

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

**Intervención estatal y discurso empresario. Análisis de la actuación de la Dirección Nacional de Vialidad y del discurso de los empresarios de la industria de la construcción vial, en el marco del plan de obras públicas de la dictadura militar. Argentina 1976 - 1978.**

Lucas Iramain.

Cita:

Lucas Iramain (2009). *Intervención estatal y discurso empresario. Análisis de la actuación de la Dirección Nacional de Vialidad y del discurso de los empresarios de la industria de la construcción vial, en el marco del plan de obras públicas de la dictadura militar. Argentina 1976 - 1978. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1404>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Intervención estatal y discurso empresario**

## **Análisis de la actuación de la Dirección Nacional de Vialidad y del discurso de los empresarios de la industria de la construcción vial, en el marco del plan de obras públicas de la dictadura militar. Argentina 1976-1978**

**Lucas Iramain<sup>i</sup>**

*Licenciado en Sociología (UBA).*

*Becario de Posgrado Tipo I del CONICET,*

*IDAES/UNSAM*

*Maestrando en Sociología Económica del IDAES-UNSAM.*

*Docente en la carrera de Sociología (UBA).*

*lucasiramain@yahoo.com*

### **1. INTRODUCCIÓN**

En esta comunicación se presentan los primeros resultados de una investigación en curso sobre la conformación de *ámbitos privilegiados de acumulación (APA)*<sup>ii</sup> en torno a las políticas de construcción y/o concesión de obras públicas en la Argentina entre 1976 y

---

<sup>i</sup> Becario de Posgrado Tipo I del CONICET, con sede en el IDAES/UNSAM y bajo la dirección de la Dra. Ana Castellani.

<sup>ii</sup> Éstos se definen como una fuente de generación de *cuasi-rentas de privilegio* para las firmas privadas que operan en su seno. Dichos ámbitos se configuran y reproducen a través de una compleja trama de prácticas, actores estatales y privados, regulaciones y disposiciones normativas, y actividades económicas. Véase Castellani, Ana; *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*, Buenos Aires, Mimeo, 2006, cap. II.

1981. En esta oportunidad se aborda la *intervención económica estatal*<sup>iii</sup> en materia vial, y el discurso de los empresarios del sector en el subperíodo 1976-1978. El estudio se focaliza en la labor desarrollada por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y en el análisis de los editoriales y algunos artículos publicados en la revista de la *Asociación Argentina de Carreteras*, con el objeto de visualizar a través de estas dos variables si hubo indicios de constitución de un APA en el ámbito vial; ya sea por la orientación y/o calidad de la intervención estatal, como por la articulación entre demandas empresarias y acciones.

Durante la última dictadura militar se configuraron ciertos espacios y/o contextos de actividad económica con elevados niveles de rentabilidad y con escasa o nula exposición a la lógica de la competencia capitalista, que se erigieron en APA; en particular, para una fracción del capital concentrado interno dados sus vínculos con distintos segmentos del aparato estatal, y su capacidad para incidir sobre el diseño, la orientación y la implementación de las políticas públicas. En ese sentido, las políticas destinadas a la construcción y/o concesión de obras públicas viales implementadas entre 1976 y 1978, constituyen un ejemplo paradigmático de cómo la compleja trama de relaciones establecida entre los elencos gubernamentales y los principales agentes económicos privados crean las condiciones de posibilidad para la conformación y reproducción de dichos ámbitos.

## **2. LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA ESTATAL EN MATERIA VIAL. LA ACTUACIÓN DE LA DNV Y LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA JUNTA MILITAR REFERENTES A LAS OBRAS PÚBLICAS VIALES (1976-1978)**

A partir del golpe del '76, se asistió a un proceso de “normalización” de las distintas empresas y organismos estatales mediante la designación de interventores y/o nuevos directivos por parte del poder castrense. El caso de la DNV durante el período bajo estudio no fue la excepción, ya que se desplazaron a los funcionarios del gobierno anterior, y se nombró como delegado-interventor de la

---

<sup>iii</sup> *Ibid.*, cap. II, p. 53.

Junta Militar al Coronel (RE) Enrique Ferro, quien asumió por un período breve la conducción del ente vial. Tras ese interregno, se designó como Administrador General de la DNV al ingeniero Gustavo Carmona (de una trayectoria previa dilatada en el sector privado vinculado a la obra vial), el cual asumió a fines de mayo de 1976 y permaneció hasta marzo de 1981, momento en el cual se produjo el recambio presidencial en el seno de la Junta Militar. Bajo su gestión tuvieron lugar una serie de hechos destacables a la hora de aprehender el derrotero seguido por la DNV durante el “Proceso”, los cuales se suscitaron en el marco de los lineamientos generales trazados para el sector vial por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación (SETOP), al mando del ingeniero Federico Camba, y dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, conducido por Martínez de Hoz.

En primer lugar cabe señalar que la inversión anual de la DNV, medida en pesos constantes, exhibió una tendencia alcista en el lapso 1976-1978; alcanzándose ya en el primero de los años de ese trienio no sólo una importante recuperación con respecto a los valores registrados en el “traumático” año 1975, sino también a los niveles registrados en 1974. Esta tendencia en materia de inversión vial se inscribió en lo que fue un rasgo característico de esos primeros años de la dictadura militar, signados por un aumento de la inversión pública global y por la creciente presencia del Estado en la economía; lo cual contrastó, “paradójicamente”, con el fuerte discurso *antiestatista* esgrimido por el equipo económico liderado por Martínez de Hoz<sup>iv</sup>.

Si se desagrega la inversión de la DNV en sus distintos componentes se puede observar un aumento en la participación relativa de las erogaciones destinadas al rubro “Trabajos públicos”, que pasaron de representar un 47,7% de la inversión de la DNV en 1974, a explicar casi un 60% en 1978, registrando un pico máximo de 71,9% durante 1977. Asimismo se observa la progresiva gravitación del rubro “Intereses de la deuda”, cuya participación en 1974 era de un 4,8% del total de las erogaciones, mientras que en 1978 daba cuenta del 7%<sup>v</sup>. Esto permite inferir, el creciente peso que comenzaron a tener sobre las cuentas de la DNV las obligaciones contraídas con los organismos financieros internacionales y la banca privada extranjera; lo cual se halla en consonancia con la

---

<sup>iv</sup>Véase Schvarzer, Jorge; *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 239.

<sup>v</sup>Véase *Anuario de la Dirección Nacional de Vialidad*, años 1974 a 1978, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

instauración, a nivel del conjunto de la economía argentina (especialmente en el período 1978-1981), de un régimen de acumulación basado en la lógica del endeudamiento externo, la especulación financiera y la fuga de capitales, en el que las empresas y reparticiones públicas desempeñaron un papel relevante al operar como tomadoras de préstamos en los mercados internacionales a fin de proveer los fondos requeridos para el funcionamiento del mismo<sup>vi</sup>.

También cabe resaltar la disminución de los “Gastos en personal”, que pasaron de explicar el 11,9% en 1974 (con un pico máximo de 19,5% en 1975) a representar el 8,2% en 1978 (habiendo alcanzando 1977 el punto más bajo de todo el subperíodo con una participación del 6,5%). Lo cual se halla en línea con el drástico descenso experimentado, desde el comienzo de la gestión de Martínez de Hoz, por los salarios reales del conjunto de los trabajadores en general y de los empleados públicos en particular. Asimismo la DNV asistió a un intenso proceso de disminución de su plantel laboral, en sintonía con el discurso oficial que preconizaba la “racionalización” y la “eficientización” del sector público. Esta contracción en la cantidad de trabajadores de la DNV resulta significativa si se considera que, durante el mismo lapso, su labor evidenció una tendencia alcista, a partir de tomar como indicadores aproximados de la misma, la suba experimentada por el nivel de la inversión global del organismo, y en especial, el ya destacado, aumento del rubro “Trabajos Públicos”. Lo cual habilita a colegir provisoriamente que la relación entre la reducción del plantel laboral y el incremento de las inversiones destinadas a obras, generó un deterioro de la *calidad de la intervención* desplegada por la DNV; ya que al disponer de menos personal, presumiblemente se halla tornado más dificultoso el seguimiento y la fiscalización de las nuevas construcciones y de las tareas de conservación de la Red Troncal Nacional, máxime si se tiene en cuenta que muchas de esas obras viales fueron realizadas cada vez en mayor medida por contratistas privados. Asimismo la fuerte merma en la cantidad de trabajadores afectados a las tareas de “Mantenimiento, conservación y talleres”, puede constituirse en un indicio del proceso de

---

<sup>vi</sup>Véase Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel; *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2004 [1986], p. 83.

“terciarización” y transferencia al sector privado de una parte significativa de las actividades que otrora eran realizadas por el personal propio de la DNV<sup>vii</sup>.

En cuanto a la normativa establecida por el gobierno militar con implicancias para el sector vial, es relevante puntualizar que, una de las primeras disposiciones estipuladas, fue la sanción de la Ley N° 21.292, por medio de la cual se le otorgó a la DNV un anticipo con cargo de reintegro, de aproximadamente 12 millones de dólares corrientes, a fin de cancelar las deudas vencidas con contratistas y proveedores<sup>viii</sup>. Asimismo, en agosto de ese mismo año, se dictaron dos leyes (21.391 y 21.392) con implicancias para las obras públicas en general y para las obras viales en particular. La primera de ellas estableció, dada la persistencia de un contexto de alta inflación, la implementación de un mecanismo de actualización de los precios pactados por el Estado en la contratación de bienes y servicios en el mercado interno; mientras que la segunda, dispuso un régimen de ajuste de los valores de las deudas contraídas por el Estado en virtud de la ejecución de contratos de locación de obra, y redujo de 90 a 30 días el plazo de pago de los certificados de obra<sup>ix</sup>. Estas disposiciones se conjugaron en octubre de 1976 con el Decreto N° 2.347, por medio del cual se sentaron los criterios normativos para la renegociación de contratos (incluyendo precios, condiciones técnicas y financieras, plazos de terminación y pago, sistema de liquidación de variaciones de costos, etc.); y con el Decreto N° 2.348 a través del cual se plasmó un nuevo mecanismo de reconocimiento de variaciones de costos para las obras públicas<sup>x</sup>.

Por otro lado, cabe resaltar la “funcionalidad” que el conjunto de estas normativas (en especial el reconocimiento de variaciones de costo y reducción de plazos) y el nivel de la inversión de la DNV, tuvieron para el proceso de acumulación y reproducción del capital de la empresas constructoras. Un indicio de ello lo brinda el aumento de las firmas del

---

<sup>vii</sup>Véase *Anuario de la Dirección Nacional de Vialidad*, años 1974 a 1978, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

<sup>viii</sup>Véase *Anales de Legislación Argentina*, Tomo XXXVI-B, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1976, p.1070; *Carreteras* N° 78, abril – junio de 1976, p. 15.

<sup>ix</sup>Consúltese *Anales de Legislación Argentina*, Tomo XXXVI-C, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1976, pp. 2094-2097; *Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981*, Tomo I, p. 271.

<sup>x</sup>Véase *Anales de Legislación Argentina*, Tomo XXXVI-D, Buenos Aires, 1977, Editorial La Ley, pp. 2934-2937.

sector en el seno de la cúpula empresaria (*ranking* de las 100 mayores empresas del país), que pasaron de 3 a 6 entre 1976 y 1979<sup>xi</sup>.

### 3. EL DISCURSO DE LOS EMPRESARIOS DEL SECTOR VIAL

Durante el período bajo estudio se detectaron una serie de reclamos y propuestas efectuadas por parte de los empresarios del sector vial nucleados, principalmente, en torno a la *Asociación Argentina de Carreteras* (AAC). A partir del análisis de los editoriales y algunos de los artículos más significativos publicados en la revista *Carreteras* se observó que, uno de los principales tópicos que atravesó al conjunto de demandas planteadas por los empresarios, fue la cuestión de contar con una fuente permanente, abundante y continua de ingresos específicos (principalmente derivados de la percepción de los impuestos a los combustibles, lubricantes y cubiertas), destinados a satisfacer los requerimientos de infraestructura vial que, a su juicio, la Argentina necesitaba para su “adecuada integración territorial”. La mayor parte de los editoriales y de las declaraciones de la AAC giraron en torno a ese pedido, insistiendo en la asignación íntegra de esos recursos a la órbita de las obras viales y evitando su “desvío” hacia otros fines; en particular, el que tenía como destino las arcas del Tesoro Nacional. De allí que se adujera que:

“[...] el aporte de los usuarios, efectuado a través de los gravámenes a los combustibles, lubricantes, etc., deben volcarse exclusivamente a los caminos, estableciendo así su legítimo destino como lo fijó en un principio la Ley 11.658 en el año 1932 pilar fundamental del origen de la actual red de caminos y de las estructuras viales con que cuenta actualmente nuestro país” (*Carreteras*, N° 82 abril-junio de 1977, editorial “*Por más y mejores caminos*”, página 7).

---

<sup>xi</sup>Véase Castellani, Ana; *op. cit.*, cap. VI, p. 208.

Mientras que la inversión anual de la DNV creció en valores constantes durante el período 1976-1978, llamativamente el discurso empresario señaló en reiteradas ocasiones la “falta de fondos” destinados a la infraestructura vial, y enfatizó la necesidad de aumentar de manera imperiosa las “magras” partidas presupuestarias del organismo a fin de poner en marcha nuevas obras y de emprender una vasta labor de mantenimiento de la red vial existente. Dicho discurso, pese a la evolución observada por la inversión, parecía no tomar nota de ello, y, tanto a comienzos de 1976 como durante 1978, alertaba sobre el “indefinido proceso de languidecimiento” que se cernía sobre el conjunto de la actividad vial y sobre las consecuencias negativas que conllevaba para el resto de la economía (dado su carácter de “pilar fundamental” para el desenvolvimiento nacional), sino se incrementaba la inversión en nuevas construcciones y en tareas de conservación<sup>xii</sup>.

Por otro lado, aún después de que el gobierno militar dispusiera la cancelación de las deudas atrasadas, y estableciera las leyes, que garantizaban el reconocimiento de mayores costos y la reducción de los plazos de pago a los contratistas y proveedores; la ACC enfatizaba, junto con otras corporaciones empresarias, la necesidad de minimizar los plazos de pago de los certificados de obra y los “costos financieros” que se derivaban de una eventual mora en las liquidaciones, al mismo tiempo que reclamaba en el ámbito provincial:

“[...] la sanción de normas legales que implantan la indexación de las deudas del Estado cuando los pagos de las obras no se cumplan en término, en forma similar a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 21.392/76” (*Carreteras*, N° 83 julio-septiembre de 1977, transcripción de las recomendaciones del “Seminario sobre medios y objetivos de la obra vial”, página 55).

Asimismo otro de los reclamos frecuentes de la ACC fue la necesidad de reducir el “costo impositivo” que gravaba a las obras viales. En varias ocasiones la ACC arguyó que

---

<sup>xii</sup>Véase *Carreteras*, N° 85, enero-marzo de 1978, p. 33.



existía una “compleja” y “engorrosa” estructura impositiva que generaba profundas “distorsiones” en los recursos viales y en la composición de los costos de la actividad caminera. Por lo cual, solicitaba a las autoridades la exención de varios tributos que afectaban a las obras viales y a las empresas contratistas; entre ellos el IVA, el impuesto a las ganancias, el impuesto a los capitales y patrimonios, el impuesto siderúrgico a la importación de equipos y repuestos viales, el impuesto a los sellos, etc. A su vez la crítica al “costo impositivo”, se enlazó con el, ya mencionado, reclamo de otorgamiento íntegro y exclusivo de los impuestos a los combustibles para fines viales; aduciéndose que gran parte de los ingresos derivados de éstos, al pasar a manos del Tesoro, contribuían al incremento de una “abundante estructura estatal” que iba en contra de los objetivos explícitos del equipo económico de reducir el déficit fiscal y racionalizar la administración pública. Esto último presumiblemente haya sido utilizado como un argumento de “legitimación” y “refuerzo” del pedido de exención impositiva enarbolado por la ACC, quien se encargaba de “aclarar” que:

“[...] cuando decimos ‘eximir’, no pretendemos beneficiar en absoluto a las empresas en perjuicio del fisco. El objetivo es simplificar el aparato recaudador y acercarse a la verdad en el uso de los fondos viales, simplificando, asimismo los esquemas presupuestarios pertinentes” (*Carreteras*, N° 80 octubre-diciembre de 1976, editorial “*La distorsión de los recursos viales*”, página 3, comillas en el original).

El conjunto de estas demandas ilustran el tono de la presión ejercida por los empresarios viales sobre las autoridades, en aras de obtener la plena “adecuación” y “funcionalidad” de la intervención estatal a sus propuestas e intereses, en un contexto político-institucional “permeable” a los mismos.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis presentado se desprende que lejos de encontrarse al borde de una “crisis terminal” como postulaba la ACC, la actividad vial mostró importantes signos de recuperación e incluso de crecimiento, dado el aumento de la inversión de la DNV y la legislación que garantizó, entre otras cosas, el pago y reconocimiento de mayores costos a los contratistas. Estos elementos posibilitaron un incremento de las transferencias a las empresas constructoras, evidenciado en el aumento de dichas firmas dentro de la cúpula empresarial. Asimismo, la conjunción de estos factores con el deterioro de la *calidad de la intervención estatal*, dada la reducción del plantel laboral de la DNV, son indicios de la eventual configuración de un APA vinculado a las obras viales, que deben ser corroborados en posteriores investigaciones.

También se observó que, pese a todas esas medidas encaradas por las autoridades, las cuales en cierta medida atendieron varios de los reclamos manifestados por el empresariado vial, el discurso de éste último siguió trazando un panorama “catastrofista” como parte de su estrategia política para presionar por la obtención de mayores concesiones y privilegios; tal como lo evidencia la exigencia de una casi completa exención tributaria para las firmas constructoras de obras viales.

Todo ello dispara nuevos interrogantes y líneas de indagación para abordar en ulteriores trabajos, a fin de dar cuenta de la compleja trama de relaciones establecida entre el sector público y privado en la constitución y difusión de APA en torno a la realización de obras públicas.