

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

**Estado, políticas públicas y obras viales:
un análisis socio-histórico y de economía
política de la Dirección Nacional de
Vialidad. Argentina, 1976-2019**

Lucas Daniel Iramain

15

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Estado, políticas públicas y obras viales:
un análisis socio-histórico y de economía
política de la Dirección Nacional de
Vialidad. Argentina, 1976-2019**

Lucas Daniel Iramain

15



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	13
2. La orientación, calidad y capacidades de la intervención económica del Estado en el sector vial. La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (1976-2019)	21
2.1 Breves apuntes sobre la estructura político –organizativa de la DNV	21
3. El mercado de la obra pública vial	52
3.1. Principales características morfológicas del mercado vial	52
3.2. Principales empresas privadas y actores corporativos del sector vial	69
4. Conclusiones	78
5. Referencias Bibliográficas	80
6. Fuentes Consultadas	87

Prólogo

Los Cuadernos del INAP (CUINAP) son una publicación destinada a difundir investigaciones referidas a temas del Estado y la administración pública en distintos niveles, desde macro-análisis de grandes tendencias sociales hasta micro-estudios de vivencias del personal que trabaja en el sector público, incluyendo un ámbito intermedio sobre la situación de los distintos componentes del aparato estatal y sus políticas asociadas.

En este marco, el texto presentado constituye un estudio muy exhaustivo y bien documentado sobre el sector vial y el rol de la Dirección Nacional de Vialidad, un espacio muy importante en sí mismo por el volumen económico involucrado y los trabajadores implicados, así como también por los efectos hacia terceros por las externalidades en el transporte y la comunicación territorial.

La investigación de Lucas Iramain tiene varias virtudes infrecuentes que merecen destacarse. En primer lugar, el estudio abarca un período de tiempo muy prolongado, entre los años 1976 y 2019, lo cual permite observar la evolución temporal del sector teniendo en cuenta los efectos de eventos anteriores y las consecuencias para los años siguientes de las políticas adoptadas. En segundo lugar, se observa un relevamiento bibliográfico, documental y de información estadística

que permite dilucidar fenómenos con gran profundidad. En tercer lugar, hay un análisis del mercado de la obra pública en general y del sector vial en particular que resulta muy valioso y permite comprender el devenir del sector. Por último, en cuarto lugar, se expone el rol de los actores sociales relevantes que participan en el universo de las obras viales, lo cual facilita la comprensión de este ámbito. Lógicamente, el sector analizado no es una isla separada de su contexto histórico, sino que este tiene fuertes vínculos explicativos, por lo cual resulta pertinente el análisis socio-histórico que permite establecer una periodización a partir de los grandes procesos políticos que enmarcan al objeto de estudio, desde regímenes dictatoriales a gobiernos democráticos con diferentes orientaciones. En este sentido, Argentina ha sufrido múltiples transformaciones en las últimas décadas, vinculadas a diversos modelos de acumulación en pugna y distintos modos de integración estratégica en el campo geopolítico internacional. Por estos factores, es posible perder de vista la forma en que distintas orientaciones macropolíticas afectan a los espacios institucionales concretos. Es debido a esto que el método de estudio de caso que utiliza este artículo de Lucas Iramain es especialmente apropiado para pensar

el Estado; este enfoque permite articular las dimensiones macro y micro sin buscar explicar una por la otra sino dando cuenta de su interrelación.

Este tipo de abordajes implica un riesgo: la posibilidad de tomar un caso demasiado específico y que el carácter del estudio sea puramente descriptivo, perdiéndose la dimensión explicativa. Iramain sale airoso de esta dificultad, lo que puede explicarse, básicamente, por el caso elegido: el artículo versa sobre la Dirección Nacional de Vialidad, un organismo que se vincula profundamente con el sector privado a la vez que refleja las orientaciones generales de la Administración Pública.

En resumen, el artículo no sólo constituye una herramienta particularmente útil para pensar las transformaciones en el Estado en las últimas décadas a partir de un caso específico que no ha sido suficientemente estudiado hasta el momento. Es, a la vez, un claro ejemplo de cómo deben hacerse investigaciones empíricas en ciencia social; en palabras de Charles Wright Mills, cómo “descender a los hechos, pero sin ser abrumados por ellos”. Es esta difícil tarea la que este texto logra resolver con maestría.

Finalmente, resulta necesario hacer un reconocimiento por la labor de Lucas Iramain, quien con su infatigable trabajo y su pasión por el rigor investigativo, ha permitido llenar un vacío de la colección de Cuadernos del INAP referido al tema de vialidad, a través de un texto que por su calidad motiva a iniciativas similares y “*abre caminos a futuros estudios y mejoras para el sector*”, tanto en el sentido concreto como en el figurado de la aseveración.

Dr. Juan Ignacio Doberti

Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

Estado, políticas públicas y obras viales: un análisis socio-histórico y de economía política de la Dirección Nacional de Vialidad. Argentina, 1976-2019

Lucas Daniel Iramain

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), Licenciado en Sociología (UBA) y Profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Actualmente se desempeña como Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y como Profesor Adjunto Regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y postdoctoral del CONICET. Contacto: lucasiramain@yahoo.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo principal analizar el derrotero de las políticas públicas viales a nivel nacional y examinar las relaciones entre el Estado, las empresas y empresarios privados contratistas y/o concesionarios de las obras viales en la Argentina durante el período 1976-2019, a partir de un estudio caso, tomando a la Dirección Nacional de Vialidad como el organismo testigo de dichas políticas y relaciones. A tal efecto, se seguirá una estrategia de triangulación metodológica que recupera fuentes y técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas tendientes a dar cuenta de la orientación, calidad y capacidades de la intervención estatal en el sector vial. Asimismo, el trabajo procura examinar las características morfológicas del mercado de las obras públicas viales durante el período bajo estudio y, al mismo tiempo, caracterizar el desempeño económico-financiero de los principales agentes económicos privados que operan en dicho mercado.

Palabras clave

Estado – Vialidad Nacional – Obras viales – Políticas públicas

Abstract

The purpose of this work is to analyze the decisions made by the Argentinian Ministry of Road and Public Works and to examine the relations between the public sector, the private sector and the contractor companies during the period of 1976-2019. The National Highway Administration will be the case study from which the analysis will be made; this organization is the center and key witness to how the system worked. To this end, a methodological triangulation strategy that recovers sources and techniques of quantitative and qualitative analysis is adapted aiming at accounting for the orientation, quality and capabilities of state intervention in the road sector. Additionally,

this work will attempt to examine the morphological characteristics of the public road works market during the period previously mentioned and, at the same time, it will characterize the economic-financial performance of the main private economic agents operating in that market.

Key words

State - National Highway - Roadworks - Public policies

Introducción

La literatura especializada que ha abordado el papel del Estado y las políticas públicas en general, y el de las políticas económicas en particular en la Argentina durante las últimas décadas, es vasta y diversa; tanto en lo que atañe a su recorte temporal como en lo que refiere a su perspectiva teórico-metodológica y a la evidencia empírica que aporta al respecto.

En ese sentido, cabe destacar que existe una profusa y rica serie de trabajos que, si bien se inscriben dentro de distintos enfoques conceptuales e ideológicos, tienen en común el hecho de señalar que, en la Argentina, a partir del golpe de Estado de marzo de 1976, y en consonancia con las transformaciones estructurales operadas en el capitalismo a nivel global, se asistió a un importante cambio en la orientación de la intervención económica del Estado y a una profunda reconfiguración del régimen de acumulación de capital; estableciendo el quiebre de la estrategia económica que, desde 1930 hasta 1976, se había asentado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), instaurando, a partir de ese momento, un nuevo

patrón de acumulación basado en la *valorización e internacionalización financiera del excedente económico*¹, la desindustrialización de la economía argentina y el ajuste estructural.

Dicho patrón estuvo vigente hasta el colapso del esquema monetario-cambiarío de la convertibilidad a fines de 2001 y comienzos de 2002. A partir de allí, y tras un período de transición, en el 2003 se puso en marcha una nueva estrategia político-económica que, entre sus principales aspectos, recuperó el rol activo del Estado en la economía, promovió el fortalecimiento del mercado interno, fomentó la reindustrialización del aparato productivo (Piva, 2015) y propendió a mayores grados de autonomía y soberanía en materia de inserción económica internacional. Luego, desde diciembre de 2015 y hasta fines de 2019, bajo el gobierno de la alianza Cambiemos, se verificó un nuevo giro en la política económica, cuya orientación estuvo en correspondencia con los lineamientos esbozados, originariamente, por la gestión económica de la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y profundizados, en democracia, por la administración de Carlos Menem (1989-1999) y por el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001).

En ese marco, y más allá de los diferentes matices que caracterizan a cada uno de estos autores y trabajos, se encuentran estudios tan variados como: Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer (2008); Azpiazu, Basualdo y Khavisse ([1986] 2004); Azpiazu y Schorr (2010); Basualdo (2010, 2011 y 2013); Belini y Korol (2012); Canitrot (1980 y 1983); Damill

¹ “Se entiende por valorización financiera a la colocación del excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional. Este proceso, que irrumpe y es predominante en la economía argentina desde fines de la década de los años setenta, se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o al liberar las utilidades para esos fines” [Arceo, E. y Basualdo, E., (2002), p. 41].

y Frenkel (1987); Ferrer (1987); Ferrer y Rougier (2008); Gerchunoff y Llach (2007); Girbal Blacha, Zarrilli y Balsa (2001); Kosacoff (1984 y 2010); Kosacoff y Azpiazu (1989); Kosacoff y Katz (1989); Kosacoff y Ramos (2001); Muchnik (2004); Müller (2001); Peralta Ramos (2007); Rapoport (2003 y 2010); Rubinzal (2010); Schorr (2004, 2013 y 2018); Schvarzer (1979, 1986 y 1998); Todesca (2006); Vitelli (2012) etc.

Asimismo, desde hace tiempo se discute y se ha debatido en la agenda política y mediática local e internacional, sobre la pertinencia o no de la intervención estatal en la economía y sus relaciones con el sector privado. En ese sentido, y para el caso argentino, son múltiples en los últimos años las referencias al rol del Estado en la economía en general y en la construcción de infraestructura para el desarrollo en particular; con especial énfasis sobre las obras públicas viales, los organismos estatales involucrados (v.g. la Dirección Nacional de Vialidad) y sus vínculos con las empresas y empresarios privados del sector de la construcción (la llamada “patria contratista”).

Pese a ello, es llamativo lo poco que se ha escrito sobre dicha problemática. En efecto, son relativamente escasos los trabajos científicos y académicos que aborden en perspectiva comparada e histórica las políticas públicas viales a nivel nacional durante las últimas décadas, en especial a partir del cambio de régimen de acumulación de capital que se suscitó con la última dictadura cívico-militar en la Argentina (1976-1983).

En ese orden de ideas, y dada ese área de vacancia, el presente trabajo tiene por objetivo principal analizar el derrotero de las políticas públicas viales a nivel nacional y examinar las relaciones entre el Estado, las empresas y empresarios privados contratistas

y/o concesionarios de las obras viales en la Argentina durante el período 1976-2019, a partir de un estudio caso, tomando a la Dirección Nacional de Vialidad como el organismo testigo de dichas políticas y relaciones.

De este objetivo general se desprenden una serie de objetivos específicos. Un primer propósito específico es describir los rasgos más significativos de la *intervención económica del Estado* relacionadas con las políticas de construcción y/o concesión de obras viales a nivel nacional (1976-2019), atendiendo a las dimensiones de *orientación*², *calidad*³ y *capacidades*⁴ del accionar estatal a través de los diversos organismos públicos competentes en la materia (en especial la DNV).

Un segundo objetivo, apunta a identificar los principales agentes económicos privados vinculados a las políticas de construcción y/o concesión de obras viales a nivel nacional (1976-2019) y a examinar las características morfológicas del mercado de las obras públicas viales durante el período bajo estudio.

2 Comprende a la matriz ideológica y/o el sentido que se le imprime a las distintas políticas económicas y a las disposiciones normativas implementadas, así como los resultados que ambas conllevan sobre la estructura económico-social (observables a partir de indicadores empíricos referentes a la evolución, composición y comportamiento del producto, el ingreso, las finanzas públicas, la inversión, el sector externo, los agregados monetarios, etc.). Cfr. Castellani, A. (2006), cap. II y anexo I; Iramain, L.D. (2012b), pp. 55-56.

3 Incluye la reconstrucción de los organigramas y el análisis de los niveles de *autonomía relativa* del aparato estatal respecto de los distintos actores socioeconómicos (cuyos referentes empíricos, entre otros, son el origen social de los funcionarios públicos y sus trayectorias socio-profesionales, la mayor o menor presencia de las corporaciones empresarias y/o sindicales en las etapas de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, etc.). Cfr. Iramain, L.D. (2012b), pp. 55-56.

4 Alude al conjunto de recursos financieros, técnico-operativos, administrativas, dotación y estabilidad de los planteles laborales, etc. Cfr. Castellani, A. (2008), p. 142.

En el tercer objetivo, y en estrecha vinculación con el objetivo anterior, se procura caracterizar el *desempeño económico-financiero* y *las estrategias empresariales* de los principales agentes económicos privados ligados a las políticas de construcción y/o concesión de obras viales a nivel nacional (1976-2019), haciendo hincapié en las estrategias de integración (vertical y/u horizontal), diversificación, conglomeración y/o cartelización.

El marco teórico a partir del cual se efectúa el abordaje de los objetivos formulados, recupera diversas categorías analíticas provenientes de distintas disciplinas y corrientes de las ciencias sociales, en tanto los fenómenos que se procuran indagar revisten un carácter complejo y signado por múltiples dimensiones. Por lo cual, es menester la articulación de diferentes herramientas teórico-metodológicas que permitan la adecuada captación sistemática e integral de sus rasgos generales y de las especificidades que los constituyen.

En primer lugar, siguiendo las contribuciones de Basualdo (2007), Nun (2007) y Torrado (2010), se emplea, más allá de ciertos matices, de forma indistinta, el concepto de *régimen, patrón o modo de acumulación*. Se entiende este como el conjunto complejo de factores territoriales, demográficos, institucionales, etc., que, en un determinado momento definido por coordenadas espacio-temporales, influyen en el proceso de generación, distribución y apropiación del excedente económico por parte de una sociedad.

En segundo término, con el propósito de examinar la actuación del Estado se recupera la noción de *intervención económica estatal*. Esta permite descomponer el accionar del Estado, tal como se expuso más arriba, a partir de su materialización en las diferentes políticas

públicas, en tres dimensiones clave: *orientación, calidad y capacidades* (Castellani, 2006 y 2008; Castellani y Llanpart, 2012; Iramain y Serrani, 2009; Iramain, 2010; Iramain, 2012a; Iramain, 2012b).

A su vez, con el propósito de analizar la morfología de los espacios económicos mencionados anteriormente, sus *barreras de entrada y salida*, la composición de la *oferta* y la *demanda*, y así dar cuenta de la existencia de ciertos contextos operativos en los cuales determinados agentes privados exhiben un desempeño económico basado en la internalización de beneficios extraordinarios, se retoman los conceptos de *monopolios no innovadores ni transitorios* (Castellani, 2006 y 2008; Kalecki, 1977[1954]; Nochteff, 1994; Schumpeter, 1957[1911]), *cuasi-rentas de privilegio* (Nochteff, 1994; Roll, [1994] 2004), *complejo económico estatal-privado* (Castellani, 2006 y 2008; Schvarzer, 1979 y 1982) y *ámbitos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2006 y 2008; Iramain y Serrani, 2009; Iramain, 2010; Iramain, 2012a; Iramain, 2012b). También, se recupera un conjunto de ensayos que brinda pistas para un análisis más global acerca del papel del Estado, las políticas públicas y sus vínculos con los distintos agentes económicos; en especial, con los empresarios y sus entidades de representación corporativa (Acuña, 1994; Block, 2007; Chibber, 2005; Evans, 1996; Miliband, [1965] 1991; O' Donnell [1977] 2008a y [1978] 2008b; Poulantzas, [1969] 2012 y [1979] 1991; Pucciarelli, 2004; etc.).

A los efectos de dar cuenta de los objetivos formulados, es menester llevar a cabo un abordaje metodológico basado en un estudio de caso (centrado en la DNV); a fin de captar de forma minuciosa la complejidad y el carácter multidimensional que revistieron las políticas públicas destinadas a la construcción y/o concesión de obras viales nacionales, a lo largo del período 1976-2019, mediante la articulación y triangulación

de diferentes etapas y técnicas de recolección, y el análisis de datos cuali y cuantitativos.

Con respecto a la estrategia metodológica seguida y a las fuentes de información relevadas, cabe destacar la carencia de datos válidos y confiables que permitan reconstruir series estadísticas de largo plazo como las necesarias para encarar el abordaje del período considerado en el presente trabajo. Ello se debe, en buena medida, al vacío y a la discontinuidad institucional que históricamente ha signado el derrotero de los archivos y acervos documentales en la Argentina. El caso de la DNV no es la excepción en materia de pérdida de importantes fondos documentales. Sobre todo a partir de la mudanza que se produjo en los años noventa de la histórica biblioteca del ente caminero; esto derivó en las “lagunas” varias que existen en torno a la recopilación y publicación de anuarios y memorias, en especial, para el período de la última dictadura, aunque lamentablemente no sólo para ese lapso. En ese sentido, es dable puntualizar que este hecho constituyó un severo obstáculo a la hora de la consecución de los objetivos aquí planteados; y, por tal motivo, este ensayo se presenta como una aproximación que, para ciertas etapas y dimensiones del lapso y el caso bajo análisis, necesariamente revisten un carácter parcial y provisorio. Sin perjuicio de que ulteriores indagaciones permitan subsanar las carencias y déficits que pueda contener el presente artículo. En cada sección, se han efectuado las aclaraciones metodológicas correspondientes y se ha indicado para cada situación las dificultades que se han presentado en el desarrollo de la investigación.

No obstante, se ha procedido a llevar a cabo, con el mayor rigor posible, la reconstrucción histórica de las variables e indicadores clave para dar cuenta del propósito central de este trabajo. Esto fue posible,

en gran medida, gracias al notable y valioso esfuerzo del personal de la Biblioteca de la DNV, quienes han facilitado y asistido en la búsqueda de los materiales necesarios para la realización del trabajo de archivo. En esa línea, es pertinente señalar que, en aras de cumplimentar el primer y segundo objetivo específico, se han consultado y analizado tanto documentos públicos (Anuarios de la DNV, Boletín Oficial, memorias del Ministerio de Economía, etc.) como revistas especializadas del mundo de los negocios (*Coyuntura y Desarrollo, Mercado, Prensa Económica*, etc.). Además las revistas técnicas del sector de la construcción, tales como: *Caminos, Carreteras* (órgano de difusión de la Asociación Argentina de Carreteras), *Construcciones* (revista de la Cámara Argentina de la Construcción), y el periódico *El constructor*, en las cuales figuran las licitaciones de las obras viales más relevantes y las empresas adjudicatarias de estas.

Para la consecución del tercer objetivo específico se ha abrevado en los rankings de empresas confeccionados por la prensa especializada (revistas *Mercado y Prensa Económica*). Finalmente se ha llevado a cabo un análisis integral de los resultados obtenidos para los distintos objetivos, y se procedió a la articulación y triangulación de las distintas etapas del proceso de investigación (Flick, 1992; Jick, 1979).

La orientación, calidad y capacidades de la intervención económica del Estado en el sector vial. La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (1976-2019)

2.1 Breves apuntes sobre la estructura político –organizativa de la DNV

La ley 11.658, que se promulgó el 5 de octubre de 1932, creó a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a partir de la antigua Dirección de Puentes y Caminos⁵; y también le asignó recursos específicos generados por un impuesto de 5 centavos por litro de nafta, y otro adicional del 15% sobre el valor de los lubricantes. Además, dispuso, la creación de la ayuda federal para construir caminos en las provincias; esta ayuda estaba condicionada a que las mismas se obligaran a no gravar el precio de la nafta con más de 2 centavos por litro.⁶ Desde entonces, hasta la actualidad, la DNV ha sido el ente de la administración central encargado de diseñar, construir y conservar la red vial nacional.

Tras el golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976, se produjo la intervención militar sobre el organismo vial. En efecto, la última

5 Para más detalle sobre la historia del sector vial antes de la sanción de la Ley N° 11.658, véase Ortiz, R. (1971), pp. 280-288.

6 Cfr. Iramain, L.D. (2012b), p. 64.

dictadura cívico-militar, autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), se propuso detentar un verdadero carácter “refundacional” en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. En ese contexto, se dispuso, entre otras varias medidas, la prohibición de la actividad partidaria, la disolución del parlamento, la intervención de los sindicatos y las corporaciones empresariales, etc. Al mismo tiempo que se desplegó una peculiar lógica de ocupación del aparato del Estado, rubricada por un esquema de reparto tripartito de las distintas instancias gubernamentales (a excepción de los municipios, que en gran medida continuaron siendo gestionados por civiles adherentes a los “principios procesistas”) y de los cargos directivos de las empresas públicas.^{7/8}

Al igual que otros organismos, empresas y reparticiones públicos, la DNV estuvo sujeta a la intervención del poder castrense, con el propósito explícito de “normalizar” las instituciones intervenidas, sentar las bases de un “nuevo” criterio organizativo sustentado en el llamado *principio de subsidiariedad estatal*, restablecer “el orden y la armonía” en las relaciones laborales; y así terminar el “desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo” imperantes, según la óptica de las Fuerzas Armadas y buena parte de sectores civiles que apoyaban a los golpistas, en el Estado y la sociedad argentina.⁹

7 Cfr. Cavarozzi, M. (2006), p. 59; Sidicaro, R. (2001), p. 28; Todesca, J. (2006), p. 233.

8 Sobre algunas de las perniciosas consecuencias que trajo aparejadas dicho mecanismo de distribución de los cargos y funciones a lo largo de todo el entramado institucional - en particular, la lucha entre las distintas facciones en que se hallaban divididas las tres armas - véase, entre otros, Canelo, P. (2004), pp. 221-222; Canelo, P. (2008), p. 216; Novaro, M. y Palermo, V. (2003), pp. 43-50; y Peralta Ramos, M. (2007), pp. 162-163.

9 Cfr. Rapoport, M. (2003), p. 738.

En ese marco, se produjo la destitución de las autoridades legítimamente designadas por el tercer gobierno peronista (1973-1976), y se dispuso el nombramiento, como delegado-interventor de la Junta Militar, del Coronel Enrique Carlos Ferro. Dicha intervención, que se mantuvo por un breve lapso hasta mayo de 1976, estuvo focalizada en establecer una férrea política de disciplinamiento de los trabajadores y las trabajadoras del ente caminero, ya sea por medio de la aplicación del terrorismo de Estado, como a través de un vasto plan de racionalización de la dotación de personal de la DNV, en concordancia con el *principio de subsidiariedad del Estado*.^{10/11}

Durante la breve gestión del Coronel Ferro, y según los testimonios recogidos en un trabajo anterior¹², parece haberse centrado en la primera modalidad de disciplinamiento mediante el secuestro, desaparición y asesinato de trabajadores viales.

[...] la reducción del personal tuvo que ver con el hecho de que los antiguos gremios viales eran fuertes, hubo obreros viales desaparecidos vinculados a la JTP (Juventud de Trabajadores Peronistas), fue un intento de reducir el

10 Según Belini y Rougier (2008), el principio de subsidiariedad del Estado habría sido probablemente tomado de la doctrina eclesiástica. Así, en los Comentarios sobre la Doctrina Social Católica del Instituto León XIII, publicados por la Biblioteca de Autores Cristianos de España se lee el siguiente pronunciamiento: “El Estado deberá positivamente actuar a favor de la acción individual o de las sociedades infraestatales, es decir deberá servir de subsidium a esta acción. Así no supone una mera división de competencia, sino que es un principio de cooperación en el sentido de que el Estado debe favorecer, estimular y completar la acción individual. El principio de subsidiariedad no es sólo un límite a la acción estatal, es también un cauce para esa acción” [El Economista, 1979, citado en Belini, C. y Rougier, M. (2008), p. 297].

11 “El plan trata de aplicar activamente el principio de la subsidiariedad de la función del Estado en la economía, no pretendiendo en consecuencia basar la estrategia de desarrollo en la estatización de la economía ni en las acciones directas del Estado como soluciones providenciales, ni en el excesivo reglamentarismo oficial ni en las grandes decisiones de unos pocos incentivados o premiados por regímenes especiales” [Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981* (Tomo I), p. 21].

12 Cfr. Iramain, L.D. (2012b), pp. 64-65.

poder de los gremios en el interior del país, en las delegaciones de Vialidad Nacional en el interior, en los obreros vinculados a la conservación. En cambio la gente de las sedes, los administrativos eran más “domesticables” [...]”¹³

Esto estuvo en clara sintonía con la legislación represiva, que se puso en vigor durante el “Proceso”, orientada a efectuar una “limpieza” del plantel laboral de aquellos empleados considerados “indeseables”, “subversivos” o, en el mejor de los casos, catalogados como “díscolos”. Ejemplos cabales de ese corpus normativo represivo lo constituyeron las mal llamadas “leyes” 21260 y 21274, ambas del primer año de gestión procesista.

La primera de estas, dictada el mismo 24 de marzo de 1976, autorizaba a los distintos poderes del Estado, y a los interventores y gobernadores de provincias, a dar de baja, “por razones de seguridad”, a aquellos empleados que tuvieran vinculaciones con “actividades de carácter subversivo o disociadoras”.¹⁴ La segunda, impuesta pocos días después, el 29 de marzo de 1976, supuso la puesta en marcha de un “régimen de prescindibilidad” de los trabajadores y las trabajadoras estatales; en el cual se contemplaba la eliminación del derecho a indemnización, para aquellos agentes que real o potencialmente constituyeran un “factor de perturbación” del “normal” funcionamiento de la empresa y/o repartición estatal en la cual se desempeñasen.¹⁵

En cambio, la segunda modalidad de disciplinamiento, con eje en la racionalización de la plantilla laboral, se produjo mediante

13 Entrevista al Lic. Miguel Ángel Salvia, realizada por el autor en diciembre de 2009, reproducida en Iramain, L.D. (2012b), p. 65. (Comillas propias).

14 Cfr. *Anales de Legislación Argentina* (1976a), (Tomo XXXVI-B), pp. 1032-1033.

15 Cfr. Recalde, H. (2013), p. 259.

“despidos”, “cesantías” y “sumarios”, enmarcados en la Ley 21274; y fue preponderante en una segunda etapa liderada por el nuevo Administrador General de la DNV, el Ingeniero Gustavo Roberto Carmona. La trayectoria socio - profesional del Ing. Carmona incluía pasos por la gestión pública y participaciones en el sector privado; lo cual constituye en términos de la literatura especializada un claro ejemplo de “puerta giratoria”.

En efecto, el Ing. Carmona había nacido en la provincia de San Juan el 27 de junio de 1929, había obtenido los títulos de Agrimensor e Ingeniero Civil y en Vías de Comunicación, todos ellos expedidos por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Cuyo, de la cual sería docente en varias asignaturas. Su paso por la gestión pública, además de la DNV, tuvo lugar, entre otras instituciones, en la Dirección Provincial de Vialidad de San Juan (desde junio de 1957 a agosto de 1958, donde llegó a ser ingeniero-jefe) y en la Dirección General de Obras Públicas de esta misma provincia (de enero de 1957 a mayo de 1958, en la que fue jefe del Departamento de Obras Civiles). Mientras que su recorrido dentro del sector privado comprende, entre otros, los cargos desempeñados en las firmas Vialco S.A. (en el período 1964-1976, primero como gerente técnico y después como director de asuntos técnicos; retornando luego, tras su alejamiento de la DNV en marzo de 1981, en calidad de director suplente) y Electrometalúrgica Sociedad Anónima Industrial y Comercial (figura como directivo en el lapso 1983-1984). También ocupó cargos honoríficos en la Asociación Argentina de Carreteras (aparece como vocal durante el período 1976-1978), y en el Automóvil Club Argentino (figura como vocal a partir de 1981). Bajo su gestión

tuvieron lugar una serie de hechos destacables a la hora de aprehender el rumbo seguido por la DNV, durante el “Proceso”.¹⁶

Si bien la DNV, tal como lo estipulaba el Decreto-Ley 505/58 dictado el 16 de enero de 1958 bajo la llamada “Revolución Libertadora” (1955-1958)¹⁷, era una entidad autárquica de derecho público; por lo cual, no era una empresa del Estado, sino un organismo descentralizado de la administración pública. Su desempeño se insertaba en las pautas generales trazadas para el sector vial por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación (SETOP)¹⁸, al mando del

16 Para ver algunos de estos datos se puede consultar el cv adjunto al Decreto 446 del 14 de mayo de 1976, varios números de la revista *Carreteras* y del órgano de prensa del Automóvil Club Argentino, así como también las memorias y balances de las firmas mencionadas. Cfr. Iramain, L.D. (2012b), pp. 65-66.

17 Entre otras cuestiones, el Decreto 505/58 le confirió a la DNV una nueva estructura, al mismo tiempo que se fijaron las pautas para la creación del Consejo Vial Federal (CVF); en el cual pasaron a estar representadas además de Vialidad Nacional, todas las provincias a través de sus respectivos organismos viales. Por otro lado, también se efectuó una redefinición de la red vial del país, dividiéndola en tres niveles: Red Troncal Nacional, Red Primaria Provincial y Red Comunal; asignando responsabilidades y fondos específicos, para el financiamiento de la construcción y la conservación de las mismas, a Vialidad Nacional, Vialidades provinciales y municipios, respectivamente. Asimismo, se estableció un mecanismo de financiamiento de las obras viales a partir del impuesto a los combustibles, de manera que asegurase un mínimo de inversión en cada provincia, considerando su superficie, su población y el consumo de combustibles, que se registrara en cada una de ellas. En ese sentido, se fijó que el porcentaje del precio de venta de los combustibles destinados a los caminos, debía ser del orden del 50%. A su vez, aprobaba el estatuto orgánico de la DNV, y estipulaba que debía ser dirigida y administrada por un directorio de siete miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado; que durarían tres años en sus cargos con la posibilidad de ser reelectos. Ulteriormente, en el marco de la autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973), bajo la dictadura de Juan Carlos Onganía, a través de las modificaciones emergentes de la Ley 16920 del 12 de agosto de 1966, el gobierno y administración de la DNV debían ser asumidos por un Administrador General y un sub-Administrador, ambos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional. Cfr. Dirección Nacional de Vialidad (1981). Cinco años en el quehacer vial del país 1976-1981, s/p; Infoleg, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25716/norma.htm>; Iramain, L.D. (2013), p.15.

18 Por medio del Decreto Nº 75/73, y de conformidad con lo establecido por la “Ley de Ministerios” 202541, se constituyó a la SETOP, encuadrándola en la jurisdicción del Ministerio de Economía. Así la SETOP pasó a estar integrada por la Subsecretaría de Marina Mercante (posteriormente, en mayo de 1976, sería absorbida por la Secretaría de Intereses Marítimos), la Subsecretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Transporte y la Subsecretaría de Coordinación y Políticas. También a mediados de 1976, tras la disolución de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, quedarían bajo el área de influencia de la SETOP, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la de Ordenamiento Ambiental.

Ing. Federico Benito Camba, y la Subsecretaría de Obras Públicas, cuyo titular era el Ing. Federico Alfredo Enrique Batrosse, ambas dependientes del Ministerio de Economía de la Nación, conducido por el Dr. José Alfredo Martínez de Hoz.¹⁹

En cuanto a la orientación de la intervención económica del Estado en materia vial, en especial a través del accionar de la DNV, es dable aseverar que esta estuvo expuesta a las típicas fluctuaciones que signaron a la política económica argentina a lo largo de todo el período 1976-2019. En ese sentido, uno de los primeros hechos que cabe constatar acerca del accionar desplegado por la DNV durante el período la última dictadura, es que tuvo cierta correlación, en general, con la evolución del nivel de actividad interna y, en particular, con la situación de las finanzas públicas.²⁰

Por ejemplo, si se descompone la gestión de la última dictadura en diferentes fases en cuanto a la inversión destinada a las obras viales, se puede verificar que los montos comprometidos experimentaron importantes vaivenes. De esta manera, si se toma como punto de partida metodológico el año 1974, resulta plausible observar que la inversión caminera se desplomó en las postrimerías del tercer gobierno peronista; en un contexto marcado por las disputas políticas internas, la creciente inflación desatada, a partir del “Rodrigazo” de junio de 1975, y la virtual parálisis de las obras públicas.

Cfr. Ministerio de Economía (1982), Memoria 1976-1981 (Tomo II), pp. 5 y 241.

19 Para más detalle sobre las trayectorias de Martínez de Hoz, Camba y Batrosse consúltese el trabajo de Iramain, L.D. (2013a), pp. 12-15.

20 Para más información sobre la evolución de las cuentas públicas durante el “Proceso” véase Rapoport, M. (2003), pp. 814-821; y Schvarzer, J. (1986), pp. 238-253; para más detalle acerca del juego de presiones y demandas sectoriales, y sus efectos sobre el gasto público, consúltese Schvarzer, J. (1986), pp. 355-363.

Tal como lo demuestran el Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 1, la inversión de la DNV sufrió una fuerte caída, entre puntas, del orden del 47% entre 1974 y 1983. A su vez, el descenso más brusco se produjo en 1975 (una merma cercana al 33% interanual) con respecto al año 1974. A partir de allí, la política económica del “Proceso” hizo hincapié en recuperar los deprimidos niveles de inversión en obras públicas, en general y obras viales, en particular. Sin embargo, dicha recuperación sólo se sostuvo por poco tiempo; debido a las recurrentes crisis que atravesaron a todo el período 1976-1983, como producto de la ruptura de la ISI y la concomitante implantación del régimen de *valorización financiera*.

De hecho, la inversión vial evidenció un repunte y cierto crecimiento durante el bienio 1976-1977 (teniendo en cuenta los magros registros del final del tercer gobierno peronista). Empero, cabe señalar que, si bien desde 1978 se constata un descenso de los gastos de inversión de la DNV, estos siguen estando bastante por encima de los guarismos de 1974. Recién en 1980, una vez desatada la crisis económica con mayor intensidad²¹, los valores invertidos, por el ente caminero, se desplomaron por debajo del nivel del año base (un decremento del 14% con respecto al año 1974 y una caída aún mayor en términos interanuales del 25% con relación a 1979). Mientras que en 1983 se corrobora un ligero incremento de la inversión, pero sin llegar a alcanzar ni siquiera las cifras del traumático año 1975 y mucho menos las del año base 1974.

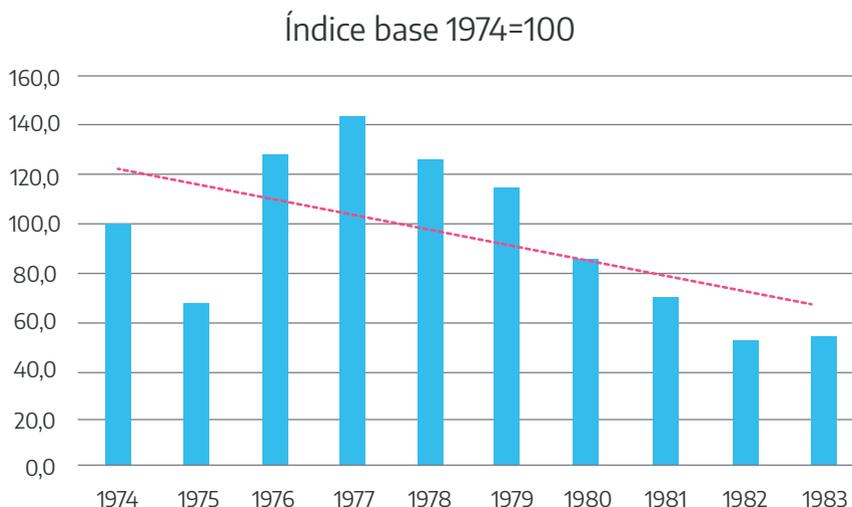
21 Dicha crisis tuvo su epicentro en el sector financiero y, en particular, en el sector bancario con la quiebra del banco privado más grande de la Argentina por ese entonces (el Banco de Intercambio Regional) junto con otras importantes entidades bancarias privadas.

Cuadro N° 1: Evolución de las inversiones en obras públicas viales por parte de la DNV. Argentina, 1974-1983 (en millones de \$ de 1997, números índice y porcentajes)

Año	Total inversiones DNV en millones de \$ de 1997	Índice base 1974=100	Var. Interanual %
1974	1.043,65	100,0	
1975	702,22	67,3	-32,7
1976	1.349,50	129,3	92,2
1977	1.497,52	143,5	11,0
1978	1.325,17	127,0	-11,5
1979	1.192,40	114,3	-10,0
1980	894,78	85,7	-25,0
1981	716,87	68,7	-19,9
1982	539,68	51,7	-24,7
1983	556,02	53,3	3,0
Var. % 1983-1974			-46,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas.* (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL.

Gráfico N° 1: Evolución de las inversiones en obras públicas viales por parte de la DNV. Argentina, 1974-1983 (en número índice base 1974=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL.

Es principalmente con la liquidación y el cierre de tres importantes entidades bancarias, en marzo de 1980, que se revelaría como una medida inminente una brusca devaluación del tipo de cambio y la generación de una creciente presión sobre el mercado cambiario en procura de divisas. A partir de ese momento, cobraría cada vez mayor significación el endeudamiento externo del sector público para financiar el proceso de “fuga de capitales” al exterior, por parte de los principales agentes económicos privados.

Esto redundó en un final caótico y dramático de la última dictadura cívico-militar, signado por una de las crisis económico-financieras más importantes de la historia argentina, la violación sistemática de los derechos humanos y la derrota en la Guerra de Malvinas. Más un contexto mundial caracterizado por la globalización financiera, el auge del neoliberalismo, la inminente caída del bloque soviético y el fracaso de los llamados “socialismos reales”.²² Es en esa difícil coyuntura histórica local e internacional que asume la presidencia de la Nación, el Dr. Raúl Alfonsín. Su gestión en lo económico estuvo marcada, fundamentalmente, por el lastre impuesto por la deuda externa y un *régimen de alta inflación*²³ (y los diversos condicionamientos por parte de los organismos multilaterales de crédito, en especial del Fondo Monetario Internacional) para el eventual diseño y aplicación de una política económica orientada a trazar un sendero de desarrollo sostenible.

Cabe recordar que buena parte de la deuda externa privada gestada al calor de la *valorización financiera* (propiciada, entre otras cuestiones, por la Reforma Financiera de febrero de 1977 y de la “tablita cambiaria” de diciembre de 1978), fue licuada a través de diversos mecanismos (seguros de cambio); y, ulteriormente, estatizada bajo la gestión de Domingo Cavallo en 1982 al frente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), en el tramo final del “Proceso”. Ello impactó negativamente, no sólo por el lado del sector externo, sino también por el lado de las cuentas públicas.²⁴

22 Cfr. Arceo, E. (2006), p. 29; Bulmer Thomas, V. (2010), pp. 358-361; Girón, A. (2007), p. 41; Palazuelos, E. (2015), pp. 35-41.

23 Cfr. Frenkel, R. (1989), p. 3.

24 Cfr. Ferrer, A. (2014), p. 35; Frenkel, R. (1990), pp. 1-2.

En ese cuadro de crisis generalizada de las finanzas públicas, comprometidas con las urgencias económicas y sociales de la recuperación democrática, y, en lo esencial, con el pago de los servicios de la deuda externa²⁵ y las múltiples transferencias de recursos públicos hacia el *capital concentrado interno*^{26/27}, se asistió a la desinversión estatal, al deterioro de la infraestructura caminera y a la merma de los fondos destinados a las obras viales.²⁸

Tal como se puede observar en el Cuadro n° 2 y en el Gráfico n° 2, la inversión en la Red Vial Nacional experimentó una abrupta caída del 29% entre puntas en el lapso 1984-1989. Sin embargo, es dable

25 En efecto, la deuda externa total de la Argentina a diciembre de 1983 rondaba los 45.000 millones de dólares, de los cuales 31.561 millones correspondían al endeudamiento del sector público. Asimismo, y más allá de ciertas discrepancias en la literatura especializada en torno a la metodología estadística utilizada, existe cierto consenso acerca de que la magnitud de los intereses de la deuda externa pública en relación con el PBI como su contribución al déficit fiscal fueron muy gravosas para el país. Cfr. Rapoport, M. (2003), pp. 810-818.

26 Siguiendo a Arceo. E. y Basualdo, E. (2002), y a Basualdo, E. (2010 y 2011) se entiende por capital concentrado interno al conjunto de los agentes económicos de mayor envergadura – básicamente grupos económicos locales (GG.EE.) y conglomerados extranjeros (CE) de larga data en el país- en función de sus montos de facturación y que, en virtud de los mismos, forman parte de la cúpula empresarial doméstica (las 200 mayores empresas según el volumen de ventas). Asimismo, esos agentes se caracterizan por presentar una estructura empresarial de tipo conglomeral con elevados niveles de diversificación y de integración vertical y/u horizontal, y un poder de mercado mono u oligopólico; esto les permite detentar una importante presencia en distintas actividades y les confiere una significativa gravitación sobre las principales variables económicas (tasa de inversión, nivel de empleo y salarios, tipo de cambio, tasa de interés, etc.). De resultas de ello, su desempeño se halla relativamente independizado del ciclo económico doméstico, tanto por las características de los mercados en los que operan como así también por la internacionalización financiera de sus recursos por medio de la fuga de capitales al exterior. Por otro lado, esa inserción en la estructura económica local se traduce, en la mayor parte de los casos, en un amplio poder político, signado por sus estrechos lazos con funcionarios públicos y por una capacidad diferencial de lobby en relación al resto de los agentes económicos. Cfr. Arceo, E. y Basualdo, E. (2002), pp. 42-45.

27 Entre los principales mecanismos de transferencia de fondos públicos a los grupos económicos locales y algunas empresas transnacionales instaladas en la economía doméstica, figuraron los regímenes de promoción industrial, la prefinanciación de importaciones y exportaciones, los sobrepagos pagados a los contratistas y proveedores del Estado, y la absorción por parte de éste de los pasivos externos del sector privado. Cfr. Rapoport, M. (2003), pp. 926-929; Rubinzal, D. (2010), p. 495-496.

28 Cfr. Delgado, R. (2000), pp. 136 y 145.

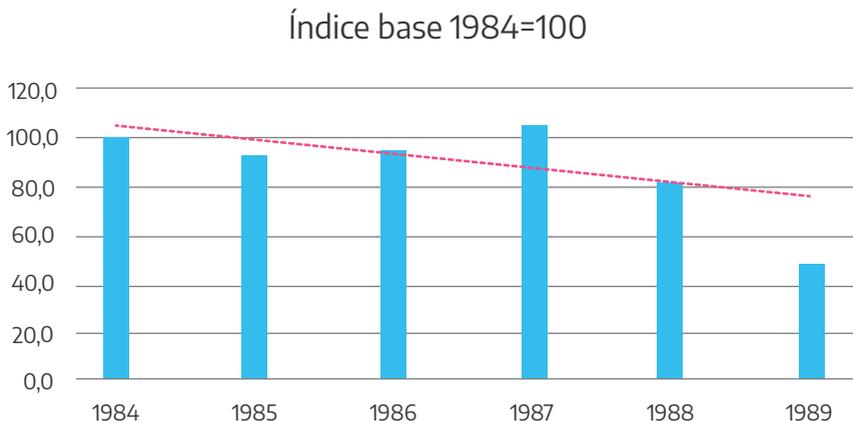
reconocer cierta recomposición de la inversión con el advenimiento de la recuperación democrática (en especial, verificada en los años 1983 y 1984), tras los bajos registros de los últimos años de la dictadura. Luego se volvería a constatar un nuevo descenso en el año 1985, del orden del 7% con respecto al año anterior. A esto le seguirían dos años de crecimiento en el marco del “Plan Austral” (aunque muy por debajo de los valores del cuatrienio 1976-1979), para luego, en un contexto sumamente recesivo e hiperinflacionario, descender de manera muy pronunciada en los años 1988 y, sobre todo, 1989 (tan sólo en ese año se produjo un derrumbe de la inversión vial del 30% en términos interanuales).

Cuadro N° 2: Evolución de las inversiones en obras públicas viales por parte de la DNV. Argentina, 1984-1989 (en millones de \$ de 1997, números índice y porcentajes)

Año	Total inversiones DNV en millones de \$ de 1997	Índice base 1984=100	Var. Interanual %
1984	684,55	100,0	
1985	636,99	93,1	-6,9
1986	658,65	96,2	3,4
1987	716,38	104,6	8,8
1988	694,36	101,4	-3,1
1989	485,46	70,9	-30,1
Var. % 1989-1984			-29,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas. (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL.

Gráfico N° 2: Evolución de las inversiones en obras públicas viales por parte de la DNV. Argentina, 1984-1989 (en número índice base 1984=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL.

Una consecuencia derivada de esa falta de inversión, tal como señalan algunos autores, está vinculada a la calidad de los servicios viales suministrados por el Estado argentino. Esta se fue erosionando paulatinamente desde comienzos del decenio de 1980. Al avanzar esa década, en un escenario macroeconómico y sectorial cada vez más delicado, el denominado “Índice de estado” de los caminos pavimentados de Red Vial Nacional reflejaba una situación crítica. Tan sólo el 32% de los caminos pavimentados nacionales se encontraban en “buen estado”, mientras que un 27% se hallaban en una situación intermedia o regular, y el resto (41%) experimentaba un nivel, prácticamente, de intransitabilidad total.²⁹

²⁹ Cfr. Delgado, R. (2000), p. 161.

A partir de noviembre de 1990, en el marco de un vasto y acelerado programa de privatizaciones, se implementó, bajo el gobierno de Carlos Menem, la política de concesiones viales por medio del sistema de peaje. Dicha política constituyó, junto con la privatización de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, uno de los primeros pasos del amplio proceso de “desestatización” encarado en el decenio de 1990. Este, entre otros rasgos distintivos, se caracterizó por una premura política, institucional y fiscal en aras de obtener el beneplácito y la confianza del *establishment* local e internacional.³⁰ Este rasgo implicó, en la mayoría de los casos, una cierta “despreocupación” oficial por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas. De ese modo, en casi la totalidad de los llamados a licitación insertos en el programa privatizador, la “desatención” gubernamental coadyuvó para que no hubiera una gran cantidad de oferentes; que en el caso particular de las concesiones viales significó un alto grado de concentración de las ofertas en manos de las principales empresas constructoras que operaban desde hacía largo tiempo como contratistas del Estado.³¹

Otra de las particularidades distintivas del programa de privatizaciones de los años noventa en la Argentina, fue el de las crecientes y manifiestas deficiencias, imprecisiones, imprevisiones y debilidades normativas y regulatorias que afectaron el traspaso de las empresas públicas al sector privado (los llamados “errores de diseño”). En el caso específico de la privatización de la infraestructura vial, vale destacar que dicha particularidad se expresó, al igual que en el ámbito de otras empresas y servicios público privatizados, en la recurrente renegociación o “readecuación” de las cláusulas contractuales de las concesiones viales, que dio lugar a la preservación o acrecentamiento de las ganancias

30 Cfr. Azpiazu, D. (2003), pp. 10-11.

31 Cfr. Azpiazu, D. (2003), p. 110.

extraordinarias de los consorcios privados adjudicatarios, en desmedro de los intereses y la seguridad jurídica de los usuarios.³²

Esas “readecuaciones”, en concreto, se materializaron en la supresión del pago del canon que debían pagar contractualmente los consorcios adjudicatarios, el reconocimiento de ciertas “compensaciones indemnizatorias” (transferencias de subsidios públicos) e ilegales cláusulas de ajuste de las tarifas de peajes³³, a fin de mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de los concesionarios privados.³⁴

En ese sentido, tal como lo ilustran Cuadro N° 3 y el Gráfico N° 3, el grueso de las inversiones en la construcción y mantenimiento de la Red Vial Nacional quedó en manos de la DNV. La participación de los concesionarios en la inversión caminera pasó de casi un 61% en 1991 a apenas un 29% en 1996.

32 Cfr. Azpiazu, D. (2003), p. 14.

33 Al respecto cabe recordar que en virtud de la vigencia de la Ley de convertibilidad 23928 estaba expresamente prohibido todo mecanismo de ajuste y/o indexación de precios y tarifas. Sin embargo, en las “readecuaciones” de los contratos de muchas privatizaciones se efectuaron ajustes por el índice de precios de los EE.UU. En efecto, el artículo 10 de la mencionada norma estipulaba lo siguiente: “Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional —inclusive convenios colectivos de trabajo— de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar”. Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/texact.htm>

34 Cfr. Azpiazu, D. (2003), p. 122.

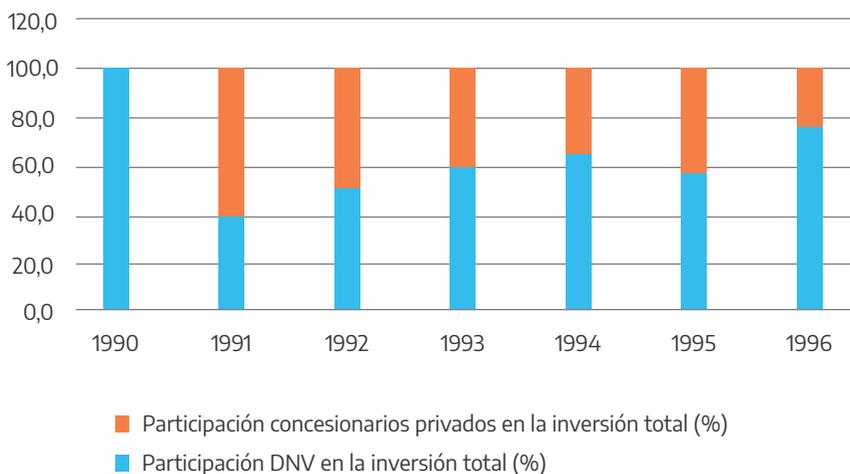
Cuadro N° 3: Evolución de las inversiones en obras públicas viales por parte de la DNV. Argentina, 1990-1996 (en millones de \$ de 1997, números índice y porcentajes)

Año	Total inversiones DNV en millones de \$ de 1997	Índice base 1990=100	Var. Interanual %	Total inversiones concesionarios privados en millones de \$ de 1997	Índice base 1997=100	Var. Interanual %	Total inversiones en la Red Vial Nacional en millones de \$ de 1997	Índice base 1990=100	Var. Interanual %
1990	289,26	100,0	-	-	-	-	289,26	100,0	-
1991	150,08	51,9	-48,1	228,96	100,0	5/6	380,04	131,4	31,4
1992	196,07	67,8	30,6	145,24	63,2	-36,8	341,31	118,0	-10,2
1993	327,99	113,4	67,3	209,38	91,1	44,2	537,37	185,8	57,4
1994	481,70	166,5	46,9	265,06	115,3	26,6	746,76	258,2	39,0
1995	403,23	139,4	-16,3	288,05	125,3	8,7	691,28	239,0	-7,4
1996	393,58	136,1	-2,4	161,70	70,3	-43,9	555,28	192,0	-19,7
Var. % 1996-1990			36,1			-29,7			92,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas.* (Tomo II). EUDEBA/ Naciones Unidas-CEPAL.

Gráfico N° 3: Evolución de la participación de las inversiones públicas y privadas en la Red Troncal Nacional. Argentina, 1990-1996 (en porcentajes)

Participación de las inversiones en la Red Vial Nacional, 1990-1996 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos reproducidos en Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas.* (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL.

En cuanto a los niveles de inversión durante buena parte de la etapa de la posconvertibilidad, bajo los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2010), se observa un importante incremento de la inversión kilométrica anual, medida en dólares estadounidenses. En efecto, tal como lo demuestra la evidencia empírica disponible (Cuadro N° 4, Cuadro N° 5 y Gráfico N° 4), a lo largo del período 2003-2010, en consonancia con significativas tasas de crecimiento del PBI (a

excepción de la caída del año 2009), se verificó un aumento sostenido en términos reales de la inversión pública por kilómetro de la Red Troncal Nacional.³⁵

Cuadro N° 4: Evolución del presupuesto global anual de la DNV y Longitud de la Red Troncal Nacional. Argentina, 2003-2010 (en millones de dólares estadounidenses y cantidad de Km.)

	Años							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto global anual*	U\$S 331	U\$S 583	U\$S 848	U\$S 1427	U\$S 1909	U\$S 2252	U\$S 2157	U\$S 2808
Km de la Red Troncal	38.291	38.336	38.313	38.154	38.501	38.920	39.322	39.399

*En millones de dólares. Valores al 31/12/2010
Fuente: DNV, *Memoria de gestión 2008-2010*, p. 51.

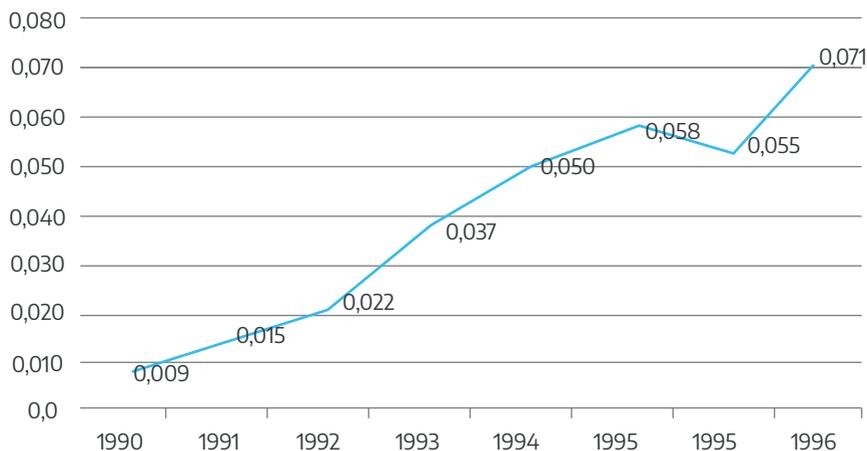
Cuadro N° 5: Evolución de la inversión kilométrica de la DNV. Argentina, 2003-2010.

Fórmula	Años							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto global anual/KM de la Red Troncal Nacional=U\$S por KM	0,009	0,015	0,022	0,037	0,050	0,058	0,055	0,071

Fuente: DNV, *Memoria de gestión 2008-2010*, p. 51

35 Hasta el momento, no se ha podido acceder a fuentes de información consolidada que permitan la reconstrucción de series estadísticas sobre los niveles de inversión vial para los años posteriores a 2010.

Gráfico N° 4: Evolución de la inversión kilométrica de la DNV. Argentina, 2003-2010.



Fuente: DNV, *Memoria de gestión 2008-2010*, p. 51

En lo atinente a los recursos humanos pertenecientes a la DNV, se puede observar a lo largo de todo el período 1974-2010 una tendencia decreciente del plantel laboral permanente del organismo vial. Sin embargo, cabe reconocer distintas etapas en donde la intensidad del proceso de “racionalización” de la dotación de personal ha asumido diversos grados. En ese sentido, los dos momentos de mayor reducción en la cantidad de trabajadores de la DNV se dieron en el lapso 1974-1983 y en el sub-período 1990-2002.

El Cuadro N° 6 es ilustrativo al respecto, ya que exhibe la política de “racionalización” de la plantilla laboral de la DNV que emprendió la última dictadura cívico-militar, en especial durante la gestión de José Alfredo Martínez de Hoz como ministro de Economía, de Federico Camba como titular de la SETOP y de Gustavo Carmona como

administrador del ente caminero (1976-1981). El declive en la cantidad de personal fue del orden del 46% entre 1974 y 1983 (se pasó de una dotación de 15.886 trabajadores en 1974 a otra plantilla de apenas 8.547 empleados viales en 1983), registrándose las mayores caídas en los primeros años de la dictadura (1976-1978).

Cuadro N° 6: Evolución de la dotación de personal total de la DNV. Argentina, 1974-1983 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

Año	Dotación de personal	Índice base 1974=100	Var. Interanual %
1974	15.886	100,0	
1975	16.988	106,9	6,9
1976	15.341	96,6	-9,7
1977	14.458	91,0	-5,8
1978	13.120	82,6	-9,3
1979	s/d	s/d	s/d
1980	9.059	57,0	s/d
1981	8.745	55,0	-3,5
1982	8.452	53,2	-3,4
1983	8.547	53,8	1,1
Var. % 1989-1984			-46,2
Tasa de variación media acumulativa 1983-1974			-6,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por DNV, *Anuarios 1974 a 1978*; DNV, *Memoria gestión 2008-2010*, p. 116; Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981* (tomo II), p. 269; Carreteras (enero-marzo, 1981), n. 97, pp. 19-22.

Ahora bien, la caída en el plantel total de la DNV no fue homogénea según las calificaciones de los trabajadores. El Cuadro N° 7 presenta cómo la política laboral de la dictadura fue “selectiva”; ya que afectó de manera

preponderante a los trabajadores con menores niveles de calificación (los obreros de “mantenimiento, conservación y talleres” que pasan de representar casi un 66% de la cantidad total de trabajadores de la DNV en 1975 a explicar tan sólo el 60% en 1978) y al personal “técnico” (que si bien, en términos de participación porcentual, se mantiene relativamente estable, no obstante experimenta una abrupta caída en términos absolutos, ya que pasa de contar con más de 3.000 técnicos en 1974 a tener apenas 2.472 en 1978).

En ambos casos, es presumible que gran parte de esa reducción se haya debido a la puesta en marcha del *principio de subsidiariedad del Estado* y del concomitante *programa de privatizaciones periféricas*.³⁶ Es decir, que muchas de las tareas y actividades que otrora realizaba la DNV, por su propia cuenta, fueron trasladadas y absorbidas por parte del sector privado, en especial, tal como se verá más adelante, a partir de la reconfiguración de la Red Vial Nacional en 1979.

36 La política de privatización periférica consistió, a grandes rasgos, en la tercerización, traspaso y/o subcontratación de ciertas actividades que otrora realizaba el propio Estado a través de sus distintas empresas y reparticiones hacia el sector privado. Cfr. Schvarzer, J. (1986).

Cuadro N° 7: Evolución de la dotación de personal de la Dirección Nacional de Vialidad según categoría ocupacional. Argentina, 1974-1978 (en valores absolutos y porcentajes)

Año	Total del personal			Profesionales			Contratados			Técnicos		
	Cant.	Variación %	Participación %	Cant.	Variación %	Participación %	Cant.	Variación %	Participación %	Cant.	Variación %	Participación %
1974	15.886		100	574		3,6	109		0,7	3.043		19,2
1975	16.988	6,9	100	653	13,8	3,8	103	-5,5	0,6	2.941	-3,4	17,3
1976	15.341	-9,7	100	700	7,2	4,6	34	-67	0,2	2.879	-2,1	18,8
1977	14.458	-5,8	100	668	-4,6	4,6	25	-26,5	0,2	2.735	-5	18,9
1978	13.120	-9,3	100	597	-10,6	4,6	12	-52	0,1	2.472	-9,6	18,8

Cuadro N° 7 (cont.): Evolución de la dotación de personal de la Dirección Nacional de Vialidad según categoría ocupacional. Argentina, 1974-1978 (en valores absolutos y porcentajes)

Año	Administrativos			Servicios Generales			Mantenimiento, conservación y talleres		
	Cant.	Variación %	Participación %	Cant.	Variación %	Participación %	Cant.	Variación %	Participación %
1974	1.216		7,7	978		6,2	9.966		62,7
1975	1.156	-4,9	6,8	966	-1,2	5,7	11.169	12,1	65,7
1976	1.080	-6,6	7,0	737	-23,7	4,8	9.911	-11,3	64,6
1977	998	-7,6	6,9	1.333	80,9	9,2	8.699	-12,2	60,2
1978	964	-3,4	7,3	1.183	-11,3	9,0	7.892	-9,3	60,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios de la Dirección Nacional de Vialidad, años 1974 a 1978.

En el decenio de 1980 se asistió a otra fase de retroceso en materia laboral para la DNV (Cuadro N° 8). En esta se perdieron recursos humanos fundamentales y capacidades técnicas y profesionales estratégicas sedimentadas a través de los años.

Cuadro N° 8: Evolución de la dotación de personal total de la DNV. Argentina, 1984-1989 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

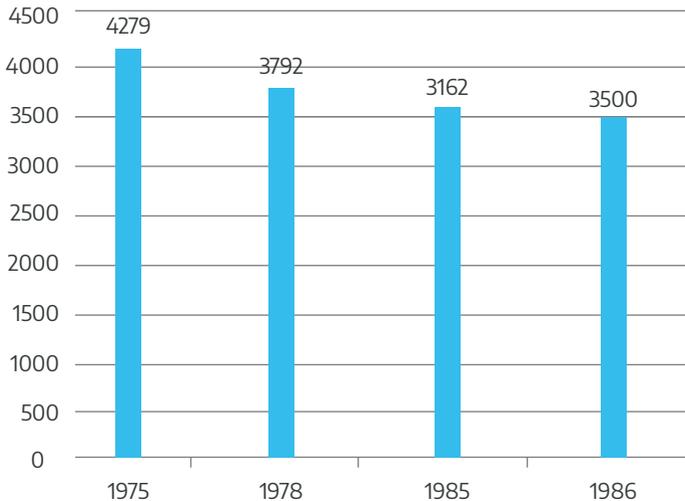
Año	Dotación de personal	Índice base 1984=100	Var. Interanual %
1984	8.637	100,0	
1985	8.514	98,6	-1,4
1986	8.305	96,2	-2,5
1987	s/d	s/d	s/d
1988	s/d	s/d	s/d
1989	7.682	88,9	s/d
Var. % 1989-1984			-11,1
Tasa de variación media acumulativa 1989-1984			-2,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DNV (2003). *Memoria año 2002*, p. 57.

En consonancia con esa pérdida de recursos y capacidades humanas, también se detectó desde mediados de los años setenta hasta mediados de la década de los ochenta, un severo menoscabo en el parque de maquinarias y equipos pertenecientes a la DNV (Gráfico N° 5). Ello implicó, en los hechos, un desmantelamiento del acervo técnico,

que ratifica, de otro modo, el deterioro sufrido por la infraestructura vial y la merma en las capacidades operativas del organismo caminero a lo largo de más de una década.

Gráfico N° 5: Evolución del parque de maquinarias y equipos de la DNV. Argentina, años seleccionados 1975-1978-1985-1986 (en valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Anuario* de la DNV (1986).

Por su parte, en el decenio de 1990 hasta la crisis de 2001/2002 se verificó una nueva “vuelta de tuerca” en la política de “racionalización” de la dotación de personal de la DNV (Cuadro N° 9); en conjunción con el desenvolvimiento del programa privatizador de empresas públicas. La creciente expulsión de mano de obra del ente caminero, al igual que lo ocurrido en otras áreas estatales, habla a las claras de la estrategia de disciplinamiento desplegada por la administración Menem y por la

gestión de Fernando De la Rúa, en contra de los trabajadores en general y de los empleados viales en particular.

Cuadro N° 9: Evolución de la dotación de personal total de la DNV. Argentina, 1990-2002 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

Año	Dotación de personal	Índice base 1990=100	Var. Interanual %
1990	7.260	100,0	
1991	5.359	73,8	-26,2
1992	4.360	60,1	-18,6
1993	3.897	53,7	-10,6
1994	3.699	51,0	-5,1
1995	3.612	49,8	-2,4
1996	3.544	48,8	-1,9
1997	3.377	46,5	-4,7
1998	3.304	45,5	-2,2
1999	3.227	44,4	-2,3
2000	2.976	41,0	-7,8
2001	2.842	39,1	-4,5
2002	2.641	36,4	-7,1
Var. % 2002-1990			-63,6
Tasa de variación media acumulativa 2002-1990			-8,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DNV (2003). *Memoria año 2002*, p. 57.

A su vez, durante el período 2003-2010 (último para el que se hallan datos oficiales disponibles) se constata un ligero descenso en la cantidad total de trabajadores de la DNV; con la sólo excepción del

año 2007 en donde se registra un importante aumento de la dotación de personal del ente caminero (Cuadro N° 10). Tras ese año, se vuelve a corroborar una caída en el número total de la plantilla laboral de la DNV, en consonancia con los cambios que se estaban registrando en términos macroeconómicos a nivel local e internacional; producto de la crisis financiera mundial que se desata en el 2008 y su concomitante impacto sobre la economía argentina, sin perjuicio de las tensiones (en especial inflacionarias) que ésta última venía exhibiendo desde el 2006 y 2007 en adelante. No obstante, y pese a ser un lapso en donde se verifica un nuevo redimensionamiento a la baja en el plantel laboral de la DNV, es de notar que se trata en términos relativos el de menor decremento registrado de todo el subperíodo 1974-2010, tal como lo evidencia una tasa de variación mediana acumulativa cercana al 1%; muy por debajo de las tasas acumulativas del 7 y 8 % constatadas en los subperíodos 1974-1983 y 1990-2002, respectivamente.

Cuadro N° 10: Evolución de la dotación de personal total de la DNV. Argentina, 2003-2010 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

Año	Dotación de personal	Índice base 2003=100	Var. Interanual %
2003	2.500	100,0	
2004	2.416	96,6	-3,4
2005	2.277	91,1	-5,8
2006	2.170	86,8	-4,7
2007	2.633	105,3	21,3
2008	2.544	101,8	-3,4
2009	2.461	98,4	-3,3
2010	2.389	95,6	-2,9
Var. % 2010-2003			-4,4
Tasa de variación media acumulativa 2010-2003			-0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DNV (2011). *Memoria de gestión 2008-2010*, p. 116.

En cuanto a la evolución de la Red Vial Nacional durante el lapso 1976-2019, se observa una disminución en torno a la cantidad de kilómetros; dado que se pasa de una infraestructura caminera a nivel nacional de 42.888 km en 1974 a una de 39.931 km en 2017 (ver Cuadro N° 11). Esto implicó un decremento de casi el 7% entre puntas. La mayor parte de ese descenso se explica también por la aplicación del mentado *principio de subsidiariedad del Estado* y la conexas política de privatización periférica, promovidos por la gestión económica de Martínez de Hoz (1976-1981) bajo la última dictadura cívico-militar. Así, por ejemplo, en 1978 se alcanzó la mayor cantidad de kilómetros bajo la jurisdicción nacional y, por ende, bajo la órbita de la DNV, con un total de 44.149

km. Mientras que en 1981 se verificó el menor valor de la serie histórica con 34.787 km.³⁷

Empero, luego de esa brusca caída durante la gestión “procesista”, la tendencia de largo plazo está signada por una relativa estabilidad en el tiempo; pese a ciertos momentos de recomposición, seguidos de otros tantos retrocesos, que marcan un comportamiento un tanto errático, en consonancia con las marchas y contramarchas operadas en el plexo normativo y regulatorio de la actividad vial.

Estos cambios obedecieron, en lo sustantivo, a una importante transformación concretada en el entramado normativo y regulatorio sectorial, a partir del Decreto 1595/79, fechado el 5 de julio de 1979. Por medio de este instrumento legal se dispuso la reconfiguración de la Red Vial Nacional, en el marco de la aplicación del ya referido *principio de subsidiariedad del Estado* a nivel general y de la administración central respecto a los Estados provinciales en particular (“provincialización” de determinadas actividades otrora a cargo del Estado nacional). Esto supuso, entre otras cuestiones, una serie de transferencias recíprocas y gratuitas entre la DNV y las direcciones provinciales viales de diferentes tramos y secciones de rutas y caminos, en virtud del marco jurídico establecido por

37 Existen discrepancias y/o serias carencias entre las distintas fuentes estadísticas en torno a la extensión total de la Red Vial Nacional en todo el período 1976-2019. En primer lugar, no se halla una única fuente válida y confiable que recopile los datos de manera homogénea para todo el período bajo análisis. En segundo término, las distintas fuentes de información existentes no concuerdan entre sí en cuanto a los guarismos para cada sub-período. Por ejemplo, y en especial, para la etapa de la última dictadura cívico-militar los valores presentados por las diversas fuentes oscilan entre un máximo de 49.000 km en 1976 y un mínimo de 38.312 km en 1981, estos difieren con respecto a los datos presentados más arriba. No obstante, más allá de esa disparidad en las cifras, al cotejar los diferentes registros, se ha corroborado que ello no altera, en lo esencial, las tendencias indicativas de largo plazo. Asimismo, se ha tomado como recaudo metodológico adicional considerar los últimos datos actualizados disponibles al respecto para cada sub-período y, al mismo tiempo, se ha sostenido la hipótesis más conservadora en cuanto a la magnitud de las transformaciones suscitadas.

el ya citado Decreto-Ley 505/58, por el cual se aprobó el estatuto orgánico de la DNV.³⁸

Otra transformación significativa en torno a la Red Vial Nacional es el cambio en la composición de la misma por tipo de calzada. En efecto, durante todo el lapso examinado se produjo un importante avance en la pavimentación de la red caminera nacional, tal como lo ilustra el Cuadro N° 11. Vale decir que en 1974 sólo el 54,4% de la red estaba pavimentada, mientras que en 2017 más del 90% se hallaba en esa condición.

A su vez, un efecto derivado del Decreto 1595/79 fue el continuo aumento de la presencia de empresas privadas contratistas que se hicieron cargo de las tareas de conservación y mantenimiento de la Red Vial Nacional³⁹, creando, de ese modo, las condiciones de posibilidad de lo que Castellani (2006) ha denominado como *ámbitos privilegiados de acumulación de capital*.

38 Cfr. Para más detalle sobre las implicancias de la remodelación de la Red Vial Nacional a partir de 1979 véase Iramain, L.D. (2016), pp. 101-102.

39 Cfr. Iramain, L.D. (2016), p. 102; Revista Carreteras (octubre-diciembre, 1979), n. 92, p. 33; Revista Carreteras (octubre-diciembre, 1980), n. 96, p. 3.

Cuadro N° 11: Evolución de la Red Vial Nacional por tipo de calzada. Argentina, 1974-2019 (en Km y porcentajes)

Año	Total Red Vial Nacional	%	Pavimentada	%	Ripio	%	Tierra	%
1974	42.888	100,0	23.332	54,4	11.297	26,3	8.259	19,3
1975	43.203	100,0	24.005	55,6	11.466	26,5	7.732	17,9
1976	43.518	100,0	24.678	56,7	11.635	26,7	7.205	16,6
1977	43.833	100,0	25.351	57,8	11.804	26,9	6.678	15,2
1978	44.149	100,0	26.025	58,9	11.974	27,1	6.150	13,9
1979	41.028	100,0	25.504	62,2	10.580	25,8	4.944	12,1
1980	37.909	100,0	24.985	65,9	9.186	24,2	3.738	9,9
1981	34.787	100,0	24.463	70,3	7.792	22,4	2.532	7,3
1982	35.256	100,0	25.243	71,6	7.611	21,6	2.402	6,8
1983	35.724	100,0	26.024	72,8	7.429	20,8	2.271	6,4
1984	36.652	100,0	26.783	73,1	7.571	20,7	2.298	6,3
1985	36.737	100,0	26.923	73,3	7.516	20,5	2.298	6,3
1986	36.705	100,0	27.276	74,3	7.153	19,5	2.276	6,2
1987	36.673	100,0	27.629	75,3	6.790	18,5	2.254	6,1
1988	36.640	100,0	27.980	76,4	6.427	17,5	2.233	6,1
1989	36.649	100,0	27.989	76,4	6.427	17,5	2.233	6,1
1990	36.677	100,0	28.017	76,4	6.427	17,5	2.233	6,1
1991	36.701	100,0	28.041	76,4	6.427	17,5	2.233	6,1
1992	36.837	100,0	28.107	76,3	6.497	17,6	2.233	6,1
1993	36.837	100,0	28.327	76,9	6.277	17,0	2.233	6,1
1994	36.945	100,0	28.294	76,6	6.418	17,4	2.233	6,0
1995	36.945	100,0	28.294	76,6	6.418	17,4	2.233	6,0
1996	36.945	100,0	28.294	76,6	6.418	17,4	2.233	6,0
1997	38.744	100,0	30.912	79,8	5.893	15,2	1.939	5,0
1998	37.371	100,0	30.078	80,5	5.382	14,4	1.911	5,1
1999	38.408	100,0	31.081	80,9	5.382	14,0	1.945	5,1
2000	38.408	100,0	31.081	80,9	5.382	14,0	1.945	5,1
2001	38.484	100,0	31.153	81,0	5.281	13,7	2.050	5,3
2002	38.632	100,0	31.301	81,0	5.281	13,7	2.050	5,3
2003	38.291	100,0	31.070	81,1	5.471	14,3	1.750	4,6
2004	38.336	100,0	31.350	81,8	5.253	13,7	1.733	4,5
2005	38.313	100,0	33.235	86,7	3.577	9,3	1.501	3,9
2006	38.154	100,0	33.273	87,2	3.278	8,6	1.603	4,2
2007	38.501	100,0	34.026	88,4	3.240	8,4	1.235	3,2
2008	38.920	100,0	34.090	87,6	3.598	9,2	1.232	3,2
2009	39.322	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2010	39.399	s/d	34.857	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2011	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2012	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2013	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2014	40.193	100,0	36.555	90,9	2.922	7,3	716	1,8
2015	39.937	100,0	36.727	92,0	2.386	6,0	824	2,1
2016	39.938	100,0	36.787	92,1	2.389	6,0	762	1,9
2017	39.931	100,0	36.859	92,3	2.310	5,8	762	1,9
2018	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2019	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, pp. 497-498; Consejo Vial Federal (CVF); INDEC (2018). *Anuario estadístico 2017*, pp. 259-262; DNV (2003). *Memoria año 2002*, p. 26.

El mercado de la obra pública vial

3.1. Principales características morfológicas del mercado vial⁴⁰

El mercado vial, en tanto submercado de la construcción, comparte los principales rasgos de las grandes obras de infraestructura: se halla altamente concentrado⁴¹; con la participación de un, relativamente, acotado grupo de empresas privadas encargadas de la realización de las obras de mayor envergadura y complejidad técnica, con significativos requerimientos de capital fijo, y con una injerencia decisiva del Estado en su carácter de único demandante (es decir, se trata de un monopsonio).⁴² A su vez, muchas de esas empresas privadas se desempeñan como firmas constructoras y contratistas de obras públicas en general y viales en particular, desde hace muchas décadas. Algunas de estas fueron las principales beneficiarias de los grandes planes de infraestructura vial de las últimas dos dictaduras cívico-militares en la Argentina, y, más allá de cierta reconfiguración en

40 Se agradece la valiosa colaboración de Juan Ignacio Morelli para la confección y el diseño de los gráficos expuestos en esta sub-sección.

41 Cfr. Ramos, A. y Martínez, R. (2000). El proceso de inversiones en la economía argentina. Impacto de las reformas de política y procesos de decisión ante un cambio de incertidumbres”, en Heymann, D. y Kosacoff, B (Eds.), La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, (Tomo I), EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL, pp. 224-225.

42 Cfr. Serafinoff, V. (2011). Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de las redes viales en Argentina. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, p. 5.

el mapa de agentes económicos, siguen siendo actores e interlocutores clave en la actualidad a la hora de diseñar cualquier tipo de política pública referida a las obras viales.

Esto marca una importante diferencia con respecto al submercado de la construcción de las obras edilicias; que, sobre todo hasta mediados de los años '70, todavía exhibía altos niveles de atomización (en especial, por el lado de la oferta), menores niveles de requerimientos de equipos, una presencia marginal de empresas extranjeras y una menor incidencia relativa del demandante, en cuanto a los requisitos que estaba en condiciones de imponerle al constructor.⁴³

Históricamente, el submercado vial se encuentra, fuertemente, condicionado por los requisitos que el Estado le fija a las firmas constructoras.⁴⁴ Este condicionamiento se ha expresado, en lo fundamental, a través de una barrera de tipo legal-institucional que creaba las condiciones para que sólo un grupo limitado de empresas tuviera acceso a la construcción de obras de ingeniería de gran porte unitario (por ejemplo, la ejecución de grandes puentes como el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo, el Túnel Internacional “Cristo Redentor”, etc.).

43 Cfr. Vitelli, G. (1979). Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina, *El Trimestre Económico*, n. 17, pp. 1008-1012.

44 Cfr. Serafinoff, V. (2011), p.6.

Gráfico N° 6: Aspectos que condicionan la oferta de empresas del sub-mercado vial.



Fuente: Elaboración propia.

Esa barrera estaba relacionada con la preclasificación que se le asignaba a cada una de las firmas interesadas en participar como contratistas del Estado. Esto implicaba que en los procesos licitatorios se tomaba en consideración, no sólo el precio cotizado, sino también la capacidad económico-financiera de las empresas, reflejada a partir de sus montos previos de facturación. En base a estos montos el Estado todos los años determinaba para cada firma un valor máximo de contratación de obras con organismos y empresas públicos, del que no podían excederse. Por lo cual, en la práctica esto beneficiaba a aquellas firmas privadas de mayor tamaño y tendía a reforzar los niveles de concentración del mercado.⁴⁵

Otros factores condicionantes, también vinculados con las pautas establecidas desde el ámbito estatal, han sido de manera asidua las exigencias en materia de antecedentes técnicos. El Estado requería para la realización de las obras que los sistemas y equipos a ser empleados hubieran sido aplicados con anterioridad y contaran con una experiencia, que oficiase como una suerte de certificado de “probidad técnica”, que los avalara. Este requerimiento inducía a la utilización de técnicas y equipos de origen foráneo. Lo cual favorecía a las filiales de

⁴⁵ Cfr. Vitelli, G. (1979), p. 1013.

empresas extranjeras que podían aprovechar los sistemas desarrollados por sus casas matrices en sus países de origen (o en el mejor de los casos a las empresas locales adjudicatarias de las obras que se veían compelidas a comprar las licencias en el extranjero), desalentaba la investigación científico-tecnológica a nivel local, y reforzaba el grado de mono u oligopolización, en general, del mercado de las grandes obras de infraestructura y, en particular, del submercado de las obras viales.⁴⁶ En otros términos, siguiendo la terminología de Nochteff (1994), se trataba de *monopolios no innovadores ni transitorios*, que internalizaban importantes beneficios extraordinarios o cuasi-rentas de privilegio.

Un tercer elemento a tener cuenta, a la hora de analizar la morfología de dicho submercado, es el volumen y la complejidad técnica de las obras a realizar.⁴⁷ Esto supuso, de hecho, la especificidad de cada obra en particular, lo que inevitablemente implicaba para cada contratista enfrentarse con problemas y escollos inéditos; y la concomitante necesidad de desarrollar soluciones alternativas que contemplasen la singularidad de cada situación.⁴⁸ Este rasgo de singularidad, también, contribuyó a que las grandes empresas, dada su estructura organizativa altamente compleja y desarrollada, fueran aptas para la consecución de los mayores proyectos de infraestructura vial.

Si bien no se ha podido efectuar, hasta el momento, por carencia de series de datos consolidados, una comparación minuciosa entre los precios de licitación de las obras, parece poco probable que, en un mercado altamente concentrado como el submercado vial, con las

46 Cfr. Vitelli, G. (1979), p. 1015.

47 Cfr. Serafinoff, V. (2011), p. 5.

48 Cfr. Vitelli, G. (1979), pp.1015-1016.

características ya reseñadas, se hallan fijados los precios por el libre funcionamiento de las “fuerzas del mercado”. No obstante, el titular de la DNV durante el “Proceso”, el Ing. Carmona, no dudaba en aseverar que:

Somos conscientes, que en un régimen de economía libre como es el marco dentro del cual se desarrolla la actividad vial de nuestro país, los precios de las licitaciones son los resultados del libre juego de la oferta y la demanda.⁴⁹.

También, resulta pertinente señalar la existencia de otros elementos que delinearon parte del entramado del mercado de la construcción en general y del submercado vial en particular. En ese sentido, uno de los indicadores que muestran el derrotero por el que atravesaron ambos mercados es la evolución referente a las estadísticas de cemento. Si se comparan las cifras alcanzadas en los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita de dicho insumo intermedio de uso difundido durante el lapso 1976-1981, con los valores registrados en otro momento histórico en el cual se produjo un aumento significativo de la construcción de infraestructura caminera, como lo fue el período del llamado “Plan Vial Trienal” (1968-1970) de la dictadura de Onganía, se observa que los guarismos de la etapa “procesista” superan ampliamente a los de la “Revolución Argentina”.⁵⁰

Si bien los despachos de cemento en el mercado doméstico correspondientes al período 1974-1983 son muy superiores a los del “Plan Vial Trienal”, pese a que, tal como lo muestra el Cuadro N° 12, los registros exhiben una tasa de crecimiento medio acumulativo muy bajo (0.2%). Sin embargo, cabe reconocer distintas fases a lo

49 Revista *Carreteras* (julio-septiembre, 1978), Discurso del Ing. Carmona en el almuerzo de camaradería de la Asociación Argentina de Carreteras, n. 87, p.9.

50 Cfr. Iramain, L. D. (2012b), p. 95.

largo del lapso bajo estudio. Si se recorta el sub-período 1976-1980, se observa un crecimiento permanente de los despachos de cemento, a tal punto que las cantidades de 1980 fueron un 36% más elevadas que las de 1974. Mientras que en la sub-etapa 1981-1982 se verifica un pronunciado descenso de las toneladas despachadas (se registraron caídas interanuales del 10,6% y 17,3%, respectivamente). Recién en 1983 se asiste a un leve repunte de las cantidades remitidas hacia el mercado interno (suba del 1,6% con respecto a 1982).

Cuadro N° 12: Evolución de los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita. Argentina, 1974-1983 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)*

Total País				
Año	Consumo mercado interno (en toneladas)	Índice base 1974=100	Var. Interanual %	Consumo per cápita (kg/hab)
1974	5.416.200	100,0		211,3
1975	5.511.700	101,8	1,8	211,6
1976	5.675.200	104,8	3,0	214,5
1977	6.029.100	111,3	6,2	224,5
1978	6.316.600	116,6	4,8	231,7
1979	6.861.400	126,7	8,6	247,9
1980	7.344.200	135,6	7,0	261,4
1981	6.569.000	121,3	-10,6	230,3
1982	5.432.500	100,3	-17,3	187,9
1983	5.519.500	101,9	1,6	188,2
Var. % 1983-1974			1,9	
Tasa de variación media acumulativa 1983-1974			0,2%	

*Se considera el cemento Portland producido en el país y despachado al mercado interno (es decir, la producción nacional total menos exportaciones) más el producto importado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, p.460; Ministerio del Interior de la Nación y los *anuarios* de la Asociación Fabricantes Cemento Portland (AFCP), varios años.

Ello muestra, a las claras, la importancia que tuvieron las obras públicas en general y las obras viales en particular durante el “Proceso” (al menos en una primera parte); en el marco del cual se llevaron a cabo, entre otros emprendimientos, las obras vinculadas a la organización del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 por parte de Argentina, y de la construcción de las autopistas en la Ciudad de Buenos Aires bajo la gestión del por entonces intendente de facto el Brigadier Osvaldo Cacciatore.⁵¹

La severa crisis legada por la dictadura a la renaciente democracia a fines de 1983, signó todo un largo período de recesión, alta inflación, y ajuste estructural que es típico de la expresión “década perdida”; acuñada por varios analistas para referirse a la magra *performance* de las naciones latinoamericanas durante los años ochenta⁵². En especial, a partir de 1982 con la cesación de pagos de México, que desató la llamada “crisis de la deuda externa” para los países de la región (incluida la Argentina). En ese difícil contexto recesivo, marcado por el déficit fiscal y los reiterados intentos por “sanear” las cuentas públicas, tuvo que desenvolverse la obra pública vial, tal como se vio en la sección anterior (ver Cuadro N° 2 y Gráfico N° 2); y su impacto negativo también se sintió sobre los consumos de cemento en el mercado local durante el período 1984-1989 (ver Cuadro N° 13).

Allí se constata la retracción producida en el mercado de cemento durante la gestión alfonsinista. En todo el lapso considerado (1984-1989), los despachos de cemento experimentaron caídas abruptas en todos los años, salvo en los años 1986 y 1987 (los de mayor estabilidad de precios y cierta recuperación económica al amparo del “Plan Austral”

51 Cfr. Oszlak, O. (1991).

52 O, mejor dicho, el “decenio regresivo”, tal como lo denominaba muy acertadamente Azpiazu, D. (1991).

lanzado en junio de 1985). El año 1989 presentó la caída más brusca de toda la serie (27% con respecto al año anterior), siendo las cantidades consumidas casi un 19% inferiores a las de 1984.

Cuadro N° 13: Evolución de los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita. Argentina, 1984-1989 (en valores absolutos, números índice y porcentajes) *

Total País				
Año	Consumo mercado interno (en toneladas)	Índice base 1984=100	Var. Interanual %	Consumo per cápita (kg/hab)
1984	5.162.700	100,0		173,8
1985	4.514.200	87,4	-12,6	149,9
1986	5.335.000	103,3	18,2	174,9
1987	6.087.900	117,9	14,1	197,0
1988	5.750.300	111,4	-5,5	183,6
1989	4.194.400	81,2	-27,1	132,1
Var. % 1989-1984			-18,8	
Tasa de variación media acumulativa 1989-1984			-4,1%	

*Se considera el cemento Portland producido en el país y despachado al mercado interno (es decir, la producción nacional total menos exportaciones) más el producto importado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, p.460; Ministerio del Interior de la Nación y los anuarios de la Asociación Fabricantes Cemento Portland (AFCP), varios años.

En la década de los noventa se constata un comportamiento cíclico, en consonancia con los movimientos del nivel de actividad económica doméstica. En efecto, en los llamados “años dorados” del “Plan de convertibilidad” (1991-1994), se registró un incremento en los

despachos y consumo de cemento en el mercado interno. En cambio, en los años recesivos, como los derivados de los efectos locales de la denominada “crisis del Tequila” (1995 y 1996), se verificaron fuertes caídas en la evolución de los consumos de cemento. Luego, se asistió a una recuperación en los años posteriores (1997 y 1998), coincidente con la última etapa expansiva del decenio de los noventa. A partir de 1999, en el marco de la fase terminal del “Plan de convertibilidad”, y hasta la eclosión de la crisis de 2001/2002 se corroboraría un decremento más que significativo en los despachos y consumos de cemento en la economía argentina. A guisa de ejemplo, tan sólo en el año 2002 se produjo una merma cercana al 30% con respecto a los deprimidos niveles de 2001. La caída de 2002 fue tan impactante que la cantidad de toneladas despachadas en términos absolutos fue cercana a los guarismos registrados en plena crisis hiperinflacionaria durante el año 1990 (Cuadro N° 14).

Tras la debacle de la convertibilidad y el fin de la paridad cambiaria (de 1 peso=1 dólar estadounidense), se asistió a una progresiva recuperación económica, que marcó una nueva tendencia en materia productiva y sectorial. En ese sentido, los despachos y el consumo de cemento en el mercado interno experimentaron un crecimiento muy significativo a lo largo del período 2003-2015 (la tasa de variación media acumulativa indica un crecimiento cercano al 8%). Si se subdivide dicho período en diferentes fases, se puede verificar que el crecimiento es sostenido e ininterrumpido durante el sexenio 2003-2008. La tendencia alcista sólo se ve quebrada, momentáneamente, en el marco de la crisis internacional de 2009, cuando se registra un descenso del 5% interanual. Pasados los momentos más álgidos de la recesión se retomaría el crecimiento de la economía en general, de los despachos y consumos de cemento en particular, hasta el 2011

inclusive. A partir del año siguiente se evidenciaría un movimiento errático del nivel de actividad interna, acompañado por fluctuaciones en la industria cementera y vaivenes en los despachos al mercado doméstico (Cuadro N° 15).

Cuadro N° 14: Evolución de los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita. Argentina, 1990-2002 (en valores absolutos, números índice y porcentajes) *

Total País				
Año	Consumo mercado interno (en toneladas)	Índice base 1990=100	Var. Interanual %	Consumo per cápita (kg/hab)
1990	3.399.800	100,0		105,6
1991	4.317.300	127,0	27,0	132,4
1992	5.027.300	147,9	16,4	152,5
1993	5.600.800	164,7	11,4	168,1
1994	6.295.000	185,2	12,4	187,0
1995	5.398.000	158,8	-14,2	158,6
1996	5.103.900	150,1	-5,4	148,4
1997	6.858.500	201,7	34,4	197,3
1998	7.280.700	214,2	6,2	207,3
1999	7.291.000	214,5	0,1	205,4
2000	6.221.000	183,0	-14,7	169,1
2001	5.451.400	160,3	-12,4	148,2
2002	3.838.700	112,9	-29,6	104,4
Var. % 2002-1990			12,9	
Tasa de variación media acumulativa 1990-2002			1,0%	

*Se considera el cemento Portland producido en el país y despachado al mercado interno (es decir, la producción nacional total menos exportaciones) más el producto importado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, p.460; Ministerio del Interior de la Nación y los anuarios de la Asociación Fabricantes Cemento Portland (AFCP), varios años.

Cuadro N° 15: Evolución de los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita. Argentina, 2003-2015 (en valores absolutos, números índice y porcentajes) *

Total País				
Año	Consumo mercado interno (en toneladas)	Índice base 2003=100	Var. Interanual %	Consumo per cápita (kg/hab)
2003	4.961.100	100,0		135
2004	6.062.700	122,2	22,2	165
2005	7.428.400	149,7	22,5	202
2006	8.863.000	178,6	19,3	241
2007	9.602.600	193,6	8,3	261
2008	9.754.200	196,6	1,6	265
2009	9.256.700	186,6	-5,1	252
2010	10.194.431	205,5	10,1	254
2011	11.386.417	229,5	11,7	281
2012	10.456.101	210,8	-8,2	256
2013	11.688.026	235,6	11,8	283
2014	11.273.897	227,2	-3,5	271
2015	12.125.033	244,4	7,5	289
Var. % 2015-2003			144,4	
Tasa de variación media acumulativa 2015-2003			7,7%	

*Se considera el cemento Portland producido en el país y despachado al mercado interno (es decir, la producción nacional total menos exportaciones) más el producto importado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, p.460; Ministerio del Interior de la Nación y los anuarios de la Asociación Fabricantes Cemento Portland (AFCP), varios años.

Con la llegada al gobierno de la alianza política de Cambiemos, a fines de 2015, se observaría un nuevo aumento de los despachos de cemento durante el transcurso del año 2017 (un alza del 12% interanual con respecto a los niveles del recesivo año 2016). Empero, con la profundización de las políticas de ajuste, implementadas por

la Administración Macri, se verificó un descenso en la cantidad de toneladas despachadas y consumidas durante el bienio 2018-2019. Sobre todo, en éste último año la caída se hizo bastante pronunciada, registrándose un baja interanual de casi el 7% (Cuadro N° 16).

Cuadro N° 16: Evolución de los despachos de cemento en el mercado interno y el consumo per cápita. Argentina, 2016-2019 (en valores absolutos, números índice y porcentajes) *

Total País				
Año	Consumo mercado interno (en toneladas)	Índice base 2016=100	Var. Interanual %	Consumo per cápita (kg/hab)
2016	10.826.871	100,0		248
2017	12.128.264	112,0	12,0	275
2018	11.811.667	109,1	-2,5	265
2019	11.003.359	101,6	-6,8	245
Var. % 2015-2003			1,6	
Tasa de variación media acumulativa 2019-2016			0,5%	

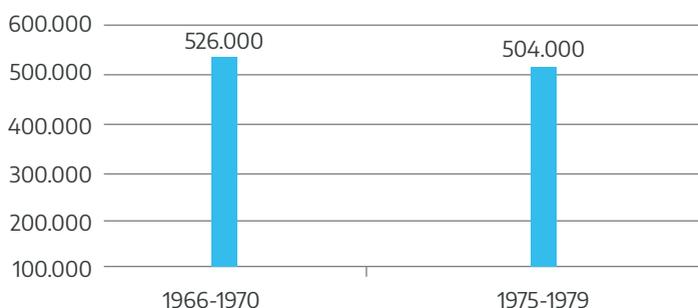
*Se considera el cemento Portland producido en el país y despachado al mercado interno (es decir, la producción nacional total menos exportaciones) más el producto importado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*, Fundación Norte y Sur, p.460; Ministerio del Interior de la Nación y los anuarios de la Asociación Fabricantes Cemento Portland (AFCP), varios años.

Ahora bien, si se ciñe el análisis a indicadores que dan cuenta de manera más específica de la labor del sector vial, como es el caso de las estadísticas vinculadas al consumo de asfalto, se observa una leve caída de las cifras correspondientes al período 1975-1979 (este abarca gran parte de la gestión “procesista” en materia caminera) con respecto a los

valores registrados para la etapa 1966-1970. No obstante, el consumo de material asfáltico alcanzado es un indicio nada desdeñable de la intensa actividad vial desplegada por el “Proceso de Reorganización Nacional” (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7: Consumo promedio de materiales asfálticos. Argentina, períodos seleccionados, 1966-1970 / 1975-1979 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la revista *Carreteras* (octubre-diciembre, 1979), n. 92, p. 41; Comisión Permanente del Asfalto, Boletín *El Asfalto* (junio, 1971), n. 24, s/p.

Otro período histórico importante en materia de producción y despachos de asfalto ha sido el lapso marcado por los gobiernos kirchneristas, en especial durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007). Si se observa el cuadro N° 17 es posible corroborar las tendencias antes señaladas en cuanto al estímulo que dichos gobiernos le confirieron al desarrollo de la infraestructura vial durante los primeros años de gobierno. Más allá de ciertos vaivenes, estrechamente vinculados con el nivel de actividad económica interna, en líneas generales, la evolución de los niveles de la producción y de los despachos de asfalto exhibió una tendencia creciente hasta el año 2007 inclusive. Con la irrupción de la crisis internacional en 2008-2009

y sus impactos sobre los países de la región, incluida la Argentina, se experimentó una merma en dichos niveles. Pasado ese momento, gracias a un adecuado manejo contracíclico de la política económica por parte de las autoridades argentinas, se retomó una senda de crecimiento de los niveles de consumo de materiales asfálticos hasta el 2011, este marca un pico en los despachos en el mercado interno. Luego, se empezarían a evidenciar ciertas fluctuaciones y altibajos en el nivel de actividad interna con su concomitante correlato en materia de producción y consumos de asfaltos.

A su vez, bajo la gestión gubernamental de Cambiemos, si bien se trató de un período de gobierno relativamente breve, las tasas de variación media acumulativa de los niveles de producción y de los despachos de asfalto son más que elocuentes en torno al carácter recesivo de la política económica implementada por la administración Macri. Salvo el año 2017, en el cual se verificó un importante crecimiento de dichos niveles (en consonancia con lo acaecido en la industria cementera), los datos estadísticos correspondientes a los años restantes marcan a las claras la magnitud de la crisis económica desatada.

Cuadro N° 17: Evolución de la producción y de los despachos de asfalto en el mercado interno. Argentina, 2004-2015 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

Total País						
Año	Producción de asfalto (en toneladas)	Índice base 2004=100	Var. Interanual %	Despacho interno (en toneladas)	Índice base 2004=100	Var. Interanual %
2004	645.181	100,0		375.288	100,0	
2005	662.934	102,8	2,8	506.523	135,0	35,0
2006	659.010	102,1	-0,6	565.085	150,6	11,6
2007	679.501	105,3	3,1	595.798	158,8	5,4
2008	570.021	88,4	-16,1	522.772	139,3	-12,3
2009	641.420	99,4	12,5	566.518	151,0	8,4
2010	631.826	97,9	-1,5	571.096	152,2	0,8
2011	675.164	104,6	6,9	602.026	160,4	5,4
2012	531.832	82,4	-21,2	496.868	132,4	-17,5
2013	607.207	94,1	14,2	563.458	150,1	13,4
2014	548.223	85,0	-9,7	539.422	143,7	-4,3
2015	510.733	79,2	-6,8	500.945	133,5	-7,1
Var. % 2015-2004			-20,8	33,5		
Tasa de variación media acumulativa 2003-2015			-2,1%	2,7%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el INDEC (2019). *Estadísticas de Productos Industriales*, pp. 42-43; Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), <https://www.ieric.org.ar/estadisticas/nuestras-estadisticas/nacionales-0>

Cuadro N° 18: Evolución de la producción y de los despachos de asfalto en el mercado interno. Argentina, 2016-2019 (en valores absolutos, números índice y porcentajes)

Total País						
Año	Producción de asfalto (en toneladas)	Índice base 2004=100	Var. Interanual %	Despacho interno (en toneladas)	Índice base 2004=100	Var. Interanual %
2016	441.676	100,0		436.893	100,0	
2017	666.173	150,8	50,8	699.641	160,1	60,1
2018	491.408	111,3	-26,2	580.174	132,8	-17,1
2019	327.404	74,1	-33,4	386.982	88,6	-33,3
Var. %						
2019-2016			-25,9			-11,4
Tasa de variación media acumulativa 2016-2019			-9,5%			-4,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el INDEC (2019). *Estadísticas de Productos Industriales*, pp. 42-43.

Por otro lado, si se consideran las cifras correspondientes a la producción y ventas de maquinaria vial para el período 1974-1983, es dable destacar el volumen alcanzado en ambas variables para el subperíodo 1977-1979, registrándose en 1978 un pico de 1.353 unidades producidas y de 1.379 unidades vendidas en el mercado local (Cuadro N° 19). Posteriormente, se visualiza una tendencia decreciente, en consonancia con la crisis económica desatada a partir de 1980 y con la concomitante reducción de la inversión pública en infraestructura en general. Al desagregar las cifras por tipo de producto se observa que los rubros que motorizaron el crecimiento de la producción y de las ventas en el subperíodo 1977-1979 fueron las cargadoras frontales y las excavadoras y topadoras; mientras que las motoniveladoras sólo alcanzaron un gran volumen de ventas (319 unidades) en el año 1979,

único de la serie analizada en que superaron las cifras obtenidas en el año 1974 (el segundo de mayor éxito en ventas para este tipo de producto).⁵³

Cuadro N° 19: Evolución de la producción y ventas de maquinaria vial. Argentina, 1974-1983 (en valores absolutos, números índice y porcentajes) *

Total País						
Año	Producción Total (unidades)	Producción Total (índice base 1974=100)	Producción Total (variación interanual)	Ventas Totales (unidades)	Ventas Totales (índice base 1974=100)	Ventas Totales (variación interanual)
1974	734	100,0		952	100,0	
1975	753	102,6	2,6	653	68,6	-31,4
1976	632	86,1	-16,1	569	59,8	-12,9
1977	1.041	141,8	64,7	1.058	111,1	85,9
1978	1.353	184,3	30,0	1.379	144,9	30,3
1979	1.143	155,7	-15,5	1.011	106,2	-26,7
1980	674	91,8	-41,0	817	85,8	-19,2
1981	195	26,6	-71,1	210	22,1	-74,3
1982	40	5,4	-79,5	82	8,6	-61,0
1983	66	9,0	65,0	84	8,8	2,4
Var. %						
1983-1974			-91,0			-91,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Desarrollo Industrial, reproducidos en Consejo Técnico de Inversiones S.A (1985): *Tendencias Económicas, Anuario - 84: La Economía Argentina*, edición, n. 23, p. 256.

53 Para ver la información desagregada de la producción y venta de maquinaria vial consúltense Consejo Técnico de Inversiones S.A (1985). *Tendencias Económicas, Anuario - 84: La Economía Argentina*, edición n. 23, p. 256. Cabe señalar las dificultades halladas hasta el momento para identificar fuentes de información continua que posibiliten reconstruir una serie estadística rigurosa y consolidada sobre la producción y ventas de maquinarias viales para el resto de los períodos considerados en este trabajo.

3.2. Principales empresas privadas y actores corporativos del sector vial

Ahora bien, un rasgo que ha caracterizado a las empresas privadas que operan en el mercado de la construcción vial es la existencia de una estructura empresarial relativamente diversificada, esta incluye otro tipo de construcciones (viviendas, centrales nucleares, represas hidroeléctricas, etc.) y la participación en distintas actividades industriales, comerciales y agropecuarias.

Entre las más importantes se destacan: Benito Roggio e Hijos S.A.; Decavial S.A.I.C.A.C.; Empresa Argentina de Cemento Armado S.A. (EACA); Helpport S.A.; Horacio O. Albano Ingeniería y Construcciones S.A.C.I.F.I.; Impresit Sideco S.A (Grupo Macri); Supercemento S.A.I.Y.C.; Techint S.A.; Vialco S.A.; etc.⁵⁴

Muchas de estas empresas llevaron a cabo algunas de las más importantes obras de infraestructura vial del período 1976-1983, ya se tratara de las obras que fueran iniciadas y terminadas en ese lapso, de aquellas que provenían de períodos anteriores y fueron finalizadas bajo la gestión “procesista”, o de las iniciadas durante el “Proceso”, y luego continuadas, por los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura.

Por ejemplo, el consorcio formado por Albano y Techint concluiría en diciembre de 1977 con las obras del Complejo Ferroviario Zárate –

54 Estas firmas también habían tenido una destacada participación en la construcción de obras viales durante el período de la autoproclamada “Revolución Argentina”. Al respecto, véase Castellani, A. (2006), cap. V.

Brazo Largo (iniciado bajo el gobierno de la “Revolución Argentina”)⁵⁵; Techint también habría de ejecutar una de las obras viales de mayor envergadura del lapso 1976-1981, el Túnel Internacional Carretero Argentino – Chileno denominado “Cristo Redentor” (iniciado y terminado bajo el “Proceso”); la firma EACA habría de dar inicio, junto con Sideco y Umberto Girola Este S.A., a otra de las grandes obras licitadas y comenzadas en el período de referencia: el Puente Internacional Posadas – Encarnación (finalizado recién en 1990), así como también habría de construir el puente que estaba destinado a conectar las ciudades de Carmen de Patagones y Viedma (obra que fuera adjudicada a mediados de 1977 y concluida en octubre de 1981); Roggio ejecutaría los trabajos correspondientes a la construcción de la Avenida de Circunvalación de la ciudad de Córdoba (parcialmente terminada en 1978); Vialco y Decavial serían dos de las varias empresas que participarían de la pavimentación de distintos tramos de la Ruta Nacional N° 3 (obra que habría de demandar cuantiosos fondos y que habría sido considerada por los militares, dadas las tensiones con Chile, estratégica en términos geopolíticos)⁵⁶; etc.

En líneas generales, las empresas constructoras del sector son firmas y/o grupos económicos que operan desde hace tiempo en el submercado de la obra pública vial; pero que, al mismo tiempo, han desplegado, en muchos casos, estrategias empresariales de diversificación de sus actividades económicas. Es decir, no sólo son empresas con una vasta trayectoria en el sector de la construcción vial, sino que también

55 No obstante, vale indicar que algunas de las obras complementarias y anexas del complejo ferrocarrilero se habrían de prolongar más allá de diciembre de 1977. Sobre la historia del Complejo Ferroviario Zárate – Brazo Largo, véase el excelente trabajo de Ferrer A. y Rougier, M. (2010).

56 La presunta importancia geopolítica de las obras de pavimentación de la Ruta Nacional N° 3 surge del testimonio brindado, en calidad de informante clave, por el ex – administrador de la DNV (1991-1995), el Lic. Miguel A. Salvia, en una entrevista realizada por el autor en diciembre de 2009.

poseen inserción en otros submercados de la construcción y de otro tipo de rubros económicos, tales como: obras hidráulicas, exploración y producción de petróleo y gas, obras de infraestructura para el sector de minería, desarrollo de emprendimientos urbanísticos como barrios privados, actividades financieras, fabricación de productos siderúrgicos, etc.

Entre las principales empresas privadas, de larga data en la economía vial argentina, cabe mencionar al grupo Autopistas del Sol S.A.; Autopistas Urbanas S.A.; el grupo Benito Roggio S.A.; Burgwardt & Cía.; José J. Chediack S.A.; el grupo Decavial S.A.I.C.A.C.; Helpport S.A.; Supercemento S.A.I.C.; el conglomerado extranjero Techint; etc. Muchas de estas empresas, junto con otro grupo de firmas, son socias de la Asociación Argentina de Carreteras (AAC), cuyo lema es “por más y mejores caminos”. Esta es una entidad privada sin fines de lucro que nuclea a distintos organismos públicos (v.g. las direcciones provinciales de vialidad) y a empresas privadas vinculados al quehacer caminero. Sin embargo, y pese a su carácter de “entidad sin fines de lucro”, históricamente la AAC ha sido un portavoz de los intereses de las grandes empresas privadas del sector, junto con la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), que si bien incluye a las firmas dedicadas a la actividad vial, su misión y objetivos institucionales exceden la representación corporativa de esas empresas, abarcando también a grandes grupos económicos que participan de diversos mercados del sector de la construcción.

Gráfico N° 8: Principales empresas privadas que operan en el sector vial

Autopistas Urbanas S.A.	Autopistas del Sol S.A.	Benito Roggio S.A.	Burgwardt & Cia	José J. Chediack S.A.
Fundada 1978	Fundada 1994	Fundada 1934	Fundada 1927	Fundada 1947
Decavial S.A.I.C.A.C.	Helport S.A.	Supercemento S.A.I.C.	Techint Ingeniería y Construcción (Grupo Techint)	
Fundada 1965	Fundada 1962	Fundada 1955	Fundada 1945	

Fuente: Elaboración propia.

También, cabe señalar que existen distintas entidades, con grados de representación, visibilidad y poder diversos, que directa y/o indirectamente se hallan relacionados con la actividad vial, tales como: la Comisión Permanente del Asfalto (CPA), la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland (AFCP), la Asociación de Fábricas y Distribuidores Argentinos de tractores y otros equipamientos agrícolas, viales, mineros, industriales y motores (AFAT), etc.

En cuanto al listado de reclamos, que ha trascendido a través del tiempo, y atravesado diferentes gobiernos y momentos de la historia vial argentina, cabe destacar que el mismo siempre ha girado en torno a la “escasez” de recursos destinados a financiar las obras públicas viales, ya sea en un contexto como el que prevaleció hasta fines de los ochenta y comienzos de los noventa, signado por la vigencia de la tributación específica sobre los combustibles líquidos, aceites lubricantes, neumáticos, etc. (estos fueron disminuyendo con el paso del tiempo sobre todo después de 1980), como en un entorno muy

favorable para la obra pública vial con recursos presupuestarios, como fueron los gobiernos kirchneristas (2003-2015).⁵⁷

Gráfico N° 9: Principales reclamos y demandas de los actores empresarios y corporativos



Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional que cabe destacar es que el derrotero de las obras públicas viales y el accionar concreto de la DNV, a lo largo del período 1974-2019, estuvieron signados por algunas continuidades en términos de quiénes fueron los principales actores privados que ejecutaron las obras de los distintos planes de obras camineras, sin perjuicio de la aparición de nuevos actores relevantes en el submercado vial.

57 “[...] Siempre se pidió más, es un sector que siempre pide más. Si vos lees ahora nuestros editoriales de la revista Carreteras, vas a ver que pedimos más y eso que en estos últimos años se ha hecho más obra pública que en cualquier otro período”. Cfr. Iramain, L.D. (2012b), pp. 86-87. Entrevista realizada por el autor en diciembre de 2009 al ex-administrador de la DNV (1991-1995) y posteriormente titular de la AAC, el Lic. Miguel Ángel Salvia.

Por su parte, en el período de la última dictadura cívico-militar se corroboró un incremento en la cantidad de firmas constructoras que integraban la cúpula empresaria local (el *ranking* de las 200 mayores empresas que operan en la Argentina según su volumen de ventas). En efecto, en 1976 había tan sólo 4 empresas constructoras que formaban parte del selecto panel de las firmas más grandes del país. Al finalizar dicho período, en 1983, la cantidad de firmas constructoras había ascendido a 7, habiendo alcanzado previamente la cifra de 8 empresas en el año 1979 (ver Cuadros N° 20, 21 y 22).

Cuadro N° 20: Posición de las principales firmas constructoras en la cúpula empresaria local (ranking de las 200 mayores empresas según monto de facturación)- Año 1976

Empresas	Sector de actividad	Tipo de empresa	Posición en el <i>ranking</i>
Techint	Construcción	CE	30
Sade	Construcción	GL	42
Desaci	Construcción	ELI	83
Benito Roggio	Construcción	GL	174

Fuente: Elaboración propia en base a rankings de empresas proporcionados por la revista *Prensa Económica*.

Cuadro N° 21: Posición de las principales firmas constructoras en la cúpula empresaria local (ranking de las 200 mayores empresas según monto de facturación)- Año 1979

Empresas	Sector de actividad	Tipo de empresa	Posición en el <i>ranking</i>
Techint	Construcción	CE	36
Sade	Construcción	GL	43
Impresit Sideco (Grupo Macri)	Construcción	GL	68
Dragados y Construcciones (Dycasa)	Construcción	CE	81
Desaci	Construcción	ELI	108
Supercemento	Construcción	GL	114
Benito Roggio	Construcción	GL	153
Vicente Robles	Construcción	ELI	191

Fuente: Elaboración propia en base a *rankings* de empresas proporcionados por la revista *Prensa Económica*.

Cuadro N° 22: Posición de las principales firmas constructoras en la cúpula empresaria local (ranking de las 200 mayores empresas según monto de facturación)- Año 1983

Empresas	Sector de actividad	Tipo de empresa	Posición en el <i>ranking</i>
Sade	Construcción	GL	37
Techint	Construcción	CE	52
Impresit Sideco (Grupo Macri)	Construcción	GL	53
Dragados y Construcciones (Dycasa)	Construcción	CE	90
Desaci	Construcción	ELI	108
Benito Roggio	Construcción	GL	115
Sebastián Maronese	Construcción	ELI	162

Fuente: Elaboración propia en base a *rankings* de empresas proporcionados por la revista *Prensa Económica*.

En el marco de las reformas estructurales de cuño neoliberal implementadas en la década del noventa, tales como el proceso de privatización de empresas públicas y las políticas de traspaso al sector privado de áreas y/o actividades antes realizadas por organismos estatales, se ha comprobado que los principales consorcios adjudicatarios de la concesión bajo el sistema de peaje de los 18 corredores viales nacionales, exhibieron un desempeño económico-financiero sumamente positivo durante todo el lapso que va desde fines de 1990 hasta la crisis de 2001. En efecto, tal como señalan Azpiazu (2003) y Delgado (2000), dichos consorcios obtuvieron tasas de rentabilidad más que significativas sobre ventas y sobre patrimonio neto. Por ejemplo, tan sólo en los primeros seis años de concesión la tasa interna de retorno sobre el capital propio de las empresas pasó de niveles negativos (debido al impacto de las inversiones iniciales, algunas de ellas muy básicas, como la instalación de las cabinas de cobro del peaje), hasta alcanzar una rentabilidad positiva máxima del orden del 45% en promedio para 1994.⁵⁸ En los años subsiguientes seguirían internalizando ganancias sumamente elevadas, aunque no con los mismos niveles de este último año.

Asimismo, es dable remarcar que los consorcios adjudicatarios de las concesiones viales nacionales estaban conformados por aquellas firmas constructoras que históricamente habían sido contratistas del Estado en general y de la DNV en particular; y que, por tal motivo, detentaban un elevado poder de *lobby* y contaban con posibilidades de establecer una cartelización entre esas grandes empresas. Es decir, la privatización y traspaso de rutas nacionales por medio del sistema de peaje, lejos de garantizar la transparencia y la competencia entre

⁵⁸ Cfr. Delgado, R. (2000), p. 150.

los oferentes al llamado a licitación, redundó en un elevado grado de concentración y colusión de las ofertas entre los principales actores de la denominada “patria contratista”.⁵⁹

Tras el importante desarrollo del sector vial durante las gestiones presidenciales de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), en el año 2016 la administración de la alianza Cambiemos estipuló, por medio de la sanción de la Ley 27328, como un supuesto mecanismo novedoso para el desenvolvimiento de la infraestructura en general y de las obras públicas viales en particular, los contratos de Participación Público –Privada (PPP). Estos contratos apuntaban, al menos desde lo discursivo, a que en las licitaciones de corredores viales participaran empresas privadas capaces de asumir cierto “riesgo empresario” y que se encargaran de obtener el financiamiento (incluyendo la posibilidad de requerir financiamiento externo) para la construcción de las rutas correspondientes a cada corredor.⁶⁰

Tal como se ha difundido a través de la prensa diaria y algunos otros medios de comunicación, el mecanismo de las PPP no ha sido para nada eficiente, dado que las firmas contratistas, en el contexto de crisis económica que legó el gobierno de Mauricio Macri, no lograron conseguir los recursos financieros necesarios para la consecución de las obras licitadas. En efecto, los contratos de PPP evidencian un bajo porcentaje de avance y cumplimiento de los proyectos pautados. No obstante, como ha trascendido en la prensa diaria, la Administración Macri, lejos de dar de baja los referidos contratos por incumplimiento de los plazos estipulados, decidió realizar una prórroga de estos.⁶¹

59 Cfr. Azpiazu, D. (2003), p. 110.

60 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268322/norma.htm>

61 Cfr. Kollmann, R. (12 de enero de 2020). El entuerto de las PPP, Página /12, p. 2.

4

Conclusiones

Tal como se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo, el derrotero del sector vial, en general, y de la DNV, en particular, ha estado signado por los vaivenes y fluctuaciones que han marcado las políticas públicas en la Argentina, a lo largo del período 1976-2019. En ese sentido, cabe destacar que durante dicho lapso, el accionar de la DNV estuvo sujeto a diferentes lógicas de conducción política en torno al rol asignado a la intervención estatal en materia económica y, por ende, su forma de procesar y llevar a cabo los distintos lineamientos de políticas viales. Estas han dejado, sin duda alguna, una huella en la calidad y el conjunto de capacidades disponibles por parte del ente caminero.

En efecto, no sólo se experimentaron cambios en términos de orientación de las políticas económicas generales y de las políticas viales en particular; sino que también, se evidenciaron importantes y grandes transformaciones operadas en el régimen de acumulación de capital a lo largo del recorte cronológico propuesto en este trabajo, en especial durante la última dictadura cívico-militar y la Administración Menem. Por lo cual, es dable constatar cómo durante la vigencia de la valorización financiera (1976-2001), se asistió a una suerte de desmantelamiento de dichas capacidades y de la calidad de la intervención de la DNV: caída sostenida de la dotación de personal,

merma en los niveles de autonomía relativa, pérdida de capacidades técnicas y operativas a través de la disminución del parque de maquinarias, fuertes caídas de los niveles de inversión sobre todo en la década de los ochenta, etc.

Tras la salida de la convertibilidad, en enero de 2002, se asistió a un proceso de transición política y de paulatina recuperación económica, que derivaría en la aparición, en la escena nacional, del proyecto político kirchnerista. Este proyecto estuvo signado, entre otras cuestiones, por un nítido cambio de orientación de la política económica general y de revitalización de las obras viales en particular, confiriéndole un papel estratégico a la intervención del Estado en la conducción del proceso económico. La primacía de la lógica política, en torno a las decisiones y a la gestión de la política económica, fue un rasgo característico de los gobiernos kirchneristas, en contraste con las administraciones gubernamentales pasadas. Esa lógica, más allá de ciertas coyunturas, también impregnó la actuación de la DNV durante gran parte del período 2003-2015.

A fines de 2015, con la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos, se constató un giro en materia de política económica y un viraje en la concepción del Estado; permeada por una retórica y por una lógica privatista, aperturista y neoliberal, que impactaría fuertemente, en líneas generales, en la gestión de los asuntos públicos.

En ulteriores investigaciones se espera poder subsanar las carencias de información válida y confiable para continuar la reconstrucción socio-histórica del accionar de la DNV a lo largo del período 1976-2019; en especial, para rastrear más en profundidad lo actuado en materia vial durante la gestión macrista, para la cual, hasta el momento, se han encontrado relativamente pocos datos consolidados al respecto.

5

5. Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (1994). El análisis de la burguesía como actor político. *Realidad Económica*, n. 128.
- Arceo, N., Monsalvo, P., Schorr, M. y Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002). Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina. En Azpiazu, D. (Ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Universidad Nacional de Quilmes / FLACSO/IDEP.
- Arceo, E. (2006). El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. En Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo (Comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Caro o Ceca.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. [1986] (2004). *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80*. Siglo XXI.
- Azpiazu, D. y Kosacoff, B. (1989). *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Centro Editor de América Latina-CEPAL.
- Azpiazu, D. (1991, marzo). *Programas de ajuste en la argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo*. Trabajo presentado en el Seminario Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años '80, organizado por Memorial de América Latina, San Pablo.
- Azpiazu, D. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina*. Fundación OSDE/CIEPP/Miño y Dávila.

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. *Documento N° 1*, Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Basualdo, E. M. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. FLACSO/Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Cara o Ceca.
- Basualdo, E. (2013). El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores. En Verbitsky, H., Bohoslavsky, J. P. (Eds.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Siglo XXI.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Belini, C. y Korol, J.C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Siglo XXI.
- Bulmer-Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En Pucciarelli A. (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. IDAES-UNSAM/Prometeo.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. *Desarrollo Económico*, n. 76.
- Canitrot, A. (1983). Orden social y monetarismo. *Cuadernos CEDES*, n. 7, vol. 4.
- Castellani, A. (Octubre de 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 de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires].
- Castellani, A. (Noviembre 2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación*, n. 14.

- Castellani, A. y Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo del IDAES-UNSAM*, Año 6, n. 9.
- Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*. Ariel.
- Chibber, V. (2005). Reviving the developmental state? The myth of the 'national bourgeoisie'. *Socialist Register*.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1987). De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977-1982. *Ensayos Económicos del Banco Central de la República Argentina*, n. 37.
- Delgado, R. (2000). Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina. En Heymann, D. y Kosacoff, B (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. (Tomo II). EUDEBA/Naciones Unidas-CEPAL
- Ferrer, A. (1987). *Nacionalismo y orden constitucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. y Rougier M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. y Rougier M. (2010). *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2014). *El empresario argentino*. Capital Intelectual.
- Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*. Fundación Norte y Sur.
- Flick, U. (1992). Triangulation Revisited: Strategy of Validation or Alternative. *Journal for the Theory of Social Behaviour*.
- Frenkel, R. (1989). El régimen de alta inflación y el nivel de actividad. *CEDES*, documento n. 26.
- Frenkel, R. (1990). Ajuste y estabilización. Revisión de algunas experiencias latinoamericanas. *CEDES*, documento n. 45.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.
- Girbal-Blacha, N. (Coord.), Zarrilli, A. y Balsa, J. (2001). *Estado, economía y sociedad en la Argentina (1930-1997)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Girón, A. (2007). Circuito monetario y actores del orden económico internacional. En Girón, A. y Correa, E. (Comp.), *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*. CLACSO.

- Iramain, LD y Serrani, E. (2009). Intervención económica del Estado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación. Los casos de las políticas públicas en la Argentina en materia de construcción de obras viales (1976-1983) y desregulación del mercado de hidrocarburos (1989-1998). *Documentos de Investigación Social del IDAES*, n. 9, ISSN 1851-8788. <http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/documentos.asp>,
- Iramain, L. D. (Segundo semestre de 2010). Intervención estatal, desempeño empresario y ámbitos privilegiados de acumulación. El caso del sector vial durante la última dictadura militar, Argentina (1976-1981). *H-industri@*, año 4, n. 2, ISSN 1851-703X.
- Iramain, L. D. (2012a). El caso APA vinculado a la obra vial (1976-1981). En Ana Castellani (coord.), *Recursos públicos, intereses privados*. UNSAM Edita.
- Iramain, L. D. (2012b). *Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981)* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires].
- Iramain, L. D. (marzo de 2013). Política económica en la dictadura. La orientación y calidad de la intervención económica del Estado en el sector vial. La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (Argentina, 1976-1981). *Documentos de Investigación Social del IDAES*, n. 24, ISSN 1851-8788. http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_24_Iramain.pdf
- Iramain, L. D. (2016). Las tramas de la dictadura. La articulación Estado y empresarios en torno a la configuración del marco regulatorio de la actividad vial (Argentina, 1976-1981). *Perspectivas sobre la industria 3. Documento de trabajo 3*. Área de estudios sobre la industria argentina y latinoamericana. Instituto Interdisciplinario de economía política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA), ISBN 978-950-29-1559-3. http://www.aesial.com/uploads/1/1/2/4/11241421/dt3_aesial.pdf
- Jick, T. (1979). Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly*. (Vols. 24).
- Kalecki, M. [1954.] (1977). *Teoría de la dinámica económica*. Fondo de Cultura Económica.
- Kosacoff, B. (1984). "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983". *Documento de trabajo del CEPAL*, nro. 13.

- Kosacoff, B. y Katz, J. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectivas*. Centro Editor de América Latina-CEPAL.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001). *Cambios en la estructura industrial argentina (1975-2000)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Kosacoff, B. (Julio de 2010). Desarrollando capacidades competitivas, estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva. *Boletín Informativo Techint*, número especial.
- Miliband, R. [1965] (1991). Marx y el Estado. En Poulantzas, N., Miliband, R. y Laclau, E. (1991). *Debates sobre el Estado Capitalista: Estado y clase dominante*. Imago Mundi.
- Muchnik, D. (2004). *Los últimos cuarenta años. Argentina a la deriva*. Capital Intelectual.
- Müller, A. (1º semestre de 2001). Un quiebre olvidado: la política de Martínez de Hoz. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, año XI. (Vols. XI). (21).
- Nochteff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En Azpiazu, D. y Nochteff, H. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. FLACSO / Tesis Norma.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La dictadura militar 1976/1983*. Paidós.
- Nun, J. (2007). Prólogo. En Torrado, S. (Comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. (2 Tomos). Edhasa.
- O' Donnell, G. [1977] (2008). Apuntes para una teoría del Estado. En O' Donnell, G., *Catacumbas*. Prometeo.
- O' Donnell, G. [1978] (2008). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. En O' Donnell, G., *Catacumbas*. Prometeo.
- Ortiz, R. M. (1971). *Historia económica de la Argentina*, tomo II. Plus Ultra.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano*. CEDES-Humanitas.
- Palazuelos, E. (2015). *Economía política mundial*. AKAL.
- Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Fondo de Cultura Económica.

- Piva, A. (2015). *Economía y política en la argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Poulantzas, N. [1969] (2012). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Poulantzas, N. [1979] (1991). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En Pucciarelli, A. (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Rapoport, M. Et al. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Macchi.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina*. Booket.
- Ramos, A. y Martínez, R. (2000). El proceso de inversiones en la economía argentina. Impacto de las reformas de política y procesos de decisión ante un cambio de incertidumbres. En Heymann y D., Kosacoff, B (Eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*. (Tomo I). EUDEBA/ Naciones Unidas-CEPAL.
- Recalde, H. (2013). Supresión de los derechos de los trabajadores. En Verbitsky, H. y Bohoslavsky, J. P. (Eds.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Siglo XXI.
- Roll, E. [1994] (2010). *Historia de las doctrinas económicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Schorr, M. (2004). *Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina Contemporánea*. Edhasa.
- Schorr, M. (2013). El poder económico industrial como promotor y beneficiario del proyecto refundacional de la Argentina (1976-1983). En Verbitsky, H. y Bohoslavsky, J.P. (Eds.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Siglo XXI.
- Schumpeter, J. [1911] (1957). *Teoría del desenvolvimiento económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J. (Junio de 1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina, *Economía de América Latina*, número especial.

- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. AZ Editora.
- Serafinoff, V. (2011, agosto). Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de las redes viales en Argentina. Trabajo presentado en la IX Jornadas de Sociología, *Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas.
- Sidicaro, R. (2004). Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el 'proceso' en perspectiva comparada. En Pucciarelli, A. (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Emecé.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En Torrado, S. (Dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. (Tomo I). Edhasa.
- Vitelli, G. (1979). Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina. *El Trimestre Económico*, n. 17.
- Vitelli, G. (2012). *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini – Universidad Nacional de Quilmes.

Fuentes consultadas

- *Anales de Legislación Argentina* (varios años). Biblioteca Legal del Ministerio de Economía.
- *Anuarios de la Dirección Nacional de Vialidad* (varios años). Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- *Boletín El Asfalto* (varios números). Biblioteca de la Comisión Permanente del Asfalto.
- *Caminos* (varios números). Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- *Carreteras* (años 1975 a 1983). Asociación Argentina de Carreteras. Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- Consejo Técnico de Inversiones S.A. La Economía Argentina. *Tendencias Económicas* (varios números). Biblioteca del Ministerio de Economía.
- Consejo Vial Federal.

<http://www.cvf.gov.ar/>

- *Construcciones* (varios números). Cámara Argentina de la Construcción. Biblioteca de la Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Vialidad. (1981). *Cinco años en el quehacer vial del país 1976-1981*, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- *El Constructor* (años 1975 a 1981). Biblioteca de AYSA S.A.
- FIDE. *Coyuntura y Desarrollo* (varios números). Biblioteca del Ministerio de Economía.
- Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC). <https://www.ieric.org.ar/estadisticas/nuestras-estadisticas/nacionales-0>
- INDEC. (2018). *Anuario estadístico 2017*.
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2017.pdf
- INDEC. (2019). Estadísticas de Productos Industriales. <https://www.indec.gob.ar/ftp/>

cuadros/economia/epi_12_19.pdf

- INFOLEG.

<http://www.infoleg.gob.ar/>

- *Mercado* (años 1976 a 1981). Biblioteca del Ministerio de Economía.
- Ministerio de Economía de la Nación. (1982). *Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981* (Tomo I y II). Biblioteca del Ministerio de Economía.
- *Prensa Económica* (años 1976 a 1981). Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación. (s/f). *Informe 1976-1980*. Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 - N.º 15 - 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 410

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: **publicaciones.inap.gob.ar**

Junio 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina