



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
NÚMERO 24 – AÑO 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)

Lucas Iramain

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)

RESUMEN

La *gestión económica liberal-corporativa* de Martínez de Hoz (1976-1981) estuvo signada por un carácter sumamente contradictorio derivado, en lo esencial, de las disputas existentes y de la concomitante relación de fuerzas entre las diferentes fracciones que componían el elenco gubernamental del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”. En ese sentido, lejos de aplicarse plenamente el mentado “principio de subsidiariedad del Estado” sostenido por el equipo económico de Martínez de Hoz, se produjo de manera paradójica una fuerte intervención del Estado en el proceso económico, creando las condiciones de posibilidad para el surgimiento de determinados espacios privilegiados de acumulación de capital para los grandes agentes económicos privados.

En ese sentido, el presente trabajo se propone caracterizar los principales rasgos de la intervención económica del Estado a nivel nacional en el sector de infraestructura vial. Mediante la exposición de los resultados de este estudio de caso, se procura aportar evidencia empírica que corrobore la tesis sobre el carácter dual (liberal-corporativo) de la gestión de Martínez de Hoz al frente del Ministerio de Economía y, al mismo tiempo, abone los postulados que sostienen que bajo dicha gestión se produjo la llamada *expansión económica del Estado subsidiario* (Schvarzer, 1982) y la configuración de determinados *ámbitos privilegiados de acumulación de capital* (Castellani, 2006).

PALABRAS CLAVE

Intervención económica del Estado - Gestión liberal corporativa – Ámbitos privilegiados de acumulación de capital – Subsidiariedad estatal - Sector vial

1. Introducción

Entre 1976 y 1981 la Argentina estuvo atravesada por profundas transformaciones a nivel económico y social operadas, en gran parte, a través de la aplicación de una política económica sumamente contradictoria. El carácter contradictorio de dicha política se debió, en lo esencial, a las pugnas desatadas en el seno del elenco gubernamental del denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, entre las distintas facciones que componían la corporación militar, y entre la fracción nacionalista y proindustrialista de las Fuerzas Armadas y el equipo económico liderado por José Alfredo Martínez de Hoz quien preconizaba la aplicación estricta del mentado “principio de subsidiariedad del Estado”.

En ese sentido, lejos de constituirse en una política económica coherente y compartida por los distintos actores involucrados en el gobierno de la última dictadura cívico-militar, se erigió en una *gestión económica liberal-corporativa* (Pucciarelli, 2004). Es decir, una gestión que combinó, en virtud de la correlación de fuerzas existente, de manera paradójica elementos de tinte liberal (como el referido principio de subsidiariedad) y otros de cuño corporativo que, entre otras cosas, recelaban de cualquier medida tendiente a reducir el grado de injerencia del Estado en el proceso económico.

En esa línea, el presente trabajo se propone caracterizar los principales rasgos de la intervención económica del Estado a nivel nacional en el sector de infraestructura vial. Mediante la exposición de los resultados de este estudio de caso, se procura aportar evidencia empírica que corrobore la tesis sobre el carácter dual (liberal-corporativo) de la gestión de Martínez de Hoz al frente del Ministerio de Economía y, al mismo tiempo, abone los postulados que sostienen que bajo dicha gestión se produjo la llamada *expansión económica del Estado subsidiario* (Schvarzer, 1982) y la configuración de determinados *ámbitos privilegiados de acumulación de capital* (Castellani, 2006).

La elección del estudio de caso se halla justificada, en primer lugar, por ser un sector que, pese a su importancia estratégica, ha sido escasamente abordado en la literatura especializada y, en segundo término, por ser uno de las áreas de incumbencia del equipo económico de Martínez de Hoz en donde se percibe más nítidamente el carácter paradójico de su gestión.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: un primer apartado se halla dedicado a exponer las herramientas teórico-metodológicas que se emplearon para realizar el abordaje empírico. Una segunda sección está reservada a presentar los datos

relativos a la estructura político-institucional de la Dirección Nacional de Vialidad. Una tercera sección está destinada a presentar los principales resultados de la *orientación* de la intervención económica estatal en el sector vial. En un cuarto apartado se exhibe la información referente a la *calidad* del accionar del Estado en dicho sector. Por último, se esbozan unas consideraciones finales a modo de conclusión.

2. Notas teóricas sobre la intervención económica del Estado, la gestión liberal-corporativa y los ámbitos privilegiados de acumulación

En primer lugar, cabe señalar que la noción de *intervención económica estatal* alude al conjunto de acciones y/u omisiones del Estado que repercuten de manera directa e indirecta sobre el proceso económico global o sobre algunos sectores de actividad económica específicos. Asimismo, se refiere a la compleja articulación de dos dimensiones clave como son la *orientación* y la *calidad*. La primera de ellas 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.). Mientras que la segunda de las dimensiones incluye al conjunto de *capacidades* disponibles por parte del sector público (tales como: recursos financieros, técnicos, administrativos, estabilidad de los planteles laborales y organigramas, etc.) y a la *autonomía relativa*¹ del aparato estatal (cuyos referentes empíricos, entre otros, son el origen social de los funcionarios 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.).²

Por su parte, siguiendo a Pucciarelli (2004) cabe entender a la *gestión liberal-corporativa* como a un tipo de gestión económica que combina, de manera contradictoria, elementos de tinte liberal (v.g. en el caso argentino el sostenimiento por

¹ El concepto de *autonomía relativa* se entiende en un doble sentido, por un lado, se refiere al margen de libertad y maniobra que detentan las diversas instancias y/o segmentos que conforman el Estado al momento de diseñar, implementar y monitorear las diferentes políticas públicas; mientras que por otro, hace alusión a la independencia relativa entre el conjunto del aparato estatal y la clase dominante o algunas de sus fracciones, en la medida en que el Estado capitalista contribuye de manera decisiva al mantenimiento y reproducción del modo de producción capitalista en su totalidad, y no meramente de una determinada clase social o fracción de clase (Cfr. O' Donnell, [1977] 2008; Poulantzas, 1991).

² Véase Castellani (2006), cap. II y anexo I.

parte del equipo económico de Martínez de Hoz de una retórica antiestatista, plasmada en el mentado “principio de subsidiariedad del Estado”³ con otros de cuño corporativo que recelan, entre otras cuestiones, de la puesta en marcha de medidas tendientes a reducir el grado de injerencia de la intervención del Estado en la economía.

Por otra parte, del examen efectuado sobre el recorrido seguido, en cada caso histórico concreto, por las dos dimensiones de la *intervención económica estatal* y por el desempeño económico de los agentes privados, resulta plausible desprender ciertos elementos de juicio que permiten inferir si se está en presencia o no de un *ámbito privilegiado de acumulación*.⁴ Algunos de esos elementos o indicios son: el incremento de las transferencias de recursos públicos al *capital concentrado interno*⁵; políticas públicas destinadas a la ampliación del radio de acción del llamado *complejo económico estatal –privado*⁶; la *orientación* impresa al *marco regulatorio o plexo normativo de*

³ Según Belini y Rougier (2008), el principio de subsidiariedad del Estado habría sido probablemente tomado de la doctrina eclesial. 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 y Rougier, 2008, p. 297).

⁴ Siguiendo a Castellani (2006) se entiende por *ámbitos privilegiados de acumulación de capital* a aquellos espacios y/o contextos de actividad económica con elevados niveles de rentabilidad y con escasa o nula exposición a la lógica de la “competencia capitalista”, que son susceptibles de erigirse en fuentes de *cuasi-rentas de privilegio* para los actores socioeconómicos que participan de dichos espacios.

⁵ Siguiendo a Basualdo (2001 y 2010) 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 100 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; lo cual les permite detentar una importante presencia en distintos segmentos de mercado 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.). Por otro lado, esa inserción en la estructura 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.

⁶ Siguiendo a Schvarzer (1979) la noción de *complejo económico estatal-privado* alude al conjunto de vínculos establecidos entre organismos o empresas públicas, firmas del sector privado y/o empresas mixtas, etc. Dichos vínculos se expresan, en lo esencial, en torno a una gama relativamente amplia de actividades económicas, entre las que se han destacado la construcción de grandes obras de infraestructura (incluidas las obras viales), la producción de bienes intermedios de uso difundido (como la siderurgia, la petroquímica, las pastas celulósicas, el cemento, etc.), las telecomunicaciones, la exploración y explotación de hidrocarburos, etc. Ello ha tendido a configurar un entramado de *posiciones mono u oligopólicas* que, a su vez, se han erigido, en muchos casos, como la base propicia para el surgimiento y consolidación de lo que más tarde Castellani (2006) denominó como *ámbitos privilegiados de acumulación*. La constitución del *complejo estatal – privado* se produjo a través de un largo proceso histórico que, como señalara Schvarzer (1979), se dio “sin ruido ni estridencias”, pero que, no obstante,

cada actividad económica; el deterioro de la *calidad* de la intervención estatal a causa de la pérdida de *capacidades financieras y administrativas*, y/o la erosión de la *autonomía relativa* del aparato estatal; la conformación de *monopolios no innovadores ni transitorios*⁷ y la obtención de *cuasi-rentas de privilegio*⁸ y el desempeño económico favorable evidenciado por las empresas vinculadas al *complejo económico estatal – privado* y/o beneficiadas por ingentes transferencias de fondos públicos, en relación al resto de los agentes económicos; etc.⁹

A su vez, la *intervención económica estatal* (y sus dos dimensiones, *orientación y calidad*) se tornan aún más inteligibles si se considera al Estado no sólo como un “aparato de gestión”, sino también -y principalmente- como condensación material, específica y contradictoria de una relación de fuerzas entre distintas clases y fracciones de clase¹⁰; la cual se traduce en separaciones y conflictos en el seno del propio Estado, entre sus distintas ramas y aparatos. Porque, tal como señalara Poulantzas, es dable concebir al Estado como algo más que un mero “[...] *cuerpo de funcionarios y de personal estatal unitario y cimentado en torno a una voluntad política unívoca, hay que*

alcanzó una gran envergadura en relación a los parámetros de la economía local. Para más detalle consultar Castellani (2004, 2006 y 2008) y Schvarzer (1979 y 1982).

⁷ Constituyen el entramado de *posiciones monopolíticas* derivado, en lo fundamental, de la *intervención económica estatal*. Estas posiciones confieren a las empresas (o mejor dicho, a los actores socioeconómicos que las detentan) la posibilidad de internalizar beneficios extraordinarios que no se sustentan en la innovación y aplicación de nuevos procesos tecnológicos en el ámbito de la producción. Cfr. Castellani (2006), p. 33; Nochteff (1994), pp. 33 y 45.

⁸ Son aquellas ganancias extraordinarias que se generan a través de un conjunto de regulaciones y normativas estatales que posibilitan, entre otras cosas, que ciertos agentes privados logren establecer y/o fortalecer sus *posiciones mono u oligopólicas* en los “mercados” o segmentos de mercado en los cuales participan, mediante la implementación de mecanismos de manejo discrecional de los precios y/o las cantidades de los bienes y/o servicios ofertados, o bien por medio de la captación de una ingente masa de recursos bajo la forma de *barreras a la entrada* instauradas y sostenidas por disposiciones gubernamentales y/o subsidios directos otorgados por el Estado. En ese sentido, las *cuasi rentas de privilegio* se hallan lejos de estar basadas en desarrollos tecnoproductivos y/o comerciales orientados hacia una mayor eficiencia y a una creciente optimización en la estructura de costos de las firmas privadas. Cfr. Castellani (2006), p. 33; Nochteff (1994), p. 38.

⁹ Cfr. Castellani (2008), pp. 140-142.

¹⁰ Véase Poulantzas (1979), pp. 154-155. Un enfoque próximo a esta línea interpretativa, es el de O’ Donnell ([1977] 2008) quien concibe al Estado como un *aspecto* de una relación social de dominación – la relación entre el capital y el trabajo asalariado-, de la cual es, al mismo tiempo, garante y organizador. Lo cual implica que el Estado no se reduce a su “objetivación” en instituciones, visualizadas como “externas” por parte de los sujetos sociales de esa relación de dominación, sino que es constitutivo de la misma; a tal punto que: “*El estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases [...] El estado es el garante del trabajador asalariado en tanto clase, no sólo de la burguesía [...] Esto entraña que el estado es la expresión de un interés más general que el de los sujetos de cuya relación emana. Pero ese interés no es neutral o igualitario; es el de la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad. Esto equivale a decir que el estado en conjunto –como aspecto y como objetivación- es también una forma de articulación de aquellos sujetos sociales*” (O’ Donnell, [1977] 2008, p. 226).

habérselas con feudos, clanes y facciones diversas [...].¹¹ En ese sentido el análisis del derrotero seguido por el sector vial (y en particular el de la DNV) durante la última dictadura cabe ser entendido a partir de las contradicciones que se expresan en y a través del Estado, no sólo entre el capital y el trabajo asalariado, sino – muy especialmente – entre las distintas fracciones que conforman el *bloque de poder o bloque dominante*¹². Esto último se constató en el caso de las pujas dentro del elenco gubernamental del “Proceso de Reorganización Nacional”, las cuales fueron entabladas, en lo fundamental, entre los grupos vinculados al *complejo económico estatal –privado* y el equipo económico comandado por José A. Martínez de Hoz.¹³

3. Notas sobre la estructura político –institucional de la DNV

Al igual que en golpes de Estado precedentes, el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” procuró un retorno al “orden” en el plano político – institucional., dando por finalizado el “desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo”.¹⁴ Sin embargo, esta nueva asonada militar, no se limitó al derrocamiento de las autoridades constitucionales, y a las consabidas medidas, como la prohibición de la actividad partidaria, la disolución del parlamento, la intervención de los sindicatos y las corporaciones empresariales, etc.; sino que desplegó una peculiar lógica de ocupación del aparato del Estado, signada 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.^{15/16}

¹¹ Poulantzas (1979), p. 163.

¹² Entendiendo por tales términos, a la “*unidad contradictoria particular de las clases y fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista [...] Es aquí donde el concepto de hegemonía puede aplicarse a una clase o fracción dentro del bloque en el poder. Esa clase o fracción hegemónica constituye en efecto el elemento dominante de la unidad contradictoria de las clases o fracciones políticamente dominantes, que forman el bloque en el poder [...] La lucha de clases, la rivalidad de intereses entre esas fuerzas sociales, está presente allí constantemente, conservando esos intereses su especificidad antagónica*” (Poulantzas [1969] 2001, citado en Ortiz y Schorr, 2007, p. 3). Para ampliar sobre este concepto consultar Poulantzas (1979).

¹³ Cfr. Canelo (2004) y (2008).

¹⁴ Rapoport (2000), p. 738.

¹⁵ Cavarozzi (2006), p. 59; Sidicaro (2001), p. 28; Todesca (2006), p. 233.

¹⁶ 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 (2004), pp. 221-222; Canelo (2008), p. 216; Novaro y Palermo (2003), pp. 43-50; y Peralta Ramos (2007), pp. 162-163.

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV)¹⁷ no estuvo al margen de esa tentativa de “normalización” de las distintas empresas públicas y reparticiones estatales mediante la designación de interventores y/o nuevos directivos por parte del poder castrense. En un primer momento se asistió a la remoción de los funcionarios nombrados por el tercer gobierno peronista y se procedió a la instauración como delegado-interventor de la Junta Militar al Coronel Enrique Carlos Ferro, quien asumió por un período breve la conducción del organismo vial. Al igual que en otras entidades gubernamentales, y en el marco global de la aplicación sistemática del “terrorismo de Estado”, en conjunción con la política de “racionalización” del sector público inspirada por el “principio de subsidiariedad del Estado”, se llevó a cabo un proceso de “disciplinamiento” de la clase trabajadora en general y de los trabajadores estatales en particular. Este disciplinamiento parece haberse operado, *grosso modo*, a través de dos vías: ya sea por medio del secuestro y desaparición, o mediante la reducción de los planteles laborales de las distintas empresas y reparticiones públicas, en un contexto general de drástica reducción de los salarios reales del conjunto de los trabajadores. A partir del testimonio brindado por un trabajador de la DNV durante esos años y el proporcionado en una entrevista por el Lic. Miguel Ángel Salvia (ex – Administrador General de la DNV en el período 1991-1995 y uno de los expertos que más conocen acerca del derrotero del sector vial), cabe colegir que la labor del Coronel Ferro estuvo básicamente enfocada en la primera de las “etapas” del proceso de “disciplinamiento”, es decir, en las tareas de “normalización” del organismo y de “limpieza” del plantel laboral de aquellos empleados considerados “indeseables”, “subversivos” o, en el mejor de los casos, como “díscolos”. Dicho proceso habría de proseguir durante la gestión del Ing. Carmona (mayo de 1976- marzo de 1981) pero, en lo fundamental, bajo la segunda modalidad tendiente a un creciente “redimensionamiento” de la estructura de la DNV. En ese

¹⁷ La Ley N° 11.658, promulgada el día 5 de octubre de 1932, dispuso la creación de la DNV a partir de la reconversión de la antigua Dirección Nacional de Puentes y Caminos. A través de esta ley se establecieron los lineamientos de la Red Troncal de Caminos y se instituyó a la DNV como ente autárquico facultado para definir, proyectar, construir y conservar las obras correspondientes a dicha red. Asimismo, esta norma estipulaba la creación de recursos específicos, derivados de un impuesto sobre la nafta, destinados a financiar a la actividad vial. Posteriormente, a fines de 1958 el gobierno de la llamada “Revolución Libertadora” dictó el Decreto-Ley N° 505/58 por medio del cual se le confirió a la DNV una nueva estructura, al mismo tiempo que se fijaron las pautas para la creación del Consejo Vial Federal, en el cual pasaron a estar representadas 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. Para más detalle sobre la historia del sector vial antes de la sanción de la Ley N° 11.658, véase Ortiz (1971), tomo II, pp. 280-288.

sentido, las palabras del Lic. Salvia reflejan estos dos mecanismos a través de los cuales se efectuó el disciplinamiento de los trabajadores:

[...] 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 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” [...]¹⁸

Tras ese período de “normalización” se instituyó como Administrador General de la DNV al ingeniero Gustavo Roberto Carmona, el cual asumió a fines de mayo de 1976 y permaneció hasta marzo de 1981, momento en el cual se produjo el recambio presidencial en el seno de la Junta Militar.

La trayectoria socio-profesional del Ing. Carmona, describe un derrotero típico de una gran parte de los funcionarios públicos en la Argentina, quienes han exhibido una importante movilidad y circulación entre el sector público y el privado. Este tránsito entre ambos sectores, ha comportado, a lo largo de la historia argentina, una especial significación en relación a la *calidad* de la *intervención económica estatal*; ya que, en muchos casos, los funcionarios públicos designados tenían al momento de desempeñar sus cargos (y luego cuando retornaban al sector privado) fuertes lazos profesionales y de amistad con dirigentes de empresas, que se veían beneficiadas por distintos mecanismos implementados desde el Estado, los cuales, generalmente, implicaban gravosas pérdidas para el erario público. Entre esos mecanismos cabe destacar la obtención de subsidios directos y/o indirectos de distinta índole, y, en no menor medida, el aprovechamiento de *información privilegiada* que los *funcionarios públicos-empresarios* proveían a las firmas en las que habían tenido actuación previa o a las que se (re) incorporaban luego de su pasaje por el sector público.

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

¹⁸ Entrevista al Lic. Miguel Ángel Salvia, realizada por el autor en diciembre de 2009. Comillas propias.

por la gestión pública, además de la DNV, tuvo lugar, entre otras instituciones, en la Dirección Provincial de Vialidad de San Juan (junio de 1957 a agosto de 1958, donde llegó a ser ingeniero-jefe) y en la Dirección General de Obras Públicas de la 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. (durante 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”.¹⁹

Posteriormente, con la llegada de Viola a la presidencia en marzo de 1981 y hasta diciembre de ese mismo año se desempeñó como titular de la DNV el Brigadier Mayor (RE) Enrique Blas Desimoni. Después de que éste último dejara el cargo, tras el “golpe de palacio” que destituyó a Viola y permitió el acceso de Galtieri a la titularidad del Poder Ejecutivo, pasó a ocupar el puesto de Administrador General de la DNV el Ing. Julio César Caballero (h), quien permaneció en funciones hasta fines de 1983, momento en el cual cedió su lugar a las nuevas autoridades designadas por el, entonces flamante, gobierno democrático presidido por el Dr. Raúl Alfonsín.

Caballero, quien había nacido en la Capital Federal el 20 de junio de 1944, era Ingeniero Industrial egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1968, en la cual posteriormente habría de desempeñar distintos cargos docentes en grado y posgrado. También había trabajado como instructor en la Universidad Tecnológica Nacional y como profesor en la Escuela de Oficiales de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal. En ésta última institución también había actuado como asesor en explosivos y siniestros. En el sector privado había sido asesor del Estudio Ingeniero Ellmann y del Estudio Ingeniero Ezio A. Lisdero. Desde 1969 ocupaba el cargo de director técnico, y luego de vicepresidente, de la firma especializada en

¹⁹ 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 la del Automóvil Club Argentino, así como también las memorias y balances de las firmas mencionadas.

ingeniería en explosivos Julio C. Caballero S.A. (ex Caballero y Parada S.C.A.), siendo además socio gerente de la empresa Distribuidora Santa Bárbara S.R.L. A su vez, era miembro, entre otras entidades, de la Asociación Argentina de Carreteras, el Centro Argentino de Ingenieros, el Círculo de Ingenieros, el Jockey Club de Buenos Aires y el Club Universitario de Buenos Aires.²⁰

Es dable notar que, tanto Carmona como Caballero, poseían perfiles socio-ocupacionales semejantes. Este tipo de perfiles, además, fueron los que predominaron dentro del equipo económico durante la gestión de Martínez de Hoz.²¹

La DNV estuvo sujeta a los vaivenes propios del contexto político global en el que debió desenvolverse, el cual estuvo marcado por los distintos conflictos desatados en el seno de los elencos gubernamentales del “Proceso”. No obstante ello, este trabajo hará foco especialmente en la gestión del Ing. Carmona, ya que la misma abarca la casi totalidad de los años “procesistas” (1976-1981), y coincide con la constatación de una relativa estabilidad de la plana mayor de sus funcionarios²² (básicamente el administrador general y el sub-administrador) durante el lapso que va desde mediados de 1976 (cuando asume Carmona) hasta marzo de 1981 (coincidente con la salida de Videla, Martínez de Hoz y su equipo). Luego, se vio afectada por la debilidad que acarrea la gestión de Viola, producto del propio desgaste de las internas militares y, primordialmente, de la eclosión de una profunda crisis económica, cuyo epicentro fue la debacle de buena parte del sector financiero que había crecido al calor de la Reforma Financiera de junio de 1977²³.

Por otro lado, si bien el marco jurídico que regía el funcionamiento de la DNV- Decreto-Ley N° 505/58- establecía que 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 actuación se inscribía en los lineamientos generales trazados para el sector vial por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la

²⁰ Cfr. el currículum vitae adjunto al Decreto 246 del 3 de febrero de 1982.

²¹ Sobre el origen de los miembros del equipo económico, las tensiones y los recambios que atravesaron al mismo, ver Canelo (2004 y 2008) y Heredia (2004).

²² Se podría argüir que esa estabilidad de los principales directivos de la DNV fue una “función” derivada de la permanencia de Martínez de Hoz y su equipo al frente del Ministerio de Economía. Entre los miembros del mismo se encontraba el titular de la SETOP, el Ing. Camba.

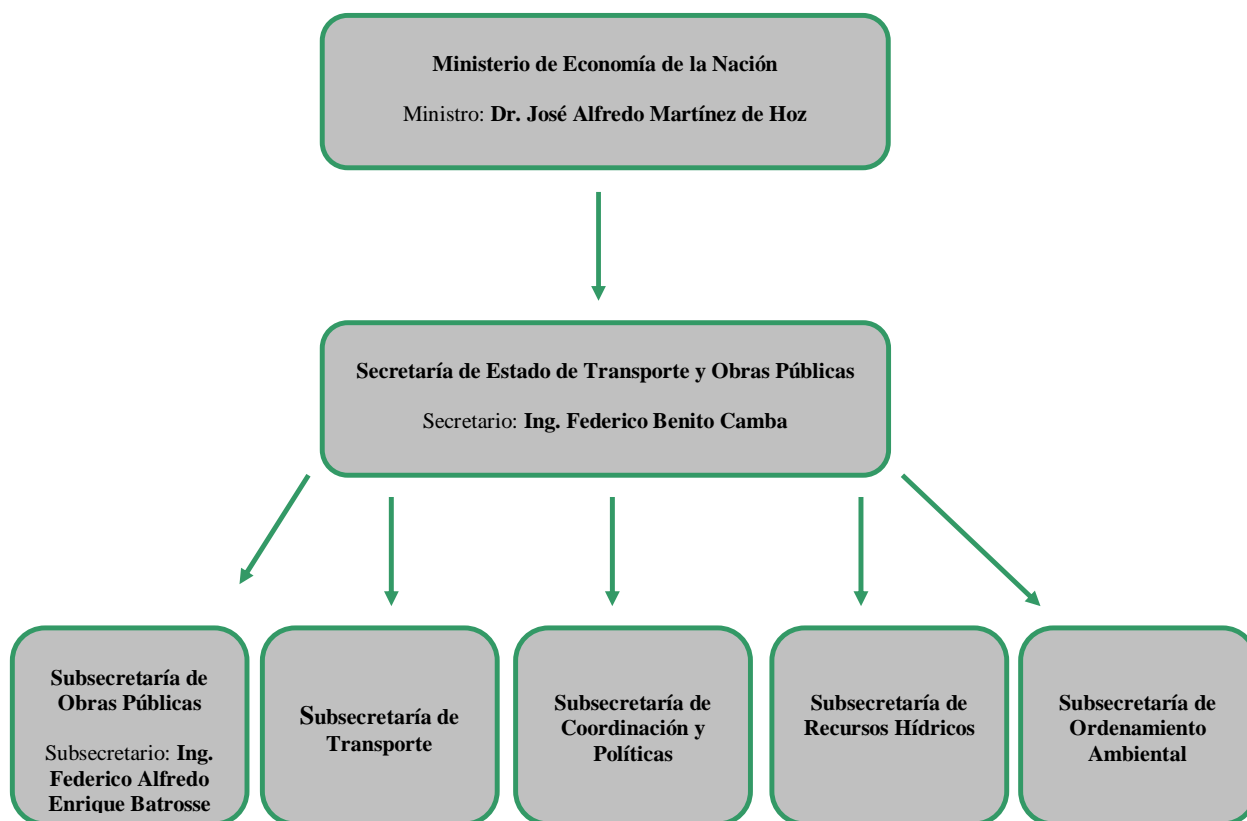
²³ Para más detalle sobre la implementación de la Reforma Financiera y sus consecuencias sobre el funcionamiento de la economía argentina, véase, entre otros, Azpiazu, *et al.*, [1986] (2004), p. 83; Basualdo (2010), pp.128-131; Rapoport (2000), p. 791.

Nación (SETOP)²⁴, al mando del 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 (ver Gráfico 1 y 2).²⁵

²⁴ Por medio del Decreto N° 75/73, y en conformidad con lo establecido por la “Ley de Ministerios” N° 20.2541, se constituyó a la SETOP, encuadrándola en la jurisdicción del Ministerio de Economía. Así la SETOP pasó a estar integrada por las Subsecretarías de Marina Mercante (posteriormente, en mayo de 1976, sería absorbida por la Secretaría de Intereses Marítimos), Obras Públicas y la de Transporte. También a mediados del '76, 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 Planeamiento Ambiental

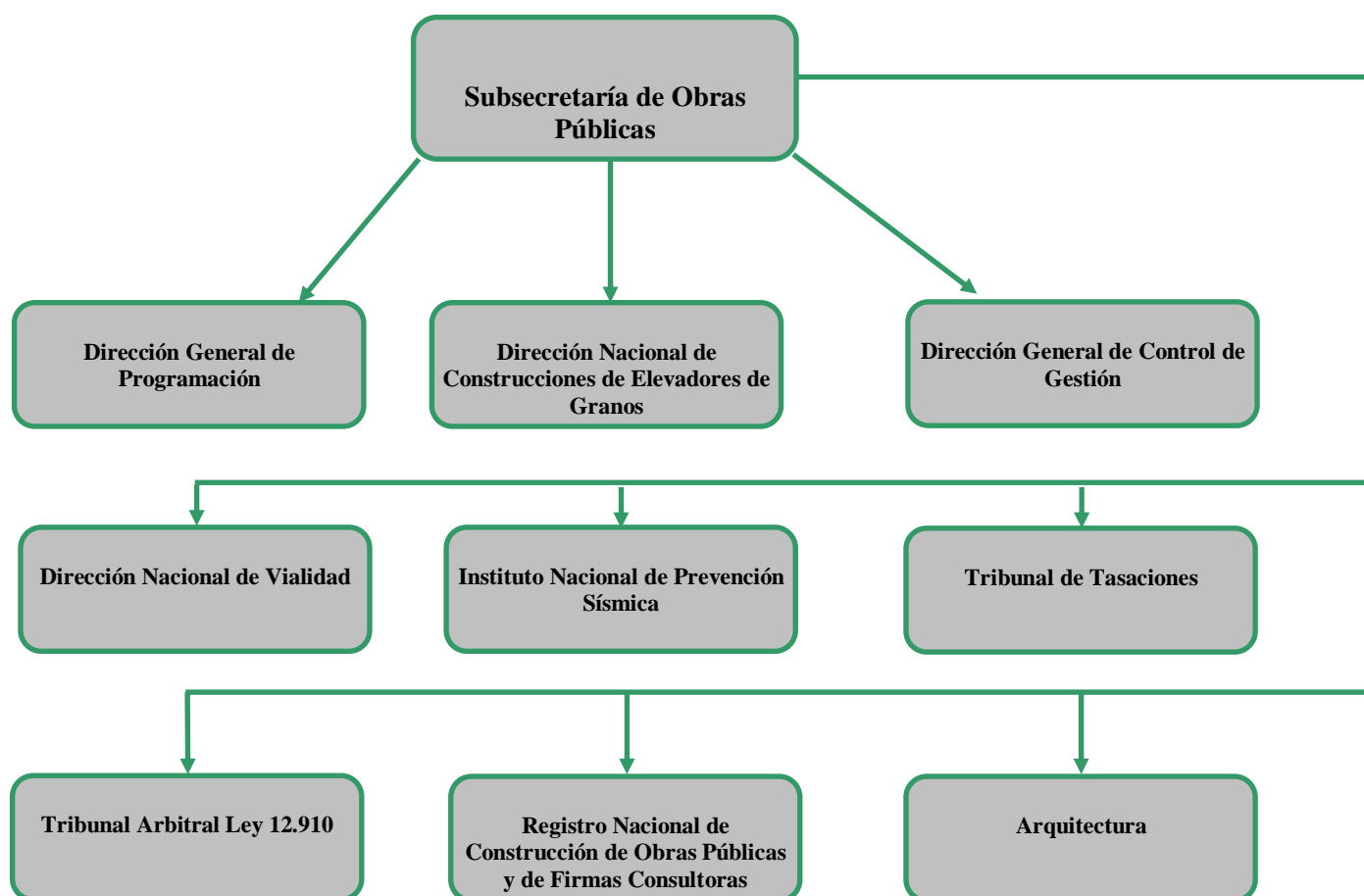
²⁵ Martínez de Hoz, quien había nacido en Buenos Aires el 13 de agosto de 1925, al momento de hacerse cargo de la cartera de Economía en 1976 ya poseía una vasta trayectoria tanto en la función pública como en el sector privado. En 1950 se había recibido de abogado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de la que luego sería docente en la asignatura de Derecho Agrario. Su paso por la función pública había comenzado en 1956 cuando fuera designado ministro de Economía, Finanzas y Obras Públicas de la intervención federal en la provincia de Salta. Posteriormente sería nombrado, también bajo el gobierno de facto de la “Revolución Libertadora”, presidente de la Junta Nacional de Granos (1957-1958) y, más tarde, durante la presidencia de José María Guido, se desempeñaría, primero, como secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación (1962-1963), y, luego, asumiría como ministro de Economía de la Nación por un breve interregno (más precisamente, estaría a cargo del Palacio de Hacienda desde el 21 de mayo de 1963 hasta el 12 de octubre del mismo año). En el sector privado su trayectoria era también muy dilatada. Entre otros cargos de relieve había sido, poco antes del golpe del 24 de marzo de 1976, presidente de la firma siderúrgica Acindar Industria Argentina de Aceros S.A.; también había sido presidente del Consejo Empresario Argentino y vicepresidente de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Como ministro de Economía del “Proceso de Reorganización Nacional” permanecería en el cargo desde el 29 de marzo de 1976 hasta el 29 de marzo de 1981. Cfr. *Quién es quién en América del Sur* (1983), “Diccionario Biográfico Argentino 1982-1983”, p. 434; *Revista Mercado* (1976), N° 344, 8 de abril, p. 16; *Rapoport* (2000), pp. 1043-1044.

Gráfico 1: Estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 1976-1980



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, *Informe 1976-1980*, p. 13.

Gráfico 2: Organigrama de la Subsecretaría de Obras Públicas, 1976-1980



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, *Informe 1976-1980*, p. 17.

En el caso de Camba, a diferencia de los dos casos anteriores, se exhibe una participación exclusiva en organismos y empresas públicos. Vale acotar que había egresado en 1942 de la UBA con el título de Ingeniero Civil. Previamente a su desembarco al frente de la SETOP se había desempeñado como profesor titular en la UBA y en la Universidad Nacional de La Plata, también había desarrollado una importante carrera dentro de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación, y en la función pública, durante la dictadura de la llamada “Revolución Argentina”, había alcanzado el cargo de Subsecretario de Obras y Servicios Públicos (1969-1970). Otras de sus actividades destacadas fueron las participaciones en el equipo técnico que confeccionó el proyecto para la villa El Chocón de la firma Hidronor S.A., en la

redacción del Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires y en la elaboración del proyecto de las obras del Complejo Yaciretá-Apipé.²⁶

Mientras que en el caso de Batrosse, con un perfil relativamente similar al de Camba, es dable señalar que había egresado como Ingeniero Civil (UBA) en 1938. Entre otras ocupaciones, se había desempeñado en la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1933-1944), había sido jefe del Departamento de Construcciones de Gendarmería Nacional (1938-1940), asesor de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (1971-1972) y ocupado la presidencia de la comisión encargada de las negociaciones del contrato para la realización de las obras del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo. Había alcanzado, bajo el gobierno de la “Revolución Libertadora”, el cargo de Secretario General del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (diciembre de 1955-marzo de 1957) y también ya había ocupado, bajo la presidencia del Dr. Frondizi, el puesto de Subsecretario de Obras Públicas (1959-1960), función a la que retornaba, de la mano de Martínez de Hoz, en 1976.^{27/28}

En cuanto a su misión, la DNV era el organismo que tenía a su cargo el estudio, construcción, conservación, mejoramiento y modificaciones del sistema troncal de caminos nacionales y de sus obras complementarias. Asimismo: *“atiende, de acuerdo con las provincias las tareas normativas, de asesoramiento y apoyo a los organismos viales provinciales de Vialidad destinando buena parte de sus recursos a la coparticipación federal con aportes financieros”*.²⁹

En lo que respecta a su estructura orgánico-funcional la DNV, según lo estipulaba el mencionado Decreto-Ley 505/58, debía ser dirigida y administrada por un directorio de siete miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con acuerdo del Senado, que durarían tres años en sus cargos con la posibilidad de ser reelectos. Sin embargo, por modificaciones realizadas a partir de la Ley 16.920, dictada bajo el gobierno de facto de Onganía, el gobierno y administración de la DNV debían ser asumidos por un Administrador General y un sub-Administrador, ambos nombrados por el PEN.

²⁶ Véase *Carreteras* (1976), N° 78, abril – junio, p.12

²⁷ Consúltense *Carreteras* (1976), N° 78, abril – junio, p.12

²⁸ También es menester efectuar una breve mención acerca del por entonces flamante Subsecretario de Transporte de la Nación, el Ing. Ezequiel Ogueta, graduado como ingeniero civil en 1968 de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, quien hasta marzo de 1976 se había desempeñado como director de la revista *Carreteras*, órgano de prensa y difusión de la Asociación Argentina de Carreteras. Cfr. *Carreteras* (1976), N° 77, enero-marzo, p. 3 y *Carreteras*, (1976), N° 78, abril-junio, p. 12.

²⁹ DNV (1986), s/p.

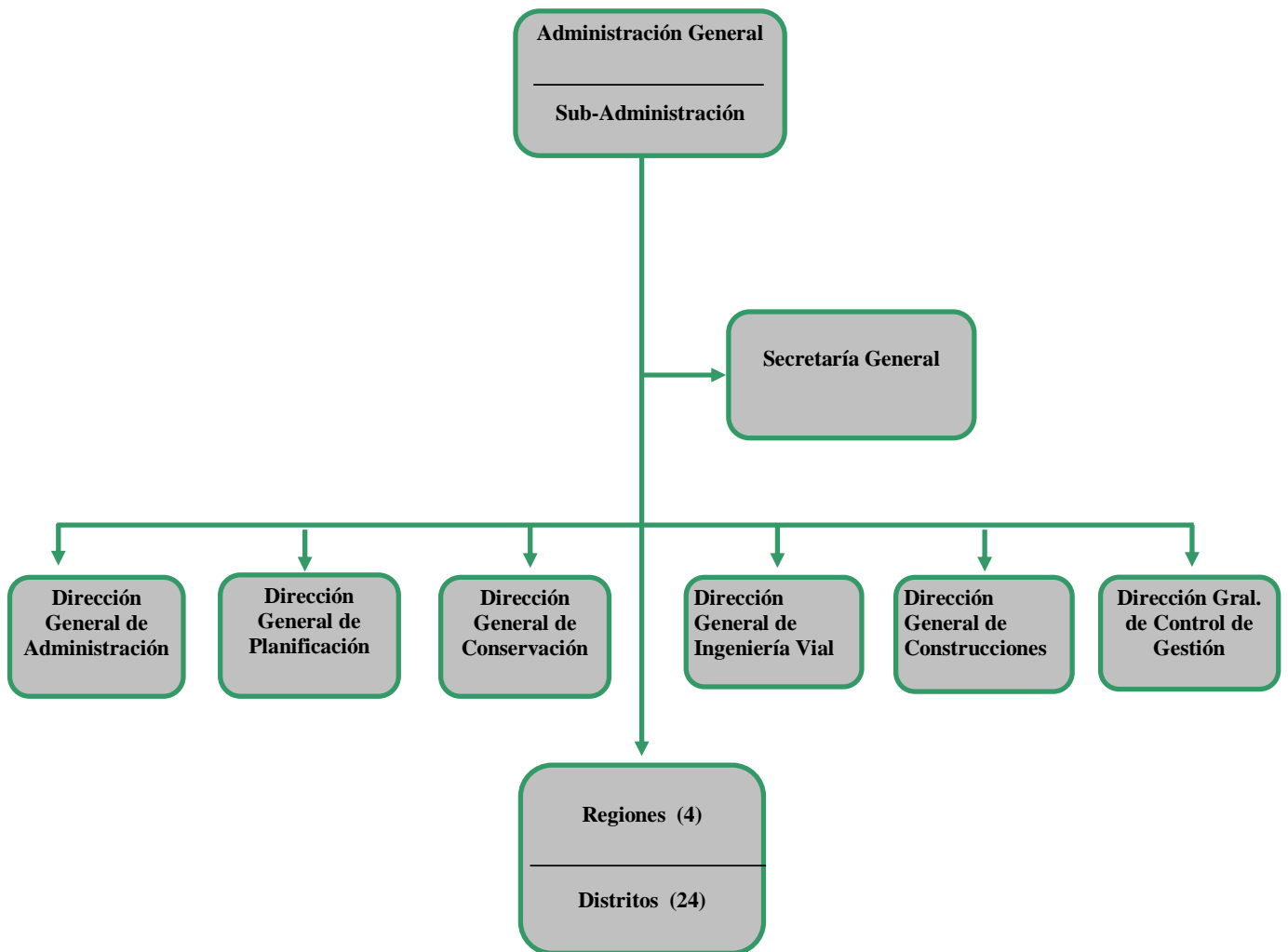
Evidentemente, esa modificación introducida por el gobierno de la “Revolución Argentina”, afectó a la calidad de la actuación de la DNV, ya que permitió que las designaciones de los más altos cargos del ente vial no contaran con la anuencia de la Cámara Alta del Parlamento, y por ende esto aumentó las probabilidades de decisiones arbitrarias y antojadizas por parte del PEN en desmedro de la indispensable democratización a la hora del nombramiento de los funcionarios públicos. Además, al hacer recaer la responsabilidad del manejo del organismo en un solo Administrador, en lugar del convenido directorio integrado por siete miembros, se fortalecieron los mecanismos de concentración del poder decisorio, con el consecuente perjuicio respecto a la transparencia, el consenso y el necesario contralor que deben imperar en toda entidad pública; máxime, cuando los Administradores de la DNV, tal como se señaló anteriormente, detentaban contactos fluidos, y no del todo claros, con el sector empresarial.

La DNV estaba compuesta por una Secretaría General, y seis direcciones generales (Administración, Planificación, Conservación, Ingeniería Vial, Construcciones, Control de Gestión), además de contar con cuatro jefaturas regionales y veinticuatro distritos (ver Gráfico 3). Las jefaturas regionales eran las encargadas de asistir y supervisar el funcionamiento de los distritos, se reportaban directamente al Administrador General y formaban parte de un Consejo Técnico Asesor. Los distritos constituían las unidades operativas jurisdiccionales que debían oficiar de nexo con los gobiernos provinciales y municipales, y entre sus cometidos estaban la inspección de las obras nuevas y de reconstrucción, la ejecución de las tareas de conservación preventiva, de rutina y mejorativa, así como la realización de censos de tránsito y la puesta en práctica de controles de carga.³⁰

Es menester subrayar que, sobre los distritos, recaía en definitiva la responsabilidad con relación a la calidad operativa de la DNV, y ellos, al mismo tiempo, eran (dado su rol de enlace con los gobiernos provinciales y municipales, y de control de los contratistas) los lugares de mayor riesgo para el desenvolvimiento de prácticas colusorias.

³⁰ DNV (1986), s/p.

Gráfico 3: Organigrama de la Dirección Nacional de Vialidad, 1976-1980



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Vialidad, *Memoria 1986*, s/p.

4. El análisis del accionar de la DNV: la orientación de su intervención

Uno de los primeros hechos que cabe constatar acerca del accionar desplegado por la DNV durante el período bajo estudio, es que el mismo tuvo cierta correlación, en general, con la evolución del nivel de actividad interna, y en particular, con la situación de las finanzas públicas.³¹ En ese sentido, resulta pertinente destacar que la inversión global anual de la DNV (sin considerar las transferencias a las provincias), medida en pesos constantes, exhibió significativos vaivenes en las variaciones interanuales.^{32/33} No obstante, durante el primer año de la gestión procesista no sólo se constataron algunos signos de recuperación en relación a los magros guarismos registrados durante el “traumático” año 1975, sino que también se alcanzó un nivel ligeramente superior al verificado en 1974, el último año de vigencia plena del *modelo de industrialización por sustitución de importaciones* (ISI). En efecto, tal como lo refleja el Cuadro 1 -y pese a las variaciones interanuales- los montos más significativos de inversión se verifican en el lapso 1976-1979, en el cual se registraron los valores más elevados en ese rubro, los cuales se hallaron muy por encima del nivel del año 1974. Recién en 1980 se experimentaría una leve caída de la inversión respecto de 1974 y, fundamentalmente, a partir de 1981 (en el marco de la crisis económica) los importes descenderían muy por debajo de las cifras logradas en 1974, para luego, en las postrimerías del gobierno militar (1982), comenzar a exhibir una tenue mejoría.³⁴

³¹ Para más información sobre la evolución de las cuentas públicas durante el Proceso véase Rapoport (2000), pp. 814-821 y Schvarzer (1986), pp. 238-253; para más detalle acerca del juego de presiones y demandas sectoriales, y sus efectos sobre el gasto público, consúltese Schvarzer (1986), pp. 355-363.

³² Cfr. INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 494.

³³ El análisis que sigue a continuación aborda, en lo fundamental, el período 1976-1981. Pese a ello, es menester aclarar que, en la mayoría de los casos, se ha tomado como punto de referencia el año 1974 para analizar la evolución de los distintos indicadores considerados en esta sección, ya que constituye el año previo a la instauración -“Rodrigazo” mediante- de un *régimen de alta inflación* que dificulta la realización de comparaciones y estimaciones adecuadas.

³⁴ Cfr. INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 494.

Cuadro 1: Inversiones anuales de Vialidad Nacional. Total Período 1974-1981 (a pesos constantes e índice 1974 = 100)*

Año	Total General (a pesos constantes) **	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Total de Vialidad Nacional (a pesos constantes) ***	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980
1974	2.800.480	100	2.280.586	100
1975	1.662.783	59	1.381.867	61
1976	2.796.010	100	2.509.582	110
1977	3.626.997	130	3.235.263	142
1978	3.670.046	131	3.147.660	138
1979	3.273.163	117	2.794.440	123
1980	2.804.985	100	2.212.142	97
1981	2.209.252	79	1.698.913	74
Totales	22.843.716		19.260.453	

* Nota: A precios de 1980, utilizando como deflactor el Índice del Costo de la Construcción (ICC) de la Ciudad de Buenos Aires.

** Nota: El Total General surge de la sumatoria del Total de Vialidad Nacional y las Transferencias a las Direcciones Provinciales de Vialidad.

*** Nota: El Total de Vialidad Nacional excluye las Transferencias a las Direcciones Provinciales de Vialidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 494.

La magnitud de la inversión pública en infraestructura vial constatada en el subperíodo 1976-1979 se inscribió en lo que fueron dos de los rasgos que caracterizaron a los primeros años de la última dictadura cívico-militar: un importante aumento global de la inversión pública y una creciente presencia del Estado en el conjunto de la economía local. Esto último se hallaba en flagrante contradicción con el fuerte discurso *antiestatista* enarbolado por Martínez de Hoz y sus acólitos.³⁵ Ello se debió en parte a las intrincadas y conflictivas relaciones entabladas, por un lado, entre el equipo

³⁵ Ese discurso se apoyaba en un diagnóstico que sindicaba como las principales causas del supuesto estancamiento económico que habría experimentado la Argentina a partir de la segunda posguerra, a las “ineficientes” políticas sectoriales que promovían el proceso de industrialización sustitutiva y, fundamentalmente, a la existencia de un Estado “hipertrofiado”. De ahí que, en conjunción con la emergencia a nivel mundial de una postura neoliberal, se preconizara la aplicación del “principio de subsidiariedad del Estado”, como el criterio “filosófico” que debía regir el “redimensionamiento” estatal y su progresiva “retirada” de la economía en general, y de la actividad productiva en particular, abriendo paso al “libre” juego de las llamadas “fuerzas del mercado”. Para ampliar sobre el “principio de subsidiariedad del Estado” esgrimido, en lo fundamental, por el equipo de Martínez de Hoz, consúltese Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981*, tomo I, pp. 33-36; para más detalle sobre las controversias y las contradicciones suscitadas, entre otros factores, por dicho principio en el seno del elenco gubernamental del “Proceso”, véase Canelo (2008), Pucciarelli (2004) y Schvarzer (1986).

económico y la Junta Militar (atravesada por las intensas pugnas que agitaban a las FF.AA.), y por otro, entre ésta última y las distintas fracciones empresarias.³⁶

Al examinar los datos disponibles de la inversión de la DNV a nivel desagregado, tal como surgen de la información consignada en el Gráfico 1, resaltan otra vez importantes oscilaciones interanuales en sus distintos componentes. Sin embargo, durante el lapso 1976-1979 las partidas destinadas al rubro “Obras de la Red Nacional” se situaron por encima de los valores verificados para ese mismo ítem en el año 1974; para luego asistir a un descenso respecto de éste último año en el trienio 1980-1982. También se constató desde 1976 hasta 1982 inclusive que, pese a ciertos movimientos erráticos, los montos asignados a los trabajos de conservación de la red caminera nacional estuvieron muy por encima del nivel correspondiente al año 1974, tal como se desprende del ítem “Sub-total conservación de la Red Nacional”.³⁷ A su vez, para todo el período 1976-1982 las cifras correspondientes a los gastos en personal de la DNV, tanto el de mantenimiento como el administrativo, se ubicaron siempre por debajo del nivel previo al golpe de Estado. Lo cual se halla en consonancia con la drástica declinación, desde el comienzo de la gestión de Martínez de Hoz, de los salarios reales de los trabajadores en general y de los empleados públicos en particular.³⁸ En donde se halla un claro descenso es en las cifras correspondientes a las partidas para la construcción de los “Caminos de Fomento Agrícola”, que en todos los años – y más allá

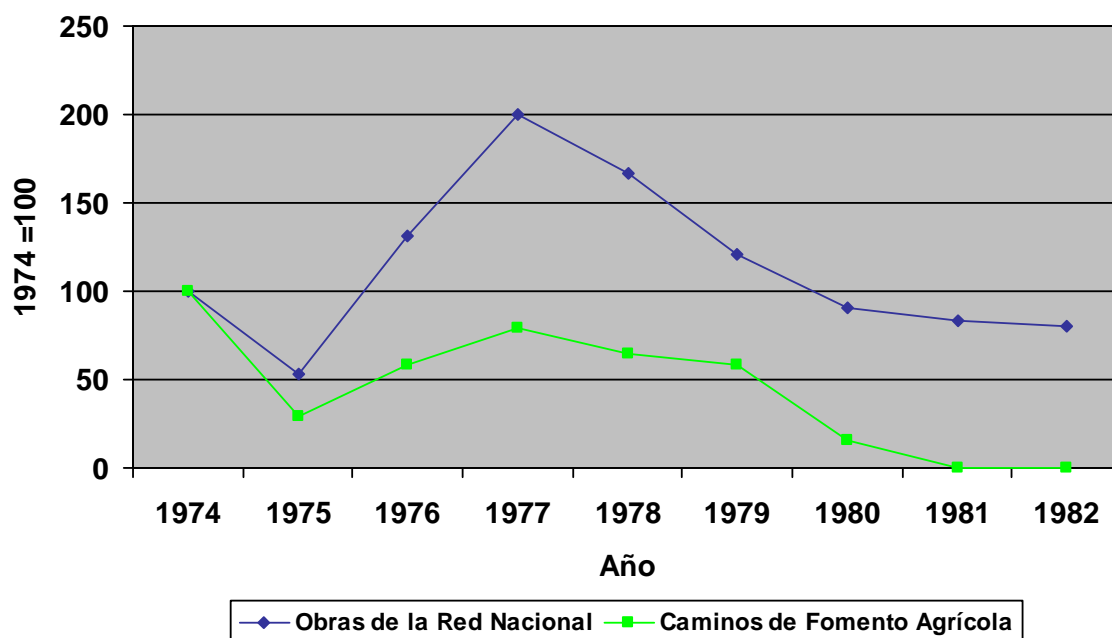
³⁶ Un ejemplo de esas disputas entre el gobierno y los empresarios, está dado por las crecientes presiones emanadas desde los sectores empresariales, quienes a pesar de que la inversión de la DNV mostró, al menos hasta 1979, niveles superiores a los de 1974, parecían no haberse “notificado” de tal acontecimiento y, por lo tanto, continuaban exigiéndole a las autoridades un incremento de la cantidad de obras y de los recursos presupuestarios para llevarlas a cabo. Una de las entidades representativas del empresariado vial que más energías dedicó a la consecución de esos objetivos fue la Asociación Argentina de Carreteras, la cual no dudaba en afirmar que: “En los últimos años hemos bregado constantemente y continuamos bregando en la actualidad por la falta de estabilidad en los planes viales, signados por altibajos periódicos, en razón de la ausencia de bases financieras que respaldaran su ejecución” (*Carreteras*, 1977, N° 82, abril – junio, p.7).

³⁷ Ver Iramain (2012), Anexo metodológico, cuadro 1.

³⁸ La dura represión sobre las comisiones fabriles y el congelamiento de salarios, entre otras medidas inscriptas en una cruenta “revancha clasista”, contribuyeron “exitosamente” a una redefinición de la relación capital –trabajo, reflejada en la fijación de un nuevo, y mucho más bajo, nivel salarial, a partir del cual se habría de motorizar gran parte de las transferencias de recursos al nuevo *bloque dominante* que emergió y se consolidó al calor de las políticas de la última dictadura cívico-militar. Dicho bloque estaba conformado por los acreedores externos, y principalmente, por el *capital concentrado interno*, que a su vez incluía tanto a los grupos económicos locales (GGEE) como a algunos conglomerados extranjeros (CE). Los GGEE y los CE exhibían una inserción estructural signada por un creciente grado de diversificación y/o integración, y se beneficiaron de la *funcionalidad* que tuvieron las diversas políticas económicas implementadas durante el período (construcción de grandes obras de infraestructura, reforma financiera, regímenes de promoción industrial, privatización periférica, estatización de la deuda externa privada, etc.) y de los cambios que éstas implicaron en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía (Véase Arceo *et al.*, 2008, pp. 18-22; Azpiazu, *et al.*, 2004, p. 181).

del leve repunte evidenciado en el año 1977-siempre se ubicaron muy por debajo de los guarismos registrados en el año base 1974 (Gráfico 4).

Gráfico 4.: Evolución de las inversiones anuales de Vialidad Nacional según tipo de obra. Período 1974-1982 (índice 1974 = 100)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 494.

Si se examina la inversión en función de las obras iniciadas por contrato³⁹, se observa que durante el período 1976-1980 la cantidad siempre fue inferior a los niveles registrados durante el año 1974 (63 obras iniciadas), exceptuando el año 1980 en el que se ponen en marcha 87 nuevas obras. Sin embargo, a lo largo de toda la fase 1976-1980 nunca se logró superar la cuantía record de 114 obras correspondiente al año 1975. El mismo análisis puede efectuarse si se toma como punto de comparación las cantidad de kilómetros de obras básicas y pavimento, y los metros de puentes iniciados. En ambos casos, la labor del lapso 1976-1980 es siempre inferior a los valores alcanzados en el año 1975 (3.408 km y 4.691 metros). Sólo en el año 1980 (2.816 km.) se supera el número de kilómetros de obras básicas y pavimento iniciados en 1974 (1.628 km), mientras que en el caso de los puentes el año 1980 (3.087 metros) es el que más se

³⁹ Sólo se consideran las obras por contrato, ya que las realizadas por medio de la Administración de la DNV son marginales a lo largo del período considerado.

acerca al monto de metros comenzados en 1974 (3.162 metros). En virtud de estos datos, se podría argüir que la gestión procesista en materia vial no pareciera haber encarado el lanzamiento de un vasto plan de construcción de nuevas obras (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2: Obras iniciadas por contrato correspondientes a la Red Nacional Vial, 1974-1980 (en valores absolutos e índice 1974=100)

Año	Nº de Obras	Evolución del nº de obras 1974= 100	Obras básicas y pavimento (Km.)	Evolución de obras básicas y pavimento 1974= 100	Puentes (m)	Evolución de puentes 1974= 100
1974	63	100,0	1.628	100,0	3.162	100,0
1975	114	181,0	3.408	209,4	4.691	148,4
1976	12	19,0	112	6,9	707	22,4
1977	35	55,6	758	46,6	1.170	37,0
1978	14	22,2	175	10,8	452	14,3
1979	32	50,8	1.062	65,2	1.247	39,4
1980	87	138,1	2.816	173,0	3.087	97,6
Total	357		9.959		14.516	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Carreteras* (1981), Nº 97, enero-marzo, pp. 19-22; DNV, *Anuarios*, varios años; Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981*, tomo II, p. 270.

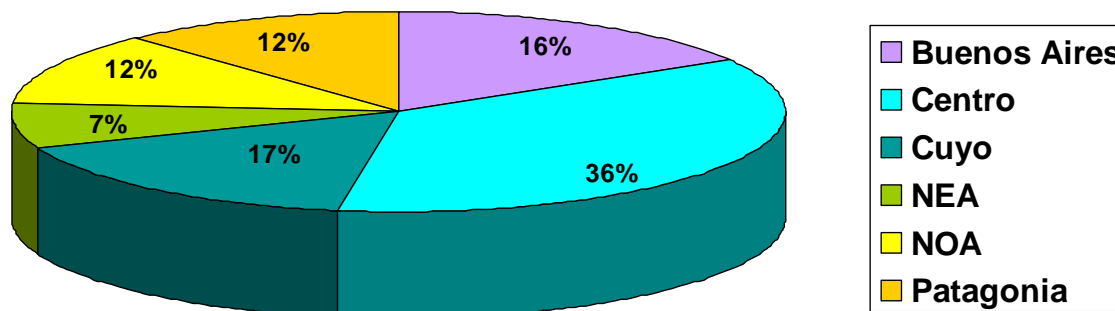
En cuanto a la distribución geográfica de las obras iniciadas por contrato, se puede observar que el grueso de las mismas estuvo centrado en Buenos Aires (16%), y en la región Centro (36%). Dentro de ésta última, se destacan las provincias de Entre Ríos (14,6%) y Santa Fe (13,5%), que son las jurisdicciones con mayor participación sobre el total del presupuesto invertido. Esto habría sido propio de un proyecto económico-social y político destinado a concentrar los esfuerzos gubernamentales –y los privilegios que de ellos se derivan- dentro de las zonas tradicionalmente más ricas, sin alterar los históricos desequilibrios regionales que signaron la configuración de la nación argentina.⁴⁰

A esas jurisdicciones se sumaba la provincia de Santa Cruz con una participación presupuestaria del 10,2% (la región Patagónica alcanzaba una participación total del 12%), presumiblemente ligada a la importancia estratégica, en términos geopolíticos,

⁴⁰ Ferrer (1981), p. 74.

que progresivamente le habría dado el gobierno procesista al sur del país, en vistas del por entonces- inminente conflicto bélico con Chile.

Gráfico 5: Distribución geográfica de las obras iniciadas por contrato. Periodo 1976-1980* ** (en porcentajes)



*Nota: En rigor, el período abarca desde el 06-10-1976 al 05-10-1980. Único para el que se hallaban datos disponibles.

** Nota: La región “Centro” incluye las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Carreteras*; varios números; DNV, *Anuarios*, varios años.

Ahora bien, si la mirada se posa ya no sobre las obras iniciadas, sino sobre las terminadas por contrato, el panorama se torna un tanto diferente. En este caso, la labor de la DNV devino mucho más intensa y vigorosa. En lo que respecta a la cantidad de obras concluidas, a lo largo de todo el subperíodo 1976-1979 se rebasa el nivel de 1974 (37 obras terminadas), sólo el año 1980 (36 obras) se halla por debajo de éste último. A su vez el año 1978 (80 obras) es el de mayor cantidad de obras finalizadas de todo el período 1974-1980. En relación a la cuantía de kilómetros de obras básicas y pavimento, a lo largo de todo el lapso 1976-1980 se obtienen valores superiores a los de 1974, y en los años 1977, 1978 y 1979 (1.828 km, 1.926 km. y 1.490 km, respectivamente) también se superan los números del año 1975 (1.405 km). En lo atinente a la cantidad de metros de puentes concretados, a través de toda la fase 1976-1980 se rebasan con holgura los guarismos correspondientes a 1974, y en los años 1976, 1979 y 1980 (6.555, 6.085 y 6.605 metros de puentes, respectivamente) se superan con un margen nada desdeñable las cifras del año 1975 (5.320 metros) (Véase Cuadro 3).

Cuadro 3: Obras terminadas por contrato correspondientes a la Red Nacional Vial, 1974-1980 (en valores absolutos e índice 1974=100)

Año	Nº de Obras	Evolución del nº de obras 1974= 100	Obras básicas y pavimento (Km.)	Evolución de obras básicas y pavimento 1974= 100	Puentes (m)	Evolución de puentes 1974= 100
1974	37	100,0	812	100,0	1.912	100,0
1975	62	167,6	1.405	173,0	5.320	278,2
1976	48	129,7	1.350	166,3	6.555	342,8
1977	61	164,9	1.828	225,1	2.099	109,8
1978	80	216,2	1.926	237,2	3.878	202,8
1979	51	137,8	1.490	183,5	6.085	318,3
1980	36	97,3	1.077	132,6	6.605	345,4
Total	375		9.888		32.454	

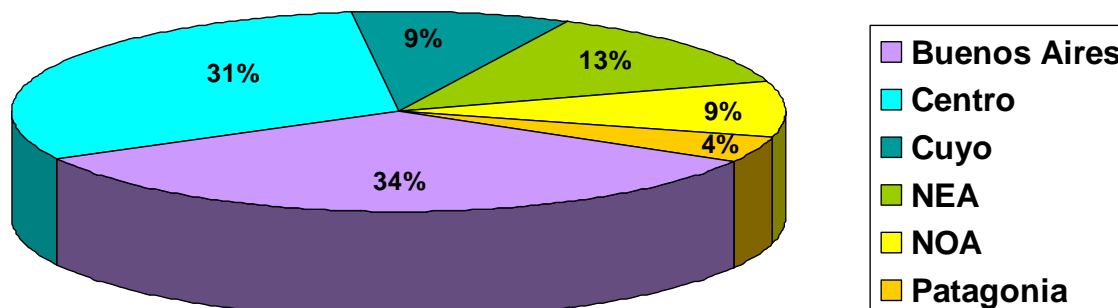
Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Carreteras* (1981), Nº 97, enero-marzo, pp. 19-22; DNV, *Anuarios*, varios años; Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981*, tomo II, p. 270.

En lo concerniente a la distribución espacial de las obras terminadas por contrato, se observa un claro predominio de la provincia de Buenos Aires (con una participación porcentual sobre el total de recursos invertidos del 34%). Luego le sigue en gravitación, en términos de participación presupuestaria, la región Centro del país con un 31%. Si se desagrega la información según las provincias, exceptuando a Buenos Aires, sobresalen los casos de Entre Ríos (11%), Corrientes (8,1%), Córdoba (8%), Mendoza (8%) y Santa Fe (7,4%).

En virtud de los datos presentados, no resulta aventurado conjeturar que el énfasis de la actuación de la DNV estuvo orientado a terminar muchas obras que habían sido comenzadas por gobiernos anteriores, priorizando de ese modo la “visibilidad” pública de su labor, a través de la inauguración de una importante cantidad de obras, y reforzando la imagen de una gestión “eficientista”, “modernizadora” y capaz de alcanzar los objetivos estipulados (algunos vinculados al cumplimiento de acuerdos con organismos financieros internacionales), lo cual se hallaba en consonancia con gran parte de los principios “procesistas”: En cierto modo, esto se puede inferir de las propias palabras del titular de la SETOP, Ing. Federico Camba, quien en un reportaje no

vacilaba en afirmar que la segunda prioridad en materia de obras públicas, luego de la construcción de elevadores de granos, era la reactivación del sector vial, haciendo hincapié en la reanudación de la gran cantidad de obras paralizadas y semiparalizadas, muchas de las cuales eran financiadas con aportes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.⁴¹

Gráfico 6: Distribución geográfica de las obras terminadas por contrato. Periodo 1976-1980* ** (en porcentajes)



*Nota: En rigor, el período abarca desde el 06-10-1976 al 05-10-1978, y del 06-10-1979 al 05-10-1980. Único para el que se hallaban datos disponibles.

** Nota: La región "Centro" incluye las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Carreteras*; varios números; DNV, *Anuarios*, varios años.

En síntesis, en términos de la *orientación* de la *intervención económica estatal*, e independientemente de si se trató de una decisión consciente o si fue una consecuencia no deseada del accionar gubernamental, resultaría plausible señalar que el sentido del accionar del Estado habría contribuido a delinear las medidas tendientes a revitalizar la inversión pública en el sector vial tras el caos de 1975; lo cual se verificaría, según la evidencia empírica presentada, con singular énfasis en el cuatrienio 1976-1979.

⁴¹ Cfr. Revista *Mercado* (1976), N° 354, 17 de junio, p.24.

5. El análisis de la acción de la DNV: la calidad de su intervención

La DNV experimentó una reducción de más del 40% en su nómina de trabajadores (Cuadro 4).⁴² La consecución de ese proceso abrevó en un discurso oficial que pregonaba la “racionalización” y la “eficientización” del sector público.⁴³ Este decremento observado en el plantel laboral de la DNV es de suma importancia si se tiene en cuenta que, durante el mismo lapso, la repartición evidenció una intensa labor a partir de tomar como indicadores *proxy* los significativos niveles registrados por el volumen global de su inversión, y en especial, el ya indicado comportamiento del ítem “Obras de la Red Nacional”. Este fenómeno permite inferir que la relación entre el decrecimiento del personal de la DNV y el aumento de las inversiones destinadas a las obras, coadyuvó con el deterioro de la *calidad* de la intervención llevada a cabo por la DNV; ya que al disponer de un plantel más reducido, seguramente se hayan vuelto más arduas tanto la inspección de las nuevas construcciones, como la fiscalización de las tareas de conservación de la Red Nacional de Caminos, máxime si se considera que buena parte de esas labores eran ejecutadas, de manera creciente, por empresas contratistas privadas.

⁴² Para dar cuenta de la evolución de la dotación del conjunto del personal de la DNV se utilizó la información agregada correspondiente a los años 1975, 1978 y 1981; por su parte, las menciones acerca de la evolución desglosada por tipo de trabajador se basan en la única información disponible, la cual concierne al subperíodo 1974-1978. Ver *Anuarios* de la DNV, años 1974 a 1978.

⁴³ En esa línea argumentativa, la propia SETOP aducía en su informe correspondiente al período 1976-1980, que la mengua operada en el plantel de trabajadores de la DNV estaba ligada a “[...] las nuevas modalidades operativas introducidas en la repartición por las cuales se procura una prestación más eficiente y efectiva, al redimensionamiento de la red troncal y a la utilización al máximo de la privatización de las actividades ‘periféricas’ ” (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, s/f, p. 36. Comillas propias).

Cuadro 4: Evolución de la dotación del personal de la Dirección Nacional de Vialidad. Años seleccionados 1975, 1978 y 1981 (en valores absolutos e índice 1975=100)

Año	Total	Evolución de la dotación del personal (1975 =100)
1975	16.988	100
1978	13.120	77
1981	9.600	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNV, *Anuarios*, varios años, y del Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981*, tomo II, p. 269.

Si se desagrega la evolución del plantel laboral de la DNV, tomando los datos disponibles para el período 1974-1978, se observa una fuerte merma en la cantidad de trabajadores afectados a las tareas de “Mantenimiento, conservación y talleres”, que pasan de 11.169 trabajadores en el año 1975 a 7.892 en el año 1978. Un caso análogo es el del personal “técnico” de la repartición que de 3.043 trabajadores con los que contaba en 1974 desciende a 2.472 en 1978. También experimentó una fuerte caída el personal administrativo de la DNV que era de 1.216 empleados en 1974 y luego de la racionalización pasó a ser de 964 en 1978. El único estrato que exhibió a lo largo del período una evolución un tanto diferente al resto fue el del rubro “servicios generales”, que en 1974 era de 978 trabajadores y en 1978 era 1.183, habiendo alcanzado un pico de 1.333 en el año 1977.⁴⁴

La caída del personal técnico y de mantenimiento constituye otro elemento del menoscabo sufrido por la *calidad* del accionar de la DNV. Todo ello en un contexto de fuerte “terciarización” y transferencia al sector privado de una parte significativa de las actividades que antaño eran efectuadas por personal propio del ente vial. Por ejemplo, el 61% de la Red Nacional de Caminos en 1980 se hallaba sujeta a la conservación de rutina realizada por empresas contratistas.⁴⁵ Otro dato relacionado, en cierto modo, con la disminución observada en el estrato de obreros de “Mantenimiento, conservación y talleres” y con la reestructuración de la Red Vial Nacional dispuesta en 1979, es el de la fuerte retracción operada sobre el parque de maquinarias y equipos de la DNV. El

⁴⁴ Para más detalle sobre la evolución de la dotación del personal de la DNV para el lapso 1974-1978, véase Iramain (2012), Anexo metodológico, cuadro 4.

⁴⁵ Cf. Ministerio de Economía (1982), *Memoria 1976-1981*, tomo II, p. 271.

mismo pasó de 4.279 unidades en 1975 a 3.792 en 1978, para luego alcanzar en 1985, ya bajo el gobierno democrático de la UCR, las 3.162 unidades.⁴⁶

En esa misma línea, en una entrevista el Lic. Miguel Ángel Salvia reconocía que: *“La consultoría privada cubrió parte de la supervisión de las obras. La consultoría argentina tuvo su apogeo entre los '60 y mediados de los '80, en obras viales y fundamentalmente en obras hidroeléctricas”*. Sin embargo, cabe consignar que ante la pregunta de si esa mayor participación de las consultoras privadas tuvo efectos perniciosos sobre el control y la fiscalización de las obras, básicamente por la eventual realización de acuerdos colusorios entre las constructoras y las firmas encargadas de la inspección, Salvia afirmaba que:

No, no hubo más problemas de los que había habido antes. La consultora operaba como delegada de Vialidad Nacional, como un supervisor pero con un salario más alto. Igual había una instancia de revisión estatal, una supervisión de Vialidad Nacional que estaba por encima de la que hacía la consultora. En principio, la participación de las consultoras fue “neutra” en cuanto a la calidad de la intervención. La participación de las consultoras era un fenómeno que se daba a nivel mundial [...] En principio no, porque eran empresas diferentes, además se controlaban mutuamente, estaba el “riesgo empresario” de ambos lados. La consultora no podía arriesgarse a ser descubierta en algún “chanchullo” [...] Mirá, por ahí era más “barato” que “arreglaran” con la empresa consultora. Pero me parece que podía haber más acuerdos si la supervisión se hacía por Administración.⁴⁷

Esa mayor presencia de consultoras en la etapa de supervisión de las obras es otro elemento significativo del ya mencionado proceso de terciarización de actividades, en clara sintonía con los postulados del “principio de subsidiariedad del Estado”. La creciente participación de las firmas privadas, tanto en las tareas de conservación y mantenimiento como en la inspección de las obras, permite inferir que desde el accionar de la DNV se tendió a crear las condiciones propicias para un mayor desenvolvimiento de la actividad privada en el sector vial. Esto constituye una muestra más de quienes debían, desde los criterios implícitos del Proceso, ser los beneficiarios de la fuerte intervención económica del Estado.

En lo que atañe a la evolución de los recursos de la DNV resulta pertinente efectuar una importante aclaración. Si bien el volumen de los fondos para el sector vial fue motivo de fuertes controversias y uno de los principales ejes, a lo largo de todo el

⁴⁶ Consúltese DNV (1986), s/p.

⁴⁷ Entrevista al Lic. Miguel Ángel Salvia, realizada por el autor en diciembre de 2009. Comillas propias.

período, del discurso enarbolado por las entidades empresariales que reclamaban mayores montos, no obstante la evidencia empírica disponible parece indicar que el origen de esas disputas tenía que ver más con la estructura interna de los recursos (y el comportamiento de sus distintas fuentes de aprovisionamiento) que con su cuantía total⁴⁸. Dado que la preeminencia de una u otra de las fuentes no era neutral en términos de “autonomía financiera” de los organismos viales, al mismo tiempo que implicaba diferentes “escenarios” de conflicto entre los actores estatales y privados involucrados.

A partir del análisis de los editoriales y algunos de los artículos más significativos publicados en los medios especializados, se observa que uno de los principales tópicos que atravesó al conjunto de demandas planteadas por los empresarios, fue la cuestión de contar con una fuente permanente, abundante y continua de ingresos específicos (principalmente derivados de la percepción de los impuestos a los combustibles, lubricantes y cubiertas), destinados a satisfacer los requerimientos de infraestructura vial que, a su juicio, la Argentina necesitaba para su “adecuada integración territorial”. Por ejemplo, la mayor parte de las columnas editoriales y de las declaraciones de la Asociación Argentina de Carreteras (AAC)⁴⁹ giraron en torno a ese pedido, insistiendo en la asignación íntegra de esos recursos a la órbita de las obras viales y evitando su “desvío” hacia otros fines; en particular, el que tenía como destino las arcas del Tesoro Nacional. Ya desde el primer editorial publicado después del golpe del 24 de marzo, se enfatizaba que la AAC en varias ocasiones había advertido a las autoridades del gobierno depuesto sobre las consecuencias de la “*errónea política vial*” que se había aplicado; aunque en rigor, se argüía que:

La realidad era que no existía ninguna política vial y la voracidad fiscal, en su desesperada búsqueda de recursos para destinar a Rentas Generales, continuó desvirtuando los sabios objetivos de la Ley Nacional de la Vialidad N° 11.658, que desde el año de su sanción en 1932 había posibilitado la obtención de recursos genuinos y suficientes para la construcción de la red vial argentina.⁵⁰

En ese mismo tono el editorial de otra revista especializada, puntualizaba que:

⁴⁸ En relación al monto de los recursos destinados al sector vial en su conjunto (la DNV más los organismos viales provinciales) se observó un creciente deterioro de los mismos, cayendo muy por debajo de los niveles registrados en 1974. Sin embargo, si se consideran sólo los fondos obtenidos por la DNV, éstos evidenciaron en el quinquenio 1976-1980, si bien con oscilaciones, un nivel superior al verificado en el año 1974; de lo cual se deduce, fácilmente, el decremento sufrido por los recursos transferidos a los organismos viales provinciales. Cf. INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p.493.

⁴⁹ Sobre la historia de la AAC, véase Serafinoff (2011).

⁵⁰ Revista *Carreteras* (1976), N° 77, enero-marzo, editorial “La vialidad argentina en crisis”, pp. 3-4.

Las falencias que pueden observarse no tienen, por cierto, origen desconocido. Proviene, sustancialmente, de la falta de fondos genuinos que aseguren la puesta en marcha y la continuidad de ambiciosos planes viales. De ahí que persistir en una omisión semejante, signifique demorar la construcción de caminos que podrían darle al país un más alto nivel de integración y grandeza.⁵¹

Mientras que la inversión anual de la DNV fue significativa y para nada desdeñable,⁵² llamativamente el discurso de los empresarios y sus portavoces mediáticos señaló en reiteradas ocasiones la “falta de fondos” destinados a la infraestructura vial, y enfatizó la necesidad de aumentar de manera imperiosa las “magras” partidas presupuestarias del organismo a fin de poner en marcha nuevas obras y de emprender una vasta labor de mantenimiento de la red vial existente. Dicho discurso, pese a la evolución observada por la inversión, parecía no tomar nota de ello, y, alertaba sobre el “indefinido proceso de languidecimiento”⁵³ que se cernía sobre el conjunto de la actividad vial y sobre las consecuencias negativas que conllevaba para el resto de la economía (dado su carácter de “pilar fundamental” para el desenvolvimiento nacional), si no se incrementaba la inversión en nuevas construcciones y en tareas de conservación.

La emergencia de esos alegatos de tinte “catastrófico”, que no se condicen con la evidencia empírica, posiblemente haya formado parte de una estrategia empresarial de presión sobre el aparato estatal, a fin de intensificar la cuantía de recursos volcados a la construcción vial, y por ende, al “apalancamiento” del proceso de acumulación de las firmas constructoras. Un indicio que nutre a esta conjetura, ha sido brindado por el testimonio del Lic. Salvia, quien llegó a aseverar que:

[...] Durante la dictadura había recursos, lo que pasa es que entraba menos plata en términos porcentuales por asignación directa del impuesto a los combustibles, la mayor parte de los fondos provenían de aportes del Tesoro, lo que implicaba una lucha política para obtener los fondos, con la Secretaría de Hacienda, con Alemann [...] Siempre se pidió más, es un sector que siempre pide más. Si vos lees ahora

⁵¹ Revista *Caminos* (1980), N° 406, septiembre –octubre, editorial “DNV: un año de labor”, p. 7.

⁵² Tal como se vio en la sección anterior, la inversión anual total de la DNV (incluyendo las transferencias a los organismos viales provinciales) creció en valores constantes durante el subperíodo 1976-1978. Luego se registró un descenso de la misma en los años 1979 y 1980, que de todos modos no impidió que, en el primero de esos años, se exhibiera un nivel de inversión superior al de 1974, mientras que en 1980 se igualaron las cifras de 1974.

⁵³ Véase *Carreteras* (1978), N° 85, enero-marzo, p. 33.

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.⁵⁴

En relación a la composición de los recursos, es dable mencionar, en primer lugar, el comportamiento que fueron exhibiendo los fondos provenientes tanto de créditos internos como externos para la realización de obras de la Red Nacional.⁵⁵ El uso del crédito interno obtuvo una importante participación sobre el total de los recursos de la DNV en los años 1977 y 1978 (16,7 y 18,9 respectivamente), para luego experimentar un descenso. Empero, si se considera el promedio del lapso 1976-1981 (10,0%) es levemente superior al nivel alcanzado en 1974 (8,4%). A su vez la recurrencia al mercado de capitales externos alcanzó su punto más alto durante el año 1978 (10%). Aunque vale aclarar que si se toma la participación promedio de los créditos externos sobre el total de los recursos viales durante el período 1976-1981 (5%), la misma supera la cifra correspondiente a 1974 (3%).⁵⁶

Por otra parte, a lo largo de toda la etapa 1976-1981 se verificó un deterioro de la participación porcentual sobre el total de recursos destinados al sector vial de aquellos fondos específicos de la actividad vial derivados, básicamente, de los impuestos a los combustibles, los lubricantes y las cubiertas.⁵⁷ Estos gravámenes se situaron por debajo de los niveles de 1974 (exceptuando el caso de los combustibles en 1981), en parte debido a la persistencia del proceso inflacionario y a las demoras de la empresa estatal YPF – encargada de la percepción de los dos primeros tributos- en depositar los respectivos importes en las cuentas de la DNV.

Una de las principales demandas efectuadas por los empresarios y sus voceros, tenía que ver no sólo con el progresivo deterioro de los impuestos específicamente destinados a la actividad vial, sino también con el hecho de que parte de dichos tributos, presuntamente, pasaban a engrosar las arcas del Tesoro Nacional, teniendo como

⁵⁴ Entrevista al Lic. Miguel Ángel Salvia, realizada por el autor en diciembre de 2009.

⁵⁵ En comparación con los niveles de 1974.

⁵⁶ Cfr. INDEC (1989), p.493.

⁵⁷ También se encontraba dentro de los recursos específicos destinados a la actividad vial, el llamado “Fondo Nacional de Autopistas”. Por medio de la Ley 19.408, dictada el 31 de diciembre de 1971 y publicada en el Boletín Oficial el 3 de enero de 1972, se creó dicho fondo a partir de un gravamen del 7% sobre el precio de lista de venta al público de cada automotor de fabricación nacional, e igual tasa para los vehículos importados. El producido de dicho tributo, cuya vigencia era de 18 años a partir del 1 de enero de 1971, estaba destinado a la construcción de “caminos expresos de diseño superior”; denominación que incluía a “*las autopistas urbanas y rurales, los caminos de trochas múltiples sin control de accesos o con control parcial de los mismos, y las avenidas de circunvalación a las ciudades y las de penetración en las mismas*”.

contrapartida una pérdida de “autarquía financiera” por parte de la DNV. En esa misma dirección se expresaban, a través de su órgano de difusión, la Asociación Argentina de Carreteras, señalando que:

[...] el aporte de los usuarios, efectuado a través de los gravámenes a los combustibles, lubricantes, etc., deben volcarse exclusivamente a los caminos, estableciendo así su legítimo destino como lo fijó en un principio la Ley 11.658 en el año 1932 pilar fundamental del origen de la actual red de caminos y de las estructuras viales con que cuenta actualmente nuestro país”.⁵⁸

Los aportes del Tesoro Nacional se ubicaron, en promedio, para el lapso 1976-1980 en torno al 10,2% -por encima del valor correspondiente al año 1974 (4,6%)- y alcanzaron una importante gravitación durante el año 1976, en el que llegaron a representar el 37,6 % del total de recursos de la DNV (DNV, 1976, p. 31). Sin embargo, si se consideran como parte de las contribuciones del Tesoro a los recursos provenientes del “Fondo de Infraestructura del Transporte”⁵⁹, las mismas se situaron, en promedio, alrededor del 20% del conjunto de los recursos para el subperíodo 1976-1980⁶⁰, exhibiendo, tal como lo muestra el Cuadro 5, los mayores niveles de participación porcentual en los años 1976 y 1977 (44,5 % y 26,9%), respectivamente.

La ya mencionada merma de los recursos genuinos del quehacer vial (combustibles, lubricantes, cubiertas, Fondos de Caminos de Fomento Agrícola.), su supuesto “desvío” hacia otros destinos y la gravitación de los aportes del Tesoro, habrían implicado, según lo expresado por los sectores empresariales, que la obtención de fondos se viera sujeta a los límites que procuraban imponer los hombres de Martínez de Hoz -en especial, su Secretario de Hacienda, Juan Alemann- a la expansión del gasto público; elemento éste último que era sindicado por el equipo económico como la principal causa de la persistencia del proceso inflacionario que azotaba a la economía local. Sin embargo, no resulta ocioso reiterar que esa tentativa por reducir el gasto público se enfrentó no sólo con el rechazo de distintas fracciones del empresariado, sino

⁵⁸ Revista *Carreteras* (1977), N° 82, abril-junio, editorial “Por más y mejores caminos”, p. 7.

⁵⁹ Si bien en los datos proporcionados por el INDEC (1989) en su *Anuario 1983-1986*, se presentan aparte los valores correspondientes al “Fondo de Infraestructura del Transporte”, en las *Memorias* de la DNV se computan como parte de las “Contribuciones de la Administración Nacional”.

⁶⁰ En 1981 sólo existieron aportes provenientes del mencionado fondo, sin registrarse movimientos para las contribuciones del Tesoro. Por lo tanto, de tomar la evolución de ambos rubros en todo el período 1976-1981, el promedio sería de 18,4% sobre el total de los recursos de la DNV. Ver INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 493.

también con la resistencia presentada por una porción nada desdeñable de administradores y directores de diversas empresas y organismos públicos y de buena parte de los grupos militares vinculados al *complejo económico –estatal privado*.⁶¹

Cuadro 5: Participación de rubros seleccionados en el Total de Recursos de Vialidad Nacional 1974-1981 (porcentajes)

Año	Total General	Impuestos a los combustibles	Impuestos a los lubricantes	Impuestos a las cubiertas	Crédito Interno	Crédito Externo	Aportes del Tesoro Nacional *	Otros rubros
1974	100%	39,1%	7,6%	3,0%	8,4%	3,0%	15,5%	23,4%
1975	100%	47,9%	3,1%	2,0%	3,3%	2,6%	20,4%	20,7%
1976	100%	32,0%	0,4%	0,3%	—	6,0%	44,5%	16,8%
1977	100%	28,4%	1,4%	1,1%	16,7%	3,7%	26,9%	21,8%
1978	100%	33,0%	4,5%	1,1%	18,9%	10,0%	13,0%	19,5%
1979	100%	30,4%	4,5%	2,4%	7,2%	1,2%	15,1%	39,2%
1980	100%	38,0%	4,0%	2,8%	0,8%	4,7%	5,2%	44,5%
1981	100%	42,5%	4,8%	2,5%	6,4%	4,4%	3,8%	35,6%

*Nota: Se hallan incluidas las contribuciones provenientes del “Fondo de Infraestructura del Transporte”.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (1989), *Anuario 1983-1986*, p. 493.

Cabe aclarar que existen datos de la SETOP que muestran un crecimiento en la participación porcentual de los ingresos tributarios (conformados por el Impuesto a los combustibles, el Impuesto a las cubiertas, el Impuesto a los lubricantes, los Fondos para Caminos de Fomento Agrícola, y el Fondo Nacional de Autopistas) en el total de recursos destinados a la DNV. Si bien es cierto ese incremento, el mismo fue motorizado, en gran medida, por los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Autopistas; ya que los otros cuatro tributos (incluidos los Fondos para Caminos de Fomento Agrícola) evidenciaron, tal como se señaló más arriba, un deterioro para nada desdeñable, siempre respecto al total de recursos asignados a la DNV. Vale la aclaración, porque de lo contrario, los datos presentados en forma agregada para los ingresos tributarios, pueden inducir a engaño; dado que tienden a “diluir” el efecto de deterioro que manifestaron los principales recursos del quehacer vial como los provenientes de los gravámenes a los combustibles, cubiertas y lubricantes.⁶²

⁶¹ Cfr. Canelo (2008); Castellani (2006) y Schwarzer (1982).

⁶² Asimismo es importante resaltar que la información consignada por la SETOP se halla deflactada por el Índice de Precios al Por Mayor Nivel General con base en junio de 1980, lo cual puede presentar

Cuadro 6: Evolución de los recursos de la Dirección Nacional de Vialidad, 1976-1980 (en valores constantes y porcentajes) * **

Concepto	1976		1977		1978		1979		1980	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
1. Ingresos tributarios	1.190.578	49,0	1.395.740	52,2	1.716.162	56,2	1.793.714	67,5	1.902.434	66,6
2. Ingresos no tributarios	11.508	0,5	25.731	1,0	87.800	2,9	241.191	9,1	220.454	7,7
3. Contribuciones Administración Nacional (sin FONIT)	914.404	37,6	561.245	21,0	87.988	2,9	7.706	0,3	-	-
4. Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte (F.O.N.I.T.)	167.839	6,9	143.885	5,4	279.753	9,2	384.243	14,5	71.785	2,5
5. Financiamiento (Ingresos de Capital)	146.463	6,0	545.109	20,4	881.608	28,9	228.813	8,6	663.582	23,2
TOTALES	2.430.792	100,0	2.671.710	100,0	3.053.311	100,0	2.655.667	100,0	2.858.255	100,0

* Nota: En millones de pesos.

** Nota: Deflactado según el Índice de Precios al Por Mayor Nivel General –INDEC- Base Junio 1980.

Fuente: Elaboración propia según datos de la DNV reproducidos en la SETOP (s/f), *Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas 1976-1980*, p. 45.

Cuadro 7: Evolución de los ingresos tributarios de la Dirección Nacional de Vialidad, 1976-1980 (en valores constantes y porcentajes) * **

Concepto	1976		1977		1978		1979		1980	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
1. Impuesto a los Combustibles	820.778	68,9	797.554	57,1	1.061.397	61,8	856.574	47,8	1.055.161	55,5
2. Impuesto a las Cubiertas	18.553	1,6	82.830	5,9	100.762	5,9	195.965	10,9	155.498	8,2
3. Impuesto a los lubricantes	9.707	0,8	36.338	2,6	136.954	8,0	118.221	6,6	91.105	4,8
4. Fomento Agrícola	60.876	5,1	57.024	4,1	13.528	0,8	5.848	0,3	5.670	0,3
5. Fdo. Nac. Autopistas	280.664	23,6	421.996	30,2	403.521	23,5	617.106	34,4	595.000	31,3
TOTALES	1.190.578	100,0	1.395.742	100,0	1.716.162	100,0	1.793.714	100,0	1.902.434	100,0

* Nota: En millones de pesos.

** Nota: Deflactado según el Índice de Precios al Por Mayor Nivel General –INDEC- Base Junio 1980.

Fuente: Elaboración propia según datos de la DNV reproducidos en la SETOP (s/f), *Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas 1976-1980*, p. 46.

alteraciones respecto de los porcentajes expresados en el Cuadro 5; los cuales fueron calculados después de haber deflactado los valores de los distintos recursos por medio del Índice de Precios Mayoristas No Agropecuario con base en 1960 y habiendo tomado como referencia los datos provistos por el INDEC, a través de su *Anuario 1983-1986*, publicado en 1989. No resulta ilícito inferir que los datos proporcionados por el INDEC estén más consolidados, y sean más confiables que los de la propia SETOP. Dado el transcurso del tiempo que separa la publicación del INDEC (es de 1989) respecto de la correspondiente a la SETOP (que si bien no tiene fecha, presenta información hasta el año 1980, por lo cual no es descabellado suponer que la misma haya sido elaborada en el mismo año de 1980 o a comienzos de 1981 con motivo de la salida del equipo de Martínez de Hoz; teniendo poco tiempo para consolidar los datos).

Recapitulando, en materia de *calidad* de la *intervención económica estatal*, se observó una drástica disminución del plantel laboral de la DNV, en paralelo con un aumento de las labores realizadas por parte de las empresas privadas contratistas del ente vial; la conjunción de ambos fenómenos habría devenido en la generación de un nuevo “nicho de negocios” para dichas firmas. Asimismo si bien los recursos exclusivos de la DNV, durante el quinquenio 1976-1980, sobrepasaron el nivel de 1974, lo que jugaría un papel central, en relación a la *calidad* de la actuación estatal, sería la composición interna de esos recursos. Al haberse observado, en lo fundamental, un relativo estancamiento de los fondos provenientes de los tributos a los combustibles, una merma en aquellos derivados de los lubricantes y, pese a las oscilaciones interanuales, una nada despreciable participación de las contribuciones del Tesoro Nacional hasta el año 1979, se habría asistido, entre los funcionarios de la DNV y el equipo de Martínez de Hoz, a una intensa puja por mayores recursos “genuinos”, y, como consecuencia de ello, a un eventual deterioro de la *calidad* de la intervención de la DNV por la vía de la pérdida de su “autonomía financiera”. Otro indicio del deterioro de la *calidad*, estaría dado por la presencia de funcionarios ligados a las empresas constructoras del sector vial, tal como lo ilustraría el caso del Ing. Carmona al frente de la DNV.

6. Consideraciones Finales

Uno de los primeros elementos que cabe destacar es el referente a la evolución de la inversión en infraestructura vial durante el lapso bajo estudio. Tal como se evidenció en el apartado correspondiente los gastos de inversión fueron relativamente significativos, en lo esencial, durante el subperíodo 1976-1979, sobre todo si se los compara con los niveles registrados en el año 1974 (último de vigencia plena, según la literatura especializada, del modelo de industrialización por sustitución de -ISI- y que ha sido utilizado como parámetro para la comparación de diversas cifras). La magnitud detectada en dichos gastos permite concluir que, lejos de haberse tratado de un período de escasa inversión –tal como se desprende de los comentarios de algunos de los actores empresariales de la época-, fue un momento de intensa actividad del sector vial. La misma estuvo correlacionada con el entorno macroeconómico general y los niveles de inversión pública verificados durante el “Proceso”. De allí que el subperíodo de inversiones más importantes haya sido el que va del año 1976 a 1979, en el cual se

observa, siguiendo las categorías analíticas expuestas en la segunda sección del trabajo, una clara *orientación* de la *intervención económica estatal* en pos de la recuperación del nivel de actividad del sector vial. A partir de 1980 se registraron menores niveles de inversiones viales en comparación con el final de la ISI, lo cual se halla en consonancia con la crisis económica general desatada en aquél año y que tuvo como epicentro al sistema financiero forjado al calor de la reforma de 1977.

Empero, dicha orientación se conjugó, paradójicamente, con un progresivo deterioro de la calidad de la intervención del Estado, la cual tuvo diversas manifestaciones. Uno de los rasgos más salientes de ese deterioro se expresó en la drástica merma del personal de la DNV. La disminución del plantel del ente vial sin duda afectó, en lo fundamental, su capacidad de control y fiscalización de las distintas obras iniciadas y/o terminadas por la gestión procesista. En concomitancia con este hecho, se constató una creciente presencia de consultoras privadas en las tareas de conservación e inspección otrora realizadas por la DNV. En otros términos, se produjo una “articulación contradictoria” entre una mayor intervención estatal, corroborada a partir de la orientación impresa a la inversión (en especial, tal como ya se mencionó, en el subperíodo 1976-1979), y una mengua en la calidad del accionar de la DNV (que se tradujo en una mayor participación de empresas privadas en las etapas de mantenimiento y control). Esta articulación contradictoria, propia de una *gestión liberal-corporativa*, puede ser interpretada a la luz de los conflictos suscitados en el seno del elenco gubernamental del “Proceso”, entre aquellas posiciones que preconizaban enfáticamente la aplicación del mentado “principio de subsidiariedad del Estado” (como por ejemplo, Martínez de Hoz y su equipo), y aquellos sectores de la alianza gobernante que pregonaban la necesidad de una fuerte presencia del Estado en las diferentes esferas sociales (tal es caso de ciertas fracciones castrenses proclives a la activa participación estatal, en especial, en todo lo relacionado con el desarrollo de una importante base industrial, y de aquellos grupos vinculados al manejo de las principales empresas y reparticiones públicas).

Otro elemento estrechamente ligado al declive de la calidad de la intervención económica estatal en el sector vial es el de la pérdida de autonomía financiera de la DNV. La cuestión de los recursos financieros destinados a la actividad vial fue, históricamente, un asunto sumamente controvertido. Si bien no se trataba de un problema “nuevo” para el sector, durante el “Proceso” y desde el arco empresarial se

alzaron, de manera incesante, voces de descontento sobre la materia. No obstante, y más allá de las declaraciones del empresariado, tal como se demostró en la quinta sección del trabajo el eje de la problemática no pasó tanto por la cuantía de los recursos sino por la composición de los mismos; la cual determinaba distintos grados de autonomía en el manejo de los fondos. En particular, durante el lapso 1976-1977, se registraron los mayores niveles de participación de los aportes del Tesoro Nacional sobre el total de recursos de la DNV. Al mismo tiempo, en ese bienio, se verificaron los guarismos más bajos en términos de participación porcentual de dos de los considerados recursos “genuinos” del quehacer vial, tales como los fondos provenientes del impuesto a las cubiertas y del impuesto a los lubricantes. El caso de los ingresos producidos por el tributo a los combustibles (la principal fuente de recursos del sector), evidenció a lo largo de todo el período fuertes variaciones en su participación porcentual; lo cual habla a las claras de la falta de estabilidad de los fondos destinados a la actividad caminera y, muy posiblemente, ese haya sido el detonante de las declaraciones de “honda preocupación” formuladas por los voceros de las firmas constructoras.

Un tercer elemento que coadyuvó al deterioro de la calidad del accionar de la DNV estuvo vinculado con la presencia en el seno del organismo de funcionarios con ligados con empresas de la construcción vial. El caso más emblemático fue el del ingeniero Gustavo Roberto Carmona, quien ocupó el cargo de Administrador General de la DNV entre mayo de 1976 y marzo de 1981. Carmona exhibía al momento de su arribo a la DNV de una vasta trayectoria en el sector privado, en especial, en la firma Vialco S.A., una de las más importantes empresas que operaban en el submercado vial y que tuvo, entre otras obras, una activa participación en la pavimentación de la Ruta Nacional N° 3. La presencia de Carmona al frente del ente caminero no parece haber sido un dato menor, ya que, tal como demostró Castellani (2006) en un estudio sobre el sector vial durante la llamada “Revolución Argentina”, ese fue uno de los mecanismos más significativos a la hora de que las empresas fueran adjudicatarias de las obras más rentables y beneficiarias de todo tipo de información privilegiada por ese contacto fluido con funcionarios públicos. Esto marcaría una continuidad con respecto a lo acaecido bajo el “Plan Vial Trienal” (1968-1970), lo cual comporta elementos de juicio sustanciales para el análisis de las persistencias entre dos modelos de gestión burocrático-autoritarios, que hicieron de la “eficiencia” y la “transparencia” dos de sus lemas por antonomasia.

Lo visto hasta aquí en materia de orientación y calidad de la intervención económica del Estado en el sector vial, permite considerar a esta variable como un importante factor explicativo a la hora de delinear un peculiar contexto operativo favorable para el desenvolvimiento de los agentes económicos, o en otros términos, para la creación de las condiciones de posibilidad para la configuración de un *ámbito privilegiado de acumulación de capital* en torno al sector vial. Asimismo, la injerencia estatal, también sería decisiva con sus diversos requerimientos para la conformación del mercado de la obra pública vial, al mismo tiempo en que se transformaría en un condicionante del desempeño económico de las empresas privadas intervinientes.⁶³

7. Bibliografía

- Arceo, Nicolás; Monsalvo, Paula; Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2008): *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel [1986] (2004): *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2001): *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976 - 2001)*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo M. (2010): *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008): *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Manantial, Buenos Aires.
- Canelo, Paula (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 Alfredo Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Canelo, Paula (2008): *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, IDAES-UNSAM/Prometeo, Buenos Aires.
- Castellani, Ana (2004): “Gestión económica liberal – corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última

⁶³ Cfr. Iramain (2012), cap. III.

dictadura militar”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- Castellani, Ana (2006): *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, octubre.
- Castellani, Ana (2007): “Intervención económica estatal y transformaciones en la cúpula empresaria durante la última dictadura militar (1976-1983)”, en Lida, Clara; Crespo, Horacio y Yankelevich, Pablo (compiladores), *Argentina 1976: estudios en torno al golpe de Estado*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Buenos Aires.
- Castellani, Ana (2008): “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976–1989)”, *Apuntes de Investigación*, nro. 14, noviembre de 2008, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (2006): *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*, Ariel, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1981): *Nacionalismo y orden constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Heredia, Mariana (2004): “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Iramain, Lucas (2012); *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, Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- Nochteff, Hugo (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, FLACSO / Tesis Norma, Buenos Aires.

- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003): *La dictadura militar 1976/1983*, Paidós, Buenos Aires.
- O' Donnell, Guillermo [1977] (2008): "Apuntes para una teoría del Estado", en O' Donnell, Guillermo, *Catacumbas*, Prometeo, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2007) "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad", en *Papeles de Trabajo*, Nº 2, IDAES/UNSAM, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo (1971): *Historia económica de la Argentina*, tomo II, Plus Ultra, Buenos Aires.
- Peralta Ramos, Mónica (2007): *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Poulantzas, Nicos (1969): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México.
- Poulantzas, Nicos (1979): *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México.
- Pucciarelli, Alfredo (2004): "La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa", en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario y otros (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Macchi, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge (1979): "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", *Economía de América Latina*, nro. Especial, junio, México.
- Schvarzer, Jorge (1982): *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, CISEA, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Serafinoff, Valeria (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", ponencia presentada 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.

- Sidicaro, Ricardo (2001): *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Buenos Aires.
- Todesca, Jorge (2006): *El mito del país rico. Economía y política en la Historia argentina*, Emecé, Buenos Aires.

8. Fuentes consultadas

- *Anuarios de la Dirección Nacional de Vialidad*; años 1974 a 1986, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- *Carreteras*; Revista de la Asociación Argentina de Carreteras; años 1975 a 1983, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- Dirección Nacional de Vialidad (1981); *Cinco años en el quehacer vial del país 1976-1981*, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- INDEC (1989); *Anuario Estadístico 1983-1986*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- *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.
- Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación (s/f); *Informe 1976-1980*, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.