministerio de Educación. Estos intercambios se realizan con el fin de compartir información. La CAC difunde los programas de gobierno y las licitaciones públicas, mientras que colabora con las empresas generando capacidades para responder a requisitos específicos de las organizaciones estatales. Por otra parte, el Estado recurre a fin de analizar formulaciones de proyecto y, como uno de los asociados a la CAC manifiesta cuando se le consulta sobre ejemplos donde la articulación con el Estado ha sido exitosa, en algunos casos, designa empresarios o asesores del sector para ocupar cargos públicos. En una entrevista realizada en octubre de 2008, un empresario del sector de construcción de viviendas manifestó que luego de varias políticas fallidas en materia de política de vivienda, hacia mediados del '80 se decidió convocar a empresarios de la Cámara del Sector (CAVERA). Según manifestaciones del entrevistado, en esa oportunidad tanto el Secretario, como el Subsecretario y otros directores eran empresarios del sector. Según expresó el entrevistado, esa proximidad con la temática logró revertir los malos resultados de las políticas que se venían desarrollando hasta el momento.

de garantizar ciertos niveles de certidumbre. Por ello, evalúan siempre positivamente las experiencias en las que representantes de la Mesa Ejecutiva de la institución han sido convocados para desempeñar cargos públicos. La percepción de estos actores sobre tal tipo de situación es que sirve para “despolitizar” la toma de decisiones ya que “se convoca a quienes saben de la cuestión”. Así, comprobando la hipótesis de Acuña (1995), la organización y el accionar político colectivo de este grupo resulta central para enfrentar tanto al Estado como a otros grupos empresariales pero no necesariamente en contradicción con los sindicatos de trabajadores. Es decir, aún cuando la CAC surgió en respuesta a un conflicto sindical, su acción se ha ido fortaleciendo en términos de la consolidación del gasto público en infraestructura<sup>29</sup>, cuestión por la que, además, también pugnan las agrupaciones sindicales de la construcción<sup>30</sup>.

#### 4.2. La Asociación Argentina de Carreteras (AAC)<sup>31</sup>

Otra organización que es interesante analizar, en términos de que realiza acciones específicamente vinculadas con el sectorial vial es la Asociación Argentina de Carreteras (AAC). Esta asociación civil, vinculada específicamente con el sector vial, fue creada en 1952 por iniciativa de la Cámara Argentina de la Construcción y su historia ha seguido estrechamente vinculada con la de dicha Cámara<sup>32</sup>. El objetivo de la institución es el de “interesar y asesorar a los poderes públicos en los planes de ejecución de obras viales”<sup>33</sup>, así como “peticionar ante las autoridades”<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> La mayoría de las empresas del sector se diversifican recién a partir de la década del '90

<sup>30</sup> En una entrevista realizada en 2008 a un representante de la UOCRA el mismo señaló “*En obras públicas es un poco un seguimiento fundamentalmente vinculado al cumplimiento de los presupuestos y su relación con el empleo*”, además, manifestó que frente a determinadas cuestiones (v.g. parálisis de obras por falta de pagos) el accionar sindical favorece el planteo empresario en la medida en que dan visibilidad a los reclamos de la estas. El entrevistado, destacó en tal sentido que “*Hacemos una reunión, sale en el programa, se arma un gran lío político y los funcionarios te citan porque quieren apaciguar las aguas y que no salgamos a la calle o lo que fuera. Entonces te dicen que lo van a hacer y el mes que viene nos reunimos. Chau. No nos reunimos nunca más. Pero parte de esto hacen... Algo queda*”.

<sup>31</sup> La siguiente sección ha sido elaborada a partir de Asociación Argentina de Carreteras (2002). *Reseña Histórica: 1952-2002. 50 años y las editoriales de la Revista Carretera*, definida por la institución como su “voz”.

<sup>32</sup> Desde 1961 ocupan incluso el mismo edificio inaugurado en el 25 aniversario de la CAC. También puede destacarse la referencia realizada por el Presidente de la CAC (Ing. Polledo) en la entrega de un premio al fundador y primer presidente de la AAC en la que destacaba que “*llenaba de satisfacción a la CAC, en cuyo nombre y representación había actuado el Sr. De Carli en la AAC*”. (Revista Carreteras Nº 34, enero de 1964 –subrayado propio).

Unos años antes se había constituido la *International Road Federation* y varios países de la región habían fundado asociaciones análogas con el objeto de fomentar las inversiones en el sector vial, poner de relieve la actividad caminera y generar un activo intercambio de conocimientos y experiencias.

<sup>33</sup> Ponencia presentada por Luis De Carli, en las jornadas organizadas por la CAC en 1951 sobre el tema vial y de dónde surgiría la fundación de la AAC. Archivo de la Revista Carreteras Nº 167, agosto de 2002 (publicado en la Reseña Histórica de la Asociación).

<sup>34</sup> En la reseña histórica del sector se menciona “una vez obtenida su personería jurídica, se constituyó en un nuevo e importante actor del área vial del país, y como tal ejerció ampliamente su

La AAC se conformó por distintas instituciones que se dedicaban a la actividad vial, entre ellas, organizaciones vinculadas con la construcción (Cámara Argentina de la Construcción, Instituto del Cemento Pórtland Argentino, Comisión Permanente del Asfalto, Asociación Argentina de Fabricantes de Cemento), el sector automotor (Asociación Argentina de Importadores de Autos, Automóvil Club Argentino Argentino, Touring Club Argentino) y petrolero (YPF), además de una representación de la DNV. El Estatuto actual establece 4 categorías de socios además de la de ex presidentes: a) socios individuales (fundamentalmente, empresarios del sector o consultores); b) entidades oficiales y civiles<sup>35</sup>; c) empresas<sup>36</sup> y d) socios protectores entre los que se encuentran la Cámara Argentina de la Construcción, el Instituto del Cemento Pórtland Argentino, el Automóvil Club Argentino, Repsol- YPF SA y la DNV. En consonancia con los lineamientos de la CAC, esta organización se creaba resaltando su “carácter netamente argentino”<sup>37</sup>, el cual mantiene hasta la actualidad<sup>38</sup>.

La AAC desde sus orígenes tuvo una “actitud peticionante” frente a las autoridades gubernamentales, por ello, aún cuando se realizaron algunas actividades vinculadas con la capacitación de los actores del sector (v.g otorgamiento de becas para realizar estudios en el extranjero o la organización de los congresos anuales del sector) su principal rol se asocia con su capacidad para incidir sobre las decisiones estatales. En tal sentido, las autoridades de la Asociación señalan que

“En la actualidad [año 2002], raramente se reciben en la Asociación pedidos de opinión sobre legislación vial [...] Y sin embargo, esa debería ser la regla. He allí una tarea para desarrollar en el futuro, que ayudaría a los usuarios, pero también permitiría a las autoridades contar con una voz autorizada antes de poner en práctica medidas que luego tienen que ser revisadas o derogadas” (Reseña histórica de la AAC, 1952-2002: 149).

Si bien en los inicios de la Asociación se planteaba la representación de intereses divergentes asociados con el sector, la Junta Ejecutiva de la Asociación estuvo conformada históricamente por empresarios de la construcción. Los 10 presidentes que tuvo la AAC, desde su fundación, fueron empresarios representantes del sector de la construcción y asociados con cargos ejecutivos en otras organizaciones sectoriales (v.g. la CAC, el Consejo Profesional de Ingeniería, la Cámara Argentina de Consultores y el Centro Argentino de

---

derecho constitucional de ‘peticionar ante las autoridades’, a la vez que colaborar con ellas en el esclarecimiento de la problemática del sector” (AAC, 2002: 145).

<sup>35</sup> Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería, Cámara Argentina de Consultores Viales, Cámara Argentina de Empresas viales, Centro Argentino de Ingenieros, Comisión Permanente del Asfalto, Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas – FADEEAC-, Escuela de Graduados en Ingeniería de Caminos y Consejo Vial Federal

<sup>36</sup> Autopistas Urbanas SA, caminos de América SA, CCI Construcciones SA, Consulbaires Ing. Consultores S.A., Cristacol, Coarco SA, FAICSA SA, JCR SA, José Chediack SA, Perales SA, Tecint SA, Vialco SA, Loma Negra SA, Paolini Hnos SA, Paolini SA, entre otras.

<sup>37</sup> Acta de creación de la AAC, 21 de julio de 1952.

<sup>38</sup> No obstante, a partir de la década del '90 participan algunas empresas de capital extranjero: Repsol- YPF no se han incorporado empresas constructoras extranjeras.

Ingenieros)<sup>39</sup>. Varios de estos se han desempeñado además en cargos ejecutivos, tanto en el sector rector de la política de infraestructura e infraestructura vial (Ministro de Obras Públicas<sup>40</sup>, Secretario de Obras Públicas<sup>41</sup>, Administrador de la DNV<sup>42</sup> y directores de las Direcciones Provinciales<sup>43</sup>) como en empresas públicas (v.g. Obras Sanitarias de la Nación, Ferrocarriles Argentinos). No obstante, a diferencia de la práctica habitual en la CAC, no serían los principales empresarios del sector quienes ejercerían los roles principales en esta organización.

En la década del '80, la Asociación incorporó a representantes de los usuarios (transportistas) y, en tal sentido, se manifestó su intención de

“constituirse como la que reciba, estudie y encauce las opiniones de usuarios, particularmente transportistas, pero también productores y consumidores, de forma que su intervención tenga peso legal en las decisiones de las autoridades que tienen a su cargo la administración de la red vial” (Reseña histórica de la AAC, 1952- 2002: 149).

Asimismo, dada la continuidad en el déficit de financiamiento del sector y la recurrente utilización de los fondos específicos para otros fines, las demandas de la AAC se asociaron con la reivindicación de la existencia de fondos específicos:

“La AAC fue el foro natural en el que se ventilaron las discusiones y acciones tendientes a la reivindicación de los fondos específicos [...] algunas veces esas peticiones tuvieron por destino el cumplimiento de leyes y disposiciones que estaban vigentes pero mal satisfechas [...] otras veces, la prédica de la Asociación revistió un carácter más enfático, como cuando solicitó el dictado de nuevas disposiciones legales o la modificación de otras existentes. Así fue, por ejemplo, cuando expuso graves objeciones al decreto [...] por el cual se estableció que los porcentuales de los fondos para caminos debían calcularse sobre el llamado ‘valor de retención de los combustibles líquidos, en lugar del ‘precio de venta al público’, como marcaba la ley. [...] las provincias reclamaban que se cumpliera la Ley. La Asociación tomó decidido partido por esta actitud. Y el hecho no fue aislado: la sistemática disminución de los fondos específicos para obras viales y su desviación a otros fines que nada tienen que ver con los caminos pasó a ser una constante, hasta su casi desaparición total. Y cada vez que ello se produjo, *la Asociación hizo oír su voz*” (Reseña histórica de la AAC, 1952-2002: 147).

---

<sup>39</sup> Las excepciones parecen ser el Ingeniero Pedro Petris, más asociado con la actividad en el sector público y el Lic. Miguel Salvia, actual presidente, que se desempeñó anteriormente como funcionario de la DNV

<sup>40</sup> Ing. Pedro Petris, en el Ministerio nacional y en las provincias de Córdoba y Bs.As y los Ing. Rafael Balcells y Pablo Gorostiaga en la Provincia de Bs.As.

<sup>41</sup> Luis De Carli fundador y primer presidente de la AAC (12 años) y renunció para ocupar el cargo en 1962. Ante esto, el cuerpo directivo, considerando que sus funciones ministeriales eran por *fuerza transitorias*, no aceptó su renuncia y, en cambio, le concedió una licencia por el tiempo que fuese necesario hasta que quedara liberado de esa responsabilidad ministerial” (Revista Carreteras N° 34, enero de 1964). Reasumió en octubre de 1963.

<sup>42</sup> El Ing. Pedro Petris y el Lic. Miguel Salvia: El primero fue además presidente de la Dirección Provincial de Vialidad (Bs.As.)

<sup>43</sup> “Pero también debe señalarse una actividad de la Asociación que revistió mucha importancia, aunque haya sido por breve lapso. Se trata de la *incorporación de representantes de la Institución en los directorios de organismos viales oficiales*” (p. 148) Se refiere a la incorporación de un representante de la AAC en los directorios de las vialidades provinciales (Bs.As. en 1956, Santa Fe en 1958 y San Juan) “Lamentablemente, esas situaciones duraron solamente mientras los entes viales fueron dirigidos por directorios. Cuando fueron convertidos en administraciones, funcionarios unipersonales fueron investidos de las facultades de los directorios”.



A fines de los '80 la AAC era muy crítica respecto del estado de la red y la ausencia de obras, además de plantearse en desacuerdo con la concesión para el mantenimiento de un tercio de la red vial, señalando que “deja sin resolver, el problema del resto de la red y más aún de los 176.000km del sector provincial para el cual algunos Estados han tomado modelos semejantes al nacional sin avizorar por ahora los resultados”<sup>44</sup>. Durante la década del '90 las demandas de esta organización se vinculaban con la sostenibilidad de la política de financiamiento y la creación de un Ministerio de Obras Públicas -luego de su supresión a partir de la salida de Dromi del gobierno en 1991-<sup>45</sup>, así como la necesidad de constituir un fondo específico. Si bien al comienzo del gobierno de la Alianza se mostraban muy críticos respecto del financiamiento en el sector, la constitución del Fondo Fiduciario fue una medida bien recibida ya que, a partir de ella, se esperaba cierta recuperación en la realización de obras<sup>46</sup>. Nuevamente, en los discursos de la institución, se reclamaba decisión política y planificación<sup>47</sup>. El panorama planteado por la AAC a comienzos del siglo XXI era devastador “si nos seguimos negando a invertir, y mantenemos esta política de desinversión, en muy pocos años habrá cortes de rutas pero no por piquetes que reclaman sino porque va a ser imposible transitar por las mismas ya sea por la caída de las decenas de puentes en estado crítico como por la imposibilidad de transitar un camino”<sup>48</sup>. La Asociación recibiría con fuerte expectativa a la gestión de Kirchner y la creación de un Ministerio con funciones en el área de la construcción de infraestructura pública.

“En los últimos años pasamos de la desilusión a la expectativa y ansiedad frente a planes que, sin sustento económico, pero sobre todo sin apoyo político real, derivaban en una nueva frustración. Así, se daba la paradójica situación de discutir ambiciosos planes millonarios frente a la realidad de asignaciones presupuestarias que no alcanzaban para una conservación rutinaria mínima. Sin embargo, creo que hay un cambio por la importancia que las nuevas autoridades dan al tema del transporte, en general, y al más importante modo, en particular, el de transporte carretero” (Editorial

---

<sup>44</sup> Editorial Revista Carreteras Año XXXIII, N° 135, Septiembre- Diciembre de 1990

<sup>45</sup> Si bien, durante su existencia la Cámara de Concesionarios Viales, formó parte de esta institución no se encuentran referencias al sistema vial concesionado en las editoriales de la Revista Carreteras salvo las expresiones vinculadas con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica. Sin embargo, al finalizar la concesión vial se elaboró un trabajo “Análisis de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales 1990 -2003” en el que se realizaría una acérrima defensa del sistema implementado y su efectividad.

<sup>46</sup> Sin embargo, las modificaciones en la distribución del fondo y los problemas para dar implementar el Plan de Infraestructura generarían, desde el punto de vista de la Asociación, un nuevo desencanto Pablo Gorostiaga (Presidente de la AAC entre 1988-1990 y 1998-2002) criticaba en el discurso del día del Camino la ausencia de crecimiento en el sector vial en los últimos 10 años en el discurso del Día del Camino 2001 que “crítico la ausencia de crecimiento en el sector vial en los últimos 10 años (Revista Año XLVII- N° 165, Noviembre de 2001).

<sup>47</sup> En tal sentido, desde la década del '50 se observaron recurrentes menciones a la necesidad de recrear un sistema vial planificado como el que se constituyó en la década del '30. Estas referencias desaparecen de los discursos de la AAC a partir de la gestión de Kirchner.

<sup>48</sup> Discurso de Miguel Salvia (presidente de la AAC desde 2002 hasta la actualidad) Año XLVIII- N° 168, Octubre de 2002. Como contrapartida promovían un Plan Director de Infraestructura Vial que redefiniera las redes, así como un conjunto de recursos a partir de aportes directos e indirectos de los usuarios y establezca mecanismos de gestión armónica entre los organismos viales nacionales y provinciales, y entre la gestión pública y privada.

Miguel Salvia, presidente de la AAC, en la Revista Carreteras Año XLIX, N° 171, Septiembre de 2003).

El optimismo inicial se transformaría en un fuerte apoyo a partir de algunas “realizaciones concretas”. Así, a fines de 2004 Salvia manifestaba “Este año ha sido fecundo, con una importante cantidad de licitaciones efectuadas y obras en ejecución, que permiten hacer efectivo el cambio de visión de la obra vial”<sup>49</sup>. No obstante, empezaban a surgir algunos problemas vinculados con el largo período sin ejecución de obras, entre ellos, la ausencia de proyectos actualizados, las demoras en las tramitaciones, la dificultad empresarial de conseguir mano de obra calificada, los problemas en la provisión de insumos básicos para la obra vial y repuestos reflejaban la necesidades de encarar el tema con una visión integral.

En relación con las concesiones viales, a diferencia de la reticencia mostrada a fines de la década del '80, la AAC consideraba acertada la decisión de licitar los corredores viales bajo el sistema de concesión por peaje, el mantenimiento del sistema de aportes directos del usuario en donde sea posible y el gerenciamiento privado de corredores. No obstante, mostraban ciertos reparos vinculados con la duración de las concesiones y la disponibilidad y oportunidad de recursos para las obras no contempladas en las mismas.

Finalmente, en relación con los intereses de los concesionarios viales, se había creado en noviembre de 1990, paralelamente al inicio del plazo de las concesiones viales, la **Cámara de Concesionarios Viales** (CCV). La idea de su fundación, surgió como una necesidad de representación de las empresas concesionaria, así como para la difusión del sistema de financiación por peaje. Entre los objetivos institucionales se destacaban: a) proponer y desarrollar medidas conducentes para la mejora del sistema vial nacional y provincial; b) difundir los logros técnicos y de gestión y c) promover la participación en congresos. Sin embargo, esta Cámara tuvo una escasa presencia y nivel de representación incluso en las renegociaciones que se realizaron durante la década del '90. Los empresarios que conformaban la misma estaban representados también en la CAC y otras asociaciones sectoriales<sup>50</sup>. Con la finalización de la primera concesión la Cámara se desactivó, pero en el marco de la CAC existe una comisión de concesiones viales.

## 5. La acción empresarial en la concesión de redes viales

Entre las tácticas informales para ejercer presión sobre las decisiones y acciones estatales se cuentan los acuerdos para elaborar contratos o incorporar a la burocracia personal proveniente de sus filas<sup>51</sup>. Puede señalarse como ejemplo el

---

<sup>49</sup> Editorial Miguel Salvia, Revista Carreteras Año L- N° 175, Octubre de 2004.

<sup>50</sup> El presidente de dicha Cámara en 1999 era el Ing. Rodolfo Perales.

<sup>51</sup> Por ejemplo, la incorporación de gerentes de empresas de la construcción en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos en roles centrales para la definición del esquema de licitación y resolución de la misma (ver causa N° 4199 en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, dicha causa fue sobreesída, pero en su resolución (mayo de 1995) el magistrado remarcó “la estrecha proximidad existente entre las cuestiones a las que se avocaron en el desempeño de la actividad privada y las que comprendieron sus participaciones en la función

proceso de licitación realizado en 1990, ya que el mismo se organizó de forma tal que no participaran empresas extranjeras<sup>52</sup>, además de realizarse la convocatoria en forma simultánea de forma de permitir el comportamiento colusivo de los consorcios y un mecanismo de “reparto” de los corredores ofertados. La presión para que estas medidas se tomen se vinculan con la inclusión de personas que mantenían una relación de dependencia profesional con empresas que participaban de las licitaciones<sup>53</sup>.

En 2003 si bien no se permitió que los consorcios se adjudiquen más de un corredor, las licitaciones para la concesión volvieron a realizarse en forma simultánea. No obstante ello, los requisitos establecidos permitieron ampliar la participación de empresas y/o UTEs en función de que se había reducido el tipo de actividades que debían realizar los concesionarios. Nuevamente, como se profundizó anteriormente, se establecieron mecanismos para desincentivar la presencia de empresas extranjeras.

Hasta 2003 los concesionarios viales se consolidaron como actores en los momentos de mayor incertidumbre (v.g. renegociaciones de contratos, enfrentamiento con otros actores de la sociedad civil). Así, a medida que aumentaba la amenaza externa se mantenían más unidos en la defensa de sus propios intereses. Sin embargo, la estrategia de estos siguió siendo la de fragmentar los espacios de negociación con el Estado ya que de esa forma, obligaron a la constitución de una red de decisión por cada uno de los corredores existentes. Esta acción fue eficaz para conseguir resultados exitosos.

Las acciones durante la primera concesión fueron realizadas por las empresas en forma individual. Las Cámaras tuvieron un rol secundario y no participaron más que de alguna reunión de consulta, o bien, presentaron alguna inquietud respecto de los avances de las renegociaciones. A pesar de esta estrategia de acción individualizada, la similitud en las propuestas de renegociación presentadas por los distintos consorcios nos lleva a inferir que existieron algunos mecanismos de coordinación informal. Entre los puntos de acuerdo de las propuestas de renegociación se destacan: la modificación de los cronogramas de obra, la reducción del número de obras comprometidas y/o la variación en las características de las obras, la solicitud de subsidios para sostener los niveles de inversión definidos originalmente.

---

pública”. Aunque, por razones obvias no existe evidencia, es posible pensar que también a través de la CAC se han realizado acciones de tipo no institucionalizadas.

<sup>52</sup> Uno de los factores que pueden explicar la no participación de empresas extranjeras se vincula con que en todas las licitaciones de obra pública se exigía a las firmas participantes del proceso de licitación estar inscriptas en el Registro Nacional de Constructores.

<sup>53</sup> Algunos de estos funcionarios eran el Subsecretario de Política y Legislación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; un asesor del gabinete del Subsecretario de Concesiones de la Secretaría de Obras Públicas; el Subsecretario de Concesiones y Proyectos Especiales; un secretario Ad Honorem de la Comisión de Reconversión Vial. En relación con el proceso licitatorio, corrieron numerosos rumores que indicaban que la presión de quienes serían los concesionarios de las rutas no se reducía a que los grupos económicos locales tuvieran personas allegadas a sus intereses en la Secretaría de Obras Públicas y otras áreas estratégicas, sino que múltiples fuentes señalaron que los representantes de estos grupos negociaron la redacción de los pliegos y contratos

Por su parte, otros actores sociales que conforman la red considerada han sido sistemáticamente desplazados de las renegociaciones con las concesionarias durante la implementación del primer modelo. Dado que estos otros sectores fueron excluidos al momento de reconfigurar las reglas que enmarcaron el entramado social apelaron, fundamentalmente, a movilizaciones y bloqueos de ruta (v.g. asociaciones de productores tales como la Federación Agraria, Coninagro y Cartez; asociaciones de transportistas de carga como Fecotac y Catac y la Sociedad de Acopiadores de Granos de Córdoba). Es decir, en tanto, los concesionarios desarrollaron estrategias tendientes a garantizar sus intereses reforzando los vínculos con funcionarios del PEN, estos otros actores apelaron, en primera instancia, a los Ejecutivos locales/provinciales y, alternativamente, a los representantes regionales en el Legislativo. Sin embargo, por la incapacidad de revertir esta exclusión tendieron a presionar para, de esa forma, ganar visibilidad en las comunidades locales.

A partir de 2003, la acción de los empresarios adquirió características diferenciadas. El sector de la construcción estaba siendo, desde ese entonces, beneficiado por un modelo que propiciaba la inversión en obra pública. Las particularidades de la consolidación de las grandes empresas constructoras genera que la presión de las asociaciones se orientara fundamentalmente a aumentar la inversión en infraestructura. Por lo que, a lo largo del segundo modelo de concesiones, las cámaras empresariales mencionadas tendieron a aliarse con las políticas gubernamentales. Asimismo, como en etapas históricas previas en las que la inversión en infraestructura ha sido alta, el rol de estas asociaciones se concentra en el asesoramiento, la asistencia técnica al Estado y la difusión de los programas estatales entre sus asociados.

En el caso de los concesionarios viales, se observa que desde 2003 estos actores modificaron su estrategia adaptándola a las nuevas condiciones. En este caso, tendieron a “inflar” los costos de mantenimiento y limpieza, presentar iniciativas para la construcción de vías rápidas u otro tipo de normas que permitieran modificar las condiciones iniciales de contratación (v.g. pasar a modalidad subvencionada), así como garantizar una nueva concesión (iniciativa privada que generó una concesión más amplia). Sin embargo, no es la acción de estos actores en su rol de concesionarios la relevante. Por el contrario, en esta segunda concesión interesa analizar las prácticas de los contratistas de obras donde el sobreprecio (costo km/obra), los acuerdos para división y regionalización de los mercados, así como la modificación de los cronogramas de obra o la disminución del ritmo de ejecución fueron prácticas comunes. Estas empresas tendieron también a acordar las características de los llamados a licitación y la programación de los mismos como forma de excluir, de las grandes obras, a empresas medianas.

En esta segunda concesión, los otros actores de la red interinstitucional tuvieron una menor presencia y visibilidad en las comunidades locales, al tiempo, que sus presentaciones al Ejecutivo y Legislativo también tendieron a acotarse. El congelamiento de tarifas y los subsidios otorgados recortaron los incentivos para una más amplia participación.

La figura que se presenta a continuación es una primera aproximación de tipo preliminar que intenta caracterizar la acción empresarial y las estrategias

desplegadas por estos en cada una de las concesiones viales consideradas. En esta tabla, además de establecerse el nivel de acción de los empresarios (en términos individuales o vía sus asociaciones representativas) se considera la orientación de la estrategia de estos actores. Cuando la acción de estos empresarios se produjo en forma individual la misma se ejerció directamente sobre el Ejecutivo, en cambio, cuando la acción se canalizó, aunque sea moderadamente, a través de las Asociaciones, los canales de acción se multiplicaron. Entretanto, durante la primera concesión vial la acción de los concesionarios fue más uniforme puesto que eran menos actores, estos empresarios eran los de mayor nivel de facturación y, en el contexto de un bajo nivel de inversión en infraestructura, los incentivos resultaron mayores. En la segunda concesión, la estrategia fue más fragmentada ya que se amplió el número y características de las obras realizadas. En esta segunda concesión, las Asociaciones tuvieron un menor nivel de intervención.

**Figura 1: La acción empresarial y sus estrategias en relación con cada uno de los modelos de regulación estatal**

	Primera Concesión Vial		Segunda Concesión Vial	
	Empresaria	Asociaciones	Empresaria	Asociaciones
<b>Diseño MR</b>	<b>Baja</b>	<b>Baja a Moderada</b> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)	<b>Baja a Moderada</b> (la presión se expresó en el marco de la renegociación de las condiciones de la primera contratación. Las empresas tendieron a utilizar sus recursos para sostener el <i>status quo</i> )	<b>Baja a Moderada</b> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)
<b>Implementación</b>	<b>Alta y Uniforme</b> (asesores empresariales en la definición de las licitaciones, prórroga del plazo de concesión, modificación de cronogramas de obra, reducción de compromisos, solicitud de subsidios)	<b>Baja a Moderada</b> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)	<b>Alta y Fragmentada</b> (prórroga del plazo de concesión, modificación de cronogramas de obra, reducción de compromisos)	<b>Baja</b> (solicitud de información, intercambio de opiniones técnicas, participación de reuniones explicativas)

## 6. Algunas notas a modo de conclusiones preliminares

Los empresarios que se hicieron cargo de las concesiones viales son, como se señaló anteriormente, empresarios nacionales consolidados a la sombra del amparo estatal. A pesar de que recién hacia la década del '90 estos empresarios comienzan a desempeñarse en la gestión y reparación de rutas y, por lo tanto, reconfiguran un nuevo tipo de intereses, ya habían configurado fuertes lazos entre sí y con las autoridades gubernamentales. Por ello, sus vínculos, intereses comunes y accionar coordinado preexisten su condición de concesionarios<sup>54</sup>. Los

<sup>54</sup> Incluso, la principal asociación a través de la que formalizan la expresión de su interés, la CAC data de varias décadas antes.

patrones anteriores de relación y el peso relativo del sector de la infraestructura pública en la estrategia de desarrollo adoptada son fuertes condicionantes de las estrategias desplegadas por los actores.

La persistencia de ciertas prácticas, aún con el ingreso de empresas con un menor nivel de facturación y el retiro, como concesionarios, de empresas que obtuvieron la mayor extensión de corredores viales entre 1990 y 2003, obligan a realizar un análisis más amplio, el cual excede los límites del presente trabajo. El estudio de la relación entre el Estado, los concesionarios viales y los empresarios contratados para la realización de las obras ejecutadas en tales corredores permite presentar algunos indicios y, fundamentalmente, plantear interrogantes. Sin embargo, es necesario profundizar en una nueva línea de trabajo con el fin de obtener conclusiones que permitan tener un conocimiento más acabado de las prácticas existentes. En tal sentido, se considera que sería importante estudiar al sector de la construcción y obra pública en la Argentina incorporando, por ejemplo, los procesos vinculados con la realización de obras para el sector energético (v.g. centrales hidroeléctricas, obras para transporte de gas) debido a que este tipo de obras ha tenido un alto volumen de inversión en los últimos años<sup>55</sup>.

Si bien, siguiendo a Evans (1996), el enraizamiento del Estado en la sociedad es parte de la solución al problema del desarrollo y un complemento a su autonomía, la forma en que las burocracias públicas se han encastrado en Argentina generando condiciones de captura institucional y la reducción de la capacidad de acción estatal. En definitiva, los actores siguieron pugnando por presionar sobre el Estado para que este defina normas o implemente determinadas políticas. La multiplicación normativa redujo la claridad y transparencia que encuadró la red de interacciones, tendiendo a generar desventajas para los actores más débiles en términos relativos. De forma que el Estado siguió siendo fundamental para garantizar condiciones de acceso, consolidación y equidad.

## 7. Bibliografía citada

Acuña, Carlos (1995). "El análisis de la burguesía como actor político". Tesis doctoral, University of Chicago, Department of Political Science.

Asociación Argentina de Carreteras (1999). *El Camino Argentino: pasado, presente y futuro*. AAC: Buenos Aires.

Asociación Argentina de Carreteras (2002). *Reseña Histórica: 1952-2002. 50 años*. AAC: Buenos Aires.

Asociación Argentina de Carreteras (2003). *Análisis de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales 1990 -2003*. AAC: Buenos Aires.

Asociación Argentina de Carreteras. Revista Carretera. Editoriales publicadas entre 1989 y 2008. AAC: Buenos Aires.

---

<sup>55</sup> Dado el volumen del gasto en el marco de los contrato C.Re.Ma se considera que también sería importante incorporar este tipo de obras para el análisis de la interacción entre los actores privados y el sector público.

Cámara Argentina de la Construcción (2006). *Estudio de las capacidades y problemas en la industria de la construcción de infraestructuras*. Informe Final, mayo de 2006. Fondo para el desarrollo de la Construcción: Buenos Aires

Cámara de Concesionarios Viales (2003). "Análisis de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales 1990 -2003". CCV: Buenos Aires.

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 presentada en la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". En: Revista Desarrollo Económico, nº 140. Buenos Aires.

FIEL (1996). *La programación de la inversión pública en la Argentina*. FIEL: Buenos Aires.

Mizruchi, Mark; Bey, Deborah (2005). "Corporate Control, Interfirm Relations, and Corporate Power". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema editorial.

Schvarzer, Jorge; Itzcovitz, Victoria (1989). "Organizaciones corporativas del empresariado argentino: la Cámara Argentina de la Construcción". Buenos Aires: CISEA.

Schvarzer, Jorge (1995). "Grandes grupos económicos en la Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión". En: VV.AA. *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Viguera, Anibal (2000). *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. Ediciones Al Margen: La Plata.

Vitelli, Guillermo (1977). "Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino". Programa BID/ CEPAL sobre investigación en temas de Ciencia y Tecnología. Monografía de Trabajo Nº 3. Buenos Aires.

Yujnovsky, Oscar y Clichevsky, Nora (1978). "El sector concentrado de la construcción en la Argentina". En: Revista Latinoamericana de Planificación, nº 47-48, septiembre-diciembre.

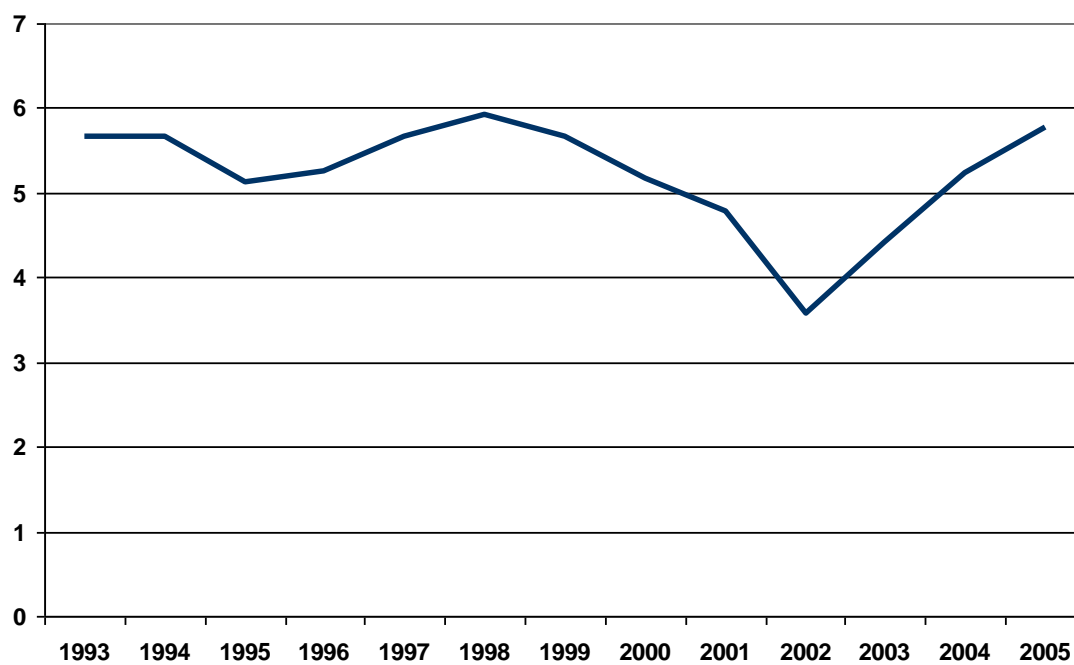
Zurbriggen, Cristina (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

**ANEXO:** Evolución histórica de la participación del sector de la construcción en el PBI

Período	% del PBI
`45-`55	7,0
`56-`65	6,3
`66-`75	7,1
`76-`83	7,9
`84-`88	6,0
`89-`93	5,1
`94-`98	5,5
`99-`03	4,7
`04-`05	5,5

Fuente: CAC

**Participación del sector de la construcción en el PBI**



Fuente: Elaboración propia en base a CAC