

La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969¹

◆ *Ana Gabriela Castellani*

Introducción

Durante el transcurso de los años noventa se ha tratado de establecer desde diferentes perspectivas teóricas, cuáles son las causas que permiten explicar el fracaso de los llamados países en vías de desarrollo en su intento por integrarse exitosamente en el concierto de naciones desarrolladas. Varias han sido las interpretaciones sobre estas causas: la inestabilidad política, la conflictividad social, las características propias del modelo institucional, la ausencia de una élite dirigente, etc. Sin embargo, en los últimos años, y acorde con la visión de los organismos multinacionales de crédito, la mayoría de las explicaciones cargaron las tintas sobre el rol que desempeñó el Estado en este proyecto frustrado, considerando que la excesiva intervención estatal en las actividades económicas era la responsable, prácticamente absoluta, del

¹ Este artículo presenta los resultados preliminares de una investigación en curso: "Gestión económica estatal y procesos de crecimiento empresario. Argentina 1966-1973", bajo la dirección del Dr. Alfredo Pucciarelli. Para él mi más sincero agradecimiento, ya que sin su apoyo este trabajo no hubiera sido posible. Asimismo, quiero destacar los valiosos comentarios, que sobre una versión preliminar, han realizado mis compañeros Martín Schorr, Mariana Heredia y Paula Canelo, a los que por supuesto eximo de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

◆ Becaria de Posgrado Interna del CONICET. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

persistente estancamiento y del comportamiento errático de las principales variables macroeconómicas.²

A pesar de la notable adhesión lograda por el diagnóstico neoliberal en los círculos académicos, algunos investigadores sociales de raigambre neoinstitucionalista intentaron demostrar, mediante una serie de trabajos empíricos, que la intervención estatal no es la causa que impide concretar el despegue de estos países sino más bien todo lo contrario: la ausencia de una gestión pública autónoma y eficaz es uno de los factores claves a la hora de explicar por qué los países subdesarrollados no consiguieron construir un sendero durable de crecimiento económico.

Precisamente, el objetivo de este trabajo es retomar algunos elementos de la perspectiva neoinstitucionalista para analizar la gestión estatal desarrollada en la Argentina entre 1967 y 1969, momento de esplendor del Estado burocrático autoritario. Se intentará evaluar, mediante el estudio de políticas públicas concretas, el nivel de autonomía y la capacidad administrativa lograda por este tipo estatal.

En líneas generales, los principales supuestos que guiarán la investigación se desprenden de las interpretaciones que, sobre el período, elaboraron Oscar Braun y Guillermo O'Donnell.³ Según estos autores, durante la Revolución Argentina se realizó una reestructuración significativa del aparato estatal, tanto en el funcionamiento administrativo como en su modalidad de intervención, con el fin de lograr la "normalización" de la economía.⁴

En efecto, en ese momento (específicamente durante la gestión de Krieger Vasena al frente del Ministerio de Economía) se llevó adelante un programa económico sostenido por una alianza entre los sectores más concentrados del capital nacional y el capital extranjero que, a través de una serie de medidas novedosas, buscó mejorar las condiciones de reproducción del capital de los grandes agentes económicos y recomponer los ingresos de las capas más altas de la sociedad.

² Para una explicación detallada del funcionamiento económico del denominado "ciclo populista", desde la perspectiva neoliberal, véase Dornbusch y Edwards (1990). Para el caso argentino en particular, consultar los trabajos de Artana (1997); Llach (1997); IERAL (1999); FIEL-CEA:(1991) entre otros.

³ Precisamente de O'Donnell (1982) y Braun (1973).

⁴ Según O'Donnell, la "normalidad" económica implica la reproducción de la sociedad capitalista sin grandes saltos en la acumulación de capital, especialmente para las grandes empresas que, a la larga, van consolidando posiciones mono u oligopólicas. La acumulación de estas empresas subordina los comportamientos económicos de las otras y la distribución de los recursos al interior de la sociedad. Esta evaluación de normalidad es la que dan los actores económicos más poderosos y sus bases se establecen a partir de la evolución de la acumulación y la inversión y, fundamentalmente, teniendo en cuenta las expectativas que tienen los capitalistas sobre lo que va a suceder en el futuro. Al respecto, véase O'Donnell (1982), capítulo I, punto 4.

Ahora bien, para encarar este proceso de transformación estructural era necesario modificar sustancialmente la modalidad de gestión estatal. Debían realizarse varias intervenciones estratégicas que permitieran incrementar la inversión y, asimismo, acrecentar la capacidad administrativa del aparato estatal a través de una profunda reforma. El elevado aumento de la inversión pública en infraestructura de base (camino, puentes, diques, represas, etc.) constituye uno de los ejemplos más destacados de intervención estratégica llevados adelante por el Estado burocrático-autoritario. Además de dinamizar la demanda agregada en el corto plazo y de ampliar el radio de acción del capital, estas inversiones se realizaron con el propósito de generar confianza entre los capitalistas privados que así comenzarían a reinvertir productivamente sus ganancias, impulsando un círculo virtuoso de expansión. Es por eso que, al analizar los indicadores sobre inversión del período 1966-1969, O'Donnell sostiene que “el factor que mantuvo el nivel de actividad económica en 1967 e impulsó el crecimiento registrado en 1968 fue la inversión estatal, en especial la destinada a obras de infraestructura física”.⁵

Sin embargo, a pesar de sus éxitos iniciales en materia de estabilización de precios, aumento de reservas y crecimiento del producto, el programa “normalizador” de Krieger Vasena se mantuvo sólo por dos años, ya que a partir de la crisis gubernamental desatada por el “Cordobazo”, los principales desequilibrios macroeconómicos volvieron a manifestarse (los índices de precios mayoristas y minoristas se incrementaron notablemente desde 1971, las reservas en divisas cayeron en 1969 y 1971, y el tipo de cambio aumentó en 1971 y 1972).⁶ Si bien son muchos los factores que pueden explicar el particular derrotero de este proyecto liderado por la gran burguesía monopolista, en este trabajo se prestará especial atención a las características propias del funcionamiento del aparato estatal y, en especial, a la relación que éste establece con los grandes agentes económicos, bajo el supuesto que dichas características impidieron consolidar una modalidad de intervención eficiente y autónoma. Mediante el estudio de dos políticas públicas concretas iniciadas en 1967 —el Plan de Obras de Infraestructura y la Reforma Administrativa del Estado—, se intentará demostrar que el Estado burocrático-autoritario no logró desplegar ni la capacidad administrativa ni el nivel de autonomía necesarios para promover un proceso de desarrollo económico sostenido.

⁵ *Idem*, p. 187.

⁶ Sobre la evolución macroeconómica del período, consultar la recopilación estadística realizada por la Fundación Banco de Boston (1977).

El Estado bajo la mirada neoinstitucionalista

Son varios los autores pertenecientes a la corriente neoinstitucionalista que abordaron la problemática estatal para el caso latinoamericano, pero los aportes más destacados son los realizados por Katrin Sikkink y Peter Evans.⁷ Según estos autores, el Estado siempre desempeña un papel central en los procesos de cambio estructural de las sociedades, más allá de cuál sea el carácter de dicho cambio. Si el mismo implica una transformación industrial (tal como la que se necesita en los países de industrialización tardía), el Estado cumple un rol aún más crucial, ya que se requiere que éste intervenga para estimular la inversión y para aliviar aquellos cuellos de botella que generan expectativas negativa en los inversores.⁸

A partir de estas premisas, los autores construyen una tipología de Estados. Aquellos que logran encarar procesos de transformación industrial significativos, son los denominados *Estados desarrollistas*. En el extremo opuesto de ese tipo estatal, se ubican los *Estados predatorios*, que se caracterizan por una incapacidad absoluta para llevar adelante procesos de crecimiento duradero debido a que la clase política se apropia impunemente de la renta pública. A lo largo de este espectro, se ubica una amplia gama de *Estados intermedios* que se aproximan en mayor o menor grado a alguno de los prototipos extremos.

Los Estados desarrollistas son los que logran extraer excedentes, ofrecer bienes colectivos de buena calidad, fomentar perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentar los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuir los riesgos propios de tales inversiones. Es probable que también se apropien de una porción de la renta pública, pero en general las consecuencias de sus actos promueven el cambio estructural.

Ahora bien, ¿qué atributos centrales definen a un Estado desarrollista? Básicamente son dos: la *capacidad administrativa* para diagnosticar, diseñar, implementar y monitorear las políticas públicas; y la *autonomía* necesaria para que no se vea excesivamente penetrado por los intereses sectoriales. Igual-

⁷ Véase Evans (1996) y Sikkink (1993).

⁸ Siguiendo a Gerschenkron, Evans afirma que "los países de industrialización tardía que enfrentaron tecnologías productivas cuyos requerimientos en materia de capital excedían lo que eran capaces de reunir los mercados privados, se vieron forzados a confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos necesarios. [...] El eje de las dificultades en los países de desarrollo tardío es que en ellos no existen instituciones que permitan distribuir los riesgos importantes en una amplia red de dueños del capital, y los capitalistas individuales no pueden, ni quieren, asumirlos. En tales circunstancias, el Estado debe actuar como empresario sustituto". Evans, *op.cit.*, p. 535.

mente, esta autonomía no debe ser absoluta, porque si no sería imposible obtener los consensos mínimos para garantizar el éxito de la gestión. En otras palabras, se debe establecer una combinación justa entre capacidad administrativa y un tipo de autonomía especial, que los autores neoinstitucionalistas denominan *autonomía enraizada*. La autonomía que logra el Estado en esta circunstancia es una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos que lo vinculan con la sociedad y suministra canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y de las políticas públicas; razón por la cual se considera que este concepto es, fundamentalmente, un concepto de tipo relacional

Como resultado de la combinación adecuada de ambos atributos, los Estados desarrollistas presentan ciertos rasgos particulares: a) capacidad de realizar intervenciones estratégicas y muy selectivas, b) un aparato burocrático con características weberianas (reclutamiento meritocrático, funcionariado de carrera, etc.), c) alta capacidad administrativa, d) suficiente coherencia corporativa para resistir los intentos de maximización individual de los funcionarios, y e) conformación de redes informales (partidarias, educativas, corporativas, etc.) que incrementan la cohesión y coherencia de la burocracia.⁹

En este trabajo no es necesario detenerse en la caracterización de los Estados predatorios, pero sí en la de los Estados intermedios, ya que el caso argentino se puede encuadrar dentro de esta modalidad estatal.¹⁰ Sintéticamente, estos tipos estatales se distinguen porque no llegan a reunir los atributos necesarios para encarar un desarrollo sostenido, aunque cuentan con las herramientas necesarias como para proponérselo. Se caracterizan porque: a) el reclutamiento de los cargos públicos se realiza por favoritismos políticos y no por criterios meritocráticos; b) no existe un sistema de promociones al interior del aparato estatal que permita tener funcionarios de carrera, motivo por el cual los funcionarios buscan la máxima obtención posible de rentas extraordinarias; y c) la burocracia estatal no desarrolla un “espíritu de cuerpo” que facilite su cohesión.¹¹

Ahora bien, la falta de una estructura burocrática estable impide construir vínculos regulares con el sector privado y la interacción entre ambos sectores se hace a través de canales individuales que favorecen los lazos clientelares. En vez de institucionalizarse, las relaciones se individualizan cada vez más, favoreciendo la formación de los famosos *anillos burocráticos* que tan bien definió Cardoso opor-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Para un análisis detallado de los estados predatorios, consultar Evans *op.cit.*

¹¹ *Ibidem*.

tunamente.¹² Según este autor, debido a la ausencia de estructuras intermedias eficaces entre Estado y clases sociales, la burocracia de los países latinoamericanos fomentó el crecimiento de *círculos de interesados* en la planificación que penetraron en los intersticios del aparato del Estado como encargados de tomar decisiones económicas (tanto de acción económica directa como de administración), formando *islas de racionalidad*. En muchas ocasiones, estas islas quedaron encerradas entre dos fuegos: los intereses de la política de clientela y la inercia burocrática. Esta última, constituye “un mecanismo político por el cual implícitamente se define que la administración es supletoria de los intereses privados; [y por eso] éstos fluyen en sus relaciones con el Estado a través de tramas de complicidades personales”.¹³ Sin embargo, no hay que confundir estas lealtades con los *lobbies* que funcionan en los países desarrollados, primero, porque éstos son grupos de interés que presionan directamente sobre el aparato estatal para conseguir sus objetivos, pero además, porque en esos países el Estado está mucho más organizado y cuenta con una burocracia moderna que impide la conformación de los anillos. Contrariamente, la trama de complicidades propia de los anillos burocráticos que se generan en los países subdesarrollados es más difusa y está orientada hacia el fortalecimiento de relaciones interpersonales. Los intereses se organizan en círculos múltiples, en anillos que cortan perpendicularmente la pirámide social, ligando entre sí fracciones del gobierno, de la burocracia, de las empresas, de los sindicatos, etc.

Retomando lo expuesto, un Estado intermedio se define como aquel en que: a) la autonomía enraizada es un atributo parcial limitado a determinados reducidos de eficiencia; b) la capacidad administrativa es insuficiente a pesar de que las estructuras sociales son complejas, fragmentadas y conflictivas; c) el funcionamiento de la burocracia pública conserva elementos clientelísticos y patrimonialísticos que impiden el desarrollo de una coherencia corporativa al estilo weberiano; d) las intervenciones estratégicas que se realizan no son acordes a la capacidad de gestión. En base a esta caracterización, se analizarán la gestión desarrollada por el Estado burocrático-autoritario argentino.

Algunas precisiones sobre la relación Estado/grandes agentes económicos en la Argentina

La naturaleza de la relación entre Estado y grandes agentes económicos es una de las variables más importantes a la hora de analizar las evidentes dificulta-

¹² El desarrollo de la idea de la conformación de anillos burocráticos al interior del aparato estatal se encuentra en Cardoso (1985).

¹³ *Idem*, p. 107.

des que tiene la Argentina para conformar y mantener un patrón de desarrollo genuino sustentado en innovaciones tecnológicas.¹⁴ Para comprender esta relación es necesario fijar algunas precisiones sobre las características de la cúpula empresaria.

En principio, este sector es de suma relevancia en la dinámica económica, social y política del país ya que juega un rol central en el proceso de acumulación, en la definición de una estrategia de crecimiento, y en la capacidad de presión que puede ejercer sobre el aparato estatal a través de las corporaciones que la representan y de otros grupos más informales que se van generando en torno a ciertos intereses comunes.

En segundo lugar, las características estructurales de la cúpula se van modificando a lo largo del tiempo y en consecuencia, surgen en su seno proyectos políticos diferentes —en muchas ocasiones encontrados— que expresan los intereses de las distintas fracciones que conforman este heterogéneo sector social. Por ejemplo, durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva, se produjo una marcada división entre las grandes empresas nacionales y las nuevas empresas transnacionales que se habían incorporado a fines de los años cincuenta en las ramas más dinámicas de la industria. Esta coexistencia dio lugar a un complejo juego de alianzas, tanto al interior de la propia burguesía como entre las distintas fracciones de clases sociales, que fue extensamente explicado por O'Donnell y que signó el período comprendido entre 1958 y 1976.¹⁵

Sin embargo, a pesar de sus constantes mutaciones internas, la cúpula empresaria mantiene dos rasgos bien definidos: la permanente búsqueda de ganancias extraordinarias y la adaptación a las ventajas generadas en el contexto externo.¹⁶ En efecto, las empresas que integran la cúpula construyen distintas estrategias que les permiten obtener ganancias extraordinarias (también llamadas *cuasi rentas de privilegio*¹⁷) mediante el desarrollo de complejos mecanismos de vinculación preferencial con ciertos sectores de la administración pública. Si bien estos mecanismos son muy disímiles, siempre procuran perpetuar, a través del accionar estatal, las ventajas obtenidas por las grandes empresas.¹⁸ Por ende, es factible suponer

¹⁴ La noción de desarrollo endógeno sustentada en innovaciones tecnológicas que crean posiciones monopolíticas transitorias y que permiten obtener ganancias extraordinarias (también llamadas rentas tecnológicas) fue elaborada por Schumpeter. Al respecto, consultar Schumpeter (1957).

¹⁵ O'Donnell (1977).

¹⁶ Para un desarrollo de estas características, consultar Nochteff (1994).

¹⁷ Una detalla definición de este concepto se puede encontrar en Nochteff (1998).

¹⁸ Por ejemplo: reservas de mercado para mantener posiciones oligopólicas, subsidios directos o indirectos, facilidades para acceder, en forma exclusiva, a las contrataciones y compras realizadas por el Estado, etc.

que existe una correlación significativa entre el tipo de gestión económica desarrollada por el Estado y el crecimiento de los grandes agentes económicos. Teniendo en cuenta una de las hipótesis desarrollada por Nochteff en su explicación sobre las características de la relación entre Estado y cúpula empresaria, esta última “habría obtenido, o bien rentas basadas en la explotación simple de recursos naturales, o bien cuasi rentas sustentadas fundamentalmente en ventajas monopólicas basadas en barreras al ingreso creadas y mantenidas por las políticas gubernamentales y no por la innovación”.¹⁹

Como consecuencia de este comportamiento, la cúpula empresaria no logra constituirse en un sector capaz de generar un desarrollo sostenido de la economía ya que no puede iniciar un círculo virtuoso de crecimiento basado en la obtención de rentas tecnológicas. Por el contrario, la cúpula realiza periódicamente un conjunto de *opciones blandas* de adaptación tardía a los cambios producidos en el contexto internacional, dando lugar a una serie de procesos de crecimiento inestables o *ciclos de burbujas* que impiden conformar un sustento tecnológico desde el cual se pueda iniciar un proceso de desarrollo al estilo schumpeteriano. En otros términos, la cúpula empresaria se ajusta a las oportunidades creadas por otras economías sin buscar rentas tecnológicas, protegiéndose de la competencia a través de la consolidación de monopolios u oligopolios no innovadores ni transitorios.²⁰ De esta manera, ni los grandes agentes económicos intentan conformar un patrón de desarrollo sustentable, ni el Estado logra “forzar” a la cúpula a realizar una opción más dura, basada en el cambio tecnológico; por el contrario, el aparato estatal ayuda a mantener el perfil adaptativo de la misma al sostener aquellos mecanismos que permiten la obtención de ganancias extraordinarias.

Estas precisiones generales, y en especial aquella vinculada con la obtención de cuasi rentas de privilegio, serán retomadas más adelante, cuando se analicen los niveles de autonomía logrados por el Estado burocrático-autoritario.

La implantación del tipo estatal burocrático-autoritario en Argentina

El tipo estatal burocrático-autoritario se implementó en la Argentina con el golpe de Estado de 1966. A partir del diagnóstico de que el país estaba sumido

¹⁹ Nochteff (1994: 38).

²⁰ Para Schumpeter el desarrollo se produce debido a que las elites económicas son capaces de crear posiciones monopólicas mediante procesos de innovación tecnológica que le permiten obtener ganancias extraordinarias de tipo tecnológico.

en una profunda crisis que ponía en riesgo los propios parámetros capitalistas, los miembros del nuevo gobierno decidieron la instrumentación de una serie de políticas tendientes a terminar con la activación de los sectores populares mediante la supresión de todas las actividades políticas. Al mismo tiempo, fijaron como un objetivo primordial, la elaboración y puesta en marcha de un plan económico que permitiera “normalizar” el funcionamiento cíclico de la economía, imponiendo la dinámica propia de la fracción más concentrada y más transnacionalizada del capital local. Por esta razón, es posible decir que la gestión de gobierno de la Revolución Argentina representó el intento más coherente realizado hasta ese momento por la gran burguesía industrial para disciplinar a los asalariados y a los productores agropecuarios y superar, de esta forma, las recurrentes trabas en el proceso de acumulación y la crisis de hegemonía que caracterizaron a la Argentina de la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones.²¹

Ahora bien, los Estados burocrático-autoritarios se caracterizan por una serie de elementos distintivos: su base social de sustentación está constituida por la gran burguesía, sus instituciones se organizan en función de la actividad represiva y de la gestión “normalizadora” de la economía, las distintas fracciones del sector popular están excluidas de la actividad política y económica, los derechos de ciudadanía se suprimen, deja de funcionar el sistema político democrático, aumenta notablemente el nivel de extranjerización de la actividad económica, y el acceso a los cargos de gobierno queda restringido a los miembros de las Fuerzas Armadas o a los integrantes de los directorios de las grandes empresas privadas.²²

Para conformar un Estado con estas características, el gobierno de la Revolución Argentina buscó recomponer la alianza con la gran burguesía, atraer capitales extranjeros, y lograr que los grandes agentes económicos incrementaran sostenidamente los niveles de inversión. Pero estos objetivos implicaban la realización de un fuerte ajuste o programa racionalizador del propio aparato estatal, el aumento del control sobre los sectores perjudicados por las políticas públicas, la disminución de las fluctuaciones económicas preexistentes, y la realización de obras de infraestructura física que permitieran soportar y crear economías externas a las eventuales inversiones futuras. El problema es que estas políticas contenían una incompatibilidad intrínseca básica: para atraer inversiones pro-

²¹ Para un tratamiento exhaustivo de las características de la crisis de acumulación y de hegemonía que signaron a la Argentina entre 1955 y 1976, consultar Portantiero (1977).

²² Para un desarrollo minucioso de estas características, consultar O'Donnell (1982).

ductivas era necesario que la economía mostrara signos de recuperación, para lo cual hacía falta, a su vez, aumentar la inversión, ya que no era posible tomar medidas tendientes a estimular la demanda por el lado del consumo interno. Por eso, y en oposición al principio económico liberal que sostiene la no intervención del Estado en la actividad económica, el impulso necesario para iniciar un ciclo sostenido de crecimiento debía venir del aparato estatal. En consecuencia, el éxito del proyecto encarado durante la primera etapa de la Revolución Argentina dependía, en gran medida, de la combinación de varios factores: a) la capacidad del Estado para intervenir en la actividad económica a fines de “normalizar” su funcionamiento, b) la posibilidad de generar confianza en los sectores capitalistas más concentrados para lograr un incremento sostenido de la inversión privada y, especialmente, c) la contención de los reclamos de los restantes sectores sociales para impedir la conformación de una *alianza defensiva* que arrasara con las políticas implementadas.²³

Para lograr la normalización de la economía, se planificaron políticas desde los ministerios más importantes (Economía e Interior) y desde la misma Secretaría de Presidencia, estructuradas en torno a tres ejes centrales: el reordenamiento de la sociedad por medio de la supresión de la actividad política; el fomento estatal a la actividad económica a través de un aumento en la inversión pública; y la modernización y racionalización de la función administrativa del Estado mediante una capa “tecno-burocrática” encargada de manejar las distintas reparticiones.

En principio, el Estado realizó una serie de intervenciones estratégicas con el propósito de obtener los recursos monetarios que se necesitaban para poner en marcha el plan económico. En efecto, por primera vez se instrumentó una devaluación compensada con retenciones a las exportaciones agropecuarias mediante la cual el fisco obtuvo, a costa de los ingresos del sector exportador, los recursos indispensables para financiar un Plan de Obras Públicas de gran magnitud que permitiera ampliar el radio de acción del capital, abrir nuevos mercados, crear demandas específicas, y aumentar el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo, tal como se desprende de los datos presentados en los Cuadros 1 y 2.

²³ El desarrollo del concepto de *alianza defensiva* se encuentra en O'Donnell (1977).

Cuadro 1: Evolución de la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) en millones de pesos de 1960. Años 1965-1971

Año	IBIF	Variación %	Equipos	Variación %	Construcción	Variación %
1965	2.168		1.314		854	
1966	2.238	3,23	1.335	1,60	903	5,74
1967	2.345	4,78	1.367	2,40	980	8,53
1968	2.641	12,62	1.500	9,73	1.141	16,43
1969	3.169	19,99	1.789	19,27	1.380	20,95
1970	3.334	5,21	1.864	4,19	1.470	6,52
1971	3.649	9,45	2.189	17,44	1.460	-0,68

Fuente: Banco Central de la República Argentina, informes anuales.

Cuadro 2: Construcción total en millones de \$ de 1960. Años 1965-1971

Año	Total	Variación %	Pública	Variación %	Privada	Variación %
1965	854		286		568	
1966	903	5,74	285	-0,35	618	8,80
1967	980	8,53	344	20,70	636	2,91
1968	1.141	16,43	425	23,55	716	12,58
1969	1.380	20,95	558	31,29	822	14,80
1970	1.470	6,52	616	10,39	854	3,89
1971	1.460	-0,68	634	2,92	825	-3,40

Fuente: Banco Central de la República Argentina, informes anuales.

Como muestran los indicadores presentados, la inversión total se incrementó notablemente durante 1968 y 1969, años en que registra variaciones porcentuales superiores a un dígito. Este aumento se produce en ambos rubros de la inversión desagregada, aunque la tasa de expansión del sector construcciones es levemente superior a la de la inversión en equipos.

Por otra parte, se observa que la construcción pública se expande significativamente a partir de 1967, manteniendo tasas muy elevadas durante los años 1968 y 1969. La inversión en construcción privada, si bien representa una porción mayor en el total del rubro construcciones, evoluciona a una tasa más

baja que la de la construcción pública. Por esta razón, es factible suponer que el Plan Obras Públicas actuó como un factor acelerador de la inversión en construcciones durante el período en cuestión. Por esta capacidad de dinamizar la economía este plan se convirtió en el eje de la gestión económica y por eso constituye un objeto de estudio ineludible a la hora de analizar la modalidad de intervención del Estado burocrático-autoritario.²⁴

El análisis de la gestión estatal burocrático-autoritaria

1. El Plan de Obras Públicas

Durante los primeros años de la Revolución Argentina, el Estado logró aumentar notablemente su capacidad de intervenir en la economía. Una muestra clara de esta capacidad de intervención es la puesta en marcha, en 1967, de un Plan de Obras Públicas destinado a mejorar la infraestructura básica de reproducción del capital, incentivando así, la inversión privada.

Mediante un mecanismo de financiamiento poco ortodoxo (los ingresos provenientes de las retenciones a las exportaciones agropecuarias) y un conjunto de créditos específicos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos internacionales, el gobierno comenzó a invertir en la realización de distintos tipos de obras.

Para obtener un mayor conocimiento sobre las características de este plan, no alcanza con saber la evolución total del gasto público en construcciones, sino establecer el tipo de obra realizada; por ende, es necesario reconstruir las distintas obras encaradas desde los organismos oficiales.²⁵ En términos generales, las principales obras públicas se orientaron hacia rubros estratégicos, permitiendo mejorar las condiciones de reproducción del capital (infraestructura y capacitación de mano de obra), e integrando el territorio nacional. Lo antedicho se puede constatar al analizar la totalidad de licitaciones realizadas entre 1967 y 1969, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 3.

²⁴ Una demostración exhaustiva de esta afirmación se encuentra en O'Donnell (1982:186-190)

²⁵ En la sección Licitaciones del Boletín Oficial se pueden encontrar los diferentes llamados a licitación para cada una de las obras públicas encaradas durante el período. Los Anuarios de Dirección Nacional de Vialidad y del Banco Hipotecario, permiten conocer la evolución general de las obras llevadas a cabo por esos organismos.

Cuadro 3: Tipología de las obras públicas licitadas entre 1967 y 1969.

Tipo de obra	Organismo Convocante	Características Generales
Grandes emprendimientos: ²⁶ represas, puentes, túneles, diques, centrales atómicas, etc.	Son varios y creados especialmente para llevar adelante las obras.	Se publican como decretos y/o leyes, implican la creación de un ente especial. El financiamiento proviene, básicamente, de la Nación, y en algunos casos, se solicita financiamiento internacional. Son obras de largo plazo realizadas por empresas extranjeras o con licencias extranjeras.
Apertura, pavimentación, repavimentación, arreglos de caminos, y obras concomitantes, tales como rotondas, puentes, accesos, cruces, etc.	Dirección Nacional de Vialidad y, en menor medida, Direcciones Provinciales.	Abarcan todo el territorio nacional. Las convocatorias se incrementan notablemente desde junio de 1968.
Unidades de vivienda	Banco Hipotecario Nacional	Se realizan con la intervención de organizaciones intermedias, muchas veces, cooperativas o sindicales. Hasta octubre de 1968, se concentraban casi en su totalidad, en las zonas urbanas de Bs.As. y en la Capital. Desde octubre de 1968 en adelante, se distribuyen por todo el territorio nacional. La cantidad se incrementa notablemente desde octubre de 1968, cuando se pone en marcha el Plan Federal de Vivienda.
Creación, remodelación y reparación de escuelas, talleres educativos y centros universitarios	Consejo Nacional de Educación Técnica y diferentes Universidades Nacionales	Afectan a diversas universidades nacionales, en especial las del interior. Las convocatorias se realizan para construir centros, facultades y otras dependencias universitarias. La mayoría de las obras se destinan a la creación y ampliación de escuelas técnicas distribuidas por todo el país.

Fuente: Elaboración propia en base al Bol. Of. del período enero de 1967-mayo de 1969.

²⁶ Entre ellos se destacan: 1) el decreto 7925 del 5 de octubre de 1967, sobre la creación de HIDRONOR, una central hidroeléctrica destinada a construir y explotar obras hidráulicas y eléctricas.

Al analizar la información, se advierte la existencia de momentos precisos en que las obras públicas comienzan a crecer; incluso, hay meses en los cuales aumentan notablemente los llamados a licitación de ciertos organismos específicos. Por ejemplo, la obra de Dirección Nacional de Vialidad crece a partir de junio de 1968, en coincidencia con el lanzamiento del Plan Trienal,²⁷ y la del Banco Hipotecario, en octubre del mismo año, cuando se puso en marcha el Plan Federal de la Vivienda. Estos datos permiten confirmar que: a) hubo una decisión estratégica tomada a nivel nacional para incrementar las obras públicas, especialmente de aquéllas que permitieran la ampliación del radio de acción del capital como es el caso de las obras viales; y b) esta decisión implicó que ciertas reparticiones estatales jugaran un rol relevante dentro del plan global. Por ejemplo, en el cuadro 4 se puede apreciar la magnitud y la evolución de las obras viales durante el período comprendido entre los años 1967 y 1972, constatando que entre 1967 y 1969 es el período de mayor expansión.

Cuadro 4: Inversión total en obra vial realizada por DNV en pesos de 1960. Años 1967 a 1972.

Años	Inversión total	Variación %	Inversión de DNV sobre el total de la inversión en obra pública %
1967	46.006.696		13,37
1968	102.439.603	122,66	24,10
1969	126.678.285	23,66	22,70
1970	93.268.967	-26,37	15,14
1971	100.448.008	7,70	15,84
1972	100.578.303	0,13	13,95

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de Dirección Nacional de Vialidad y de los Informes Anuales del Banco Central de la República Argentina. Años 1967 a 1972.

cas en la región del Comahue, y particularmente, las del complejo El Chocón-Cerro Colorado. 2) el Decreto-Ley 17344, del 18 de julio de 1967, sobre la realización de obras de urbanización en la Costanera Norte de Buenos Aires, 3) las Leyes 17345 y 17346, del 25 de julio de 1967, referidas a la firma de un convenio internacional firmado con Paraguay, para construir un puente sobre el río Pilcomayo, y 4) la Ley 17510, del 7 de noviembre de 1967, sobre la ampliación de la red de Subterráneos de la Capital Federal.

²⁷ El Plan Vial Trienal, lanzado en forma conjunta por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), se puso en marcha mediante la Ley 17.961/68. Este plan comprendía la realización de inversiones en la Red Caminera Troncal entre 1968 y 1970 por un monto total aproximado de 480 millones de dólares de ese entonces, según consta en los Anuarios de la DNV.

Según estos datos, la obra vial se expande significativamente en 1968, luego de la puesta en marcha del Plan Trienal, alcanzando el máximo volumen de inversión en el año 1969. A partir de allí, caen los niveles de inversión, pero siempre manteniéndose muy por encima de los del año 1967.²⁸ Por otra parte, si bien la obra vial representa un porcentaje importante de la obra pública total (más del 24% en 1968), su desempeño a lo largo del período es errático, ya que también a partir de 1970, disminuye su participación en la inversión pública total. En resumen, la obra vial se mantiene como un eje importante del Plan de Obras Públicas entre 1968 y 1969.

Ahora bien, un camino que permite constatar los márgenes de autonomía lograda por el aparato estatal en el momento de implementar una política pública clave, consiste en medir el impacto que dicha política tiene sobre los grandes agentes económicos. Una estrategia posible de medición, consiste en analizar a las cien empresas privadas que más venden²⁹ (es decir, la porción más competitiva de la cúpula empresaria total), teniendo en cuenta una serie de variables claves, tales como: composición sectorial, volumen de ventas, masa de utilidades, rentabilidades³⁰ promedio por intervalos y por sectores; y comparar estos resultados con los de las empresas constructoras más importantes, a los efectos de establecer, aunque sea indirectamente, si dichas empresas obtuvieron ganancias extraordinarias, y de ser así, determinar cuáles son las razones que permiten explicar este comportamiento.

Efectivamente, un análisis de la cúpula empresaria durante la Revolución Argentina tomando tres años puntuales (1966, 1969 y 1972),³¹ permite extraer interesantes conclusiones: a) las empresas constructoras que integran la muestra³² no tienen una participación relevante en la cúpula, ni en el volumen de

²⁸ La inversión vial comienza a estancarse debido a las dificultades para obtener financiamiento. Al respecto, se pueden consultar los editoriales de la revista *Carreteras*, editada por la Asociación Argentina de Carreteras, correspondientes al período 1970-1972, en donde se hace permanente referencia a este problema crónico de la obra pública.

²⁹ Se decidió tomar en cuenta sólo las primeras cien empresas privadas según el volumen de ventas para evitar las distorsiones que generan las rentabilidades de las empresas estatales sobre el total, cuya lógica de acumulación no es estrictamente la misma que la de las empresas privadas. En los *rankings* elaborados en esos años por la prensa especializada (*Mercado*, *Panorama de la Economía Argentina* y *Prensa Económica*) se utilizaban muestras de ciento cincuenta o de doscientas empresas, según los años.

³⁰ Se tomaron en cuenta las rentabilidades medidas sobre ventas (utilidades/ventas) ya que para este período histórico no existen datos sobre activos y/o patrimonio neto de las empresas de la cúpula.

³¹ Hasta 1968, la única revista que armaba el *ranking* de las empresas que más venden era *Panorama de la Economía Argentina*. A partir de entonces se cuenta con los *rankings* de la revista *Mercado* y, desde 1975, con el de *Prensa Económica*.

³² Específicamente, las empresas constructoras son Techint, perteneciente al conglomerado extranjero del mismo nombre, y Sade, empresa extranjera que luego fue adquirida por el grupo económico nacional Pérez Companc.

ventas, ni en la masa de utilidades total, y esta situación se mantiene estable durante todo el período de análisis (cuadro 5); b) estas empresas constructoras, se dedican principalmente a la realización de obras públicas de gran envergadura y de obras viales;³³ c) a pesar de que en 1969 y 1972, sólo el 2% de las empresas que integran la cúpula pertenecen al sector construcciones, la rentabilidad promedio de las mismas está muy por encima de las rentabilidades promedio de las primeras veinticinco, de las primeras cincuenta, y de toda la cúpula en su conjunto (cuadros 5 y 6), invirtiendo así, la situación registrada en 1966; d) al analizar la rentabilidad por sector, el de la construcción presenta los niveles más altos en 1969 (cuadros 5), año en el que la inversión pública en construcción y, en especial, en obra vial alcanzó su máximo nivel; e) a pesar de que en 1972 caen las rentabilidades de todos los sectores, la construcción sigue teniendo la tasa de rentabilidad más elevada; y finalmente, e) entre 1966 y 1969, se incrementa la brecha entre las tasas de rentabilidad sobre ventas del sector construcciones *vis á vis* con las de otros sectores, especialmente con las empresas industriales, y con la de la cúpula en su conjunto (cuadro 7). Esto es realmente significativo porque, en ese período histórico, la industria constituye el sector más dinámico de la economía y, además, porque las empresas industriales que integran este selecto grupo de la cúpula, son las más grandes, las que más venden y las que, por ende, mantienen posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados; es decir, que de por definición, obtienen ganancias extraordinarias.³⁴

Cuadro 5: Composición de la cúpula empresaria teniendo en cuenta cantidad de empresas, volumen de ventas, de utilidades, y rentabilidades sobre ventas promedio por sector de actividad. Años 1966, 1969 y 1972.

³³ Por ejemplo, Techint participó en la construcción del Puente Zárate Brazo Largo entre 1970 y 1973 y en la repavimentación de las Rutas Nacionales N° 12 en 1969, y N° 7 en 1972. Por su parte, Sade participó en la construcción del Puente Fray Bentos entre 1969 y 1972, y realizó el cruce entre la Av. de los Constituyentes y la Av. General Paz, en 1971. Todas estas obras formaban parte del Plan Vial Trienal 1968-1970 o del Plan Vial Quinquenal de 1971-1975, ambos diseñados y puestos en marcha durante la gestión estatal burocrático autoritaria.

³⁴ Es importante resaltar este punto, porque la rentabilidad de la construcción presenta niveles muy altos comparados, no con cualquier conjunto de empresas, sino con las empresas privadas oligopólicas más grandes del país, como Fiat, Nobleza, Molinos, Alpargatas, Pirelli, entre otras.

Sector	Año 1966		Año 1969		Año 1972	
		%		%		%
Industria						
• Cantidad Empresas	97	97	89	89	89	89
• Ventas	719.723	88,95	1252280	84,19	3.057423	85,79
• Utilidades	34.845	90,17	72.264	82,87	136.106	92,08
• Rentabilidad s/ventas	4,84		5,77		4,45	
Servicios³⁵						
• Cantidad Empresas	Sin datos		4	4	5	5
• Ventas	Sin datos		34.001	2,29	113.053	3,17
• Utilidades	Sin datos		3.587	4,11	3.316	2,26
• Rentabilidad s/ventas			10,55		2,93	
Petróleo						
• Cantidad Empresas	2	2	5	5	4	4
• Ventas	84.735	10,47	180.324	12,12	323.561	9,08
• Utilidades	3.615	9,35	9.034	10,36	2.398	1,64
• Rentabilidad s/ventas	4,27		5,01		0,74	
Construcción						
• Cantidad Empresas	1	1	2	2	2	2
• Ventas	4.657	0,58	20.891	1,40	69.862	1,96
• Utilidades	184	0,48	2.321	2,66	4.842	3,30
• Rentabilidad s/ventas	3,95		11,11		6,93	
Total Cúpula						
• Cantidad Empresas	100	100	100	100	100	100
• Ventas	809.115	100	1487496	100	3563.899	100
• Utilidades	38.644	100	87.206	100	146.662	100
• Rentabilidad s/ventas	4,78		5,86		4,12	

Nota: Los valores de ventas y utilidades están expresados en millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a los rankings publicados en la Revista *Panorama de la Economía Argentina*, año 1967, y Revista *Mercado*, años 1970 y 1973.

³⁵ En el ranking de 1966 elaborado por la revista *Panorama de la Economía Argentina* no se tienen en cuenta las empresas de servicios, por eso no hay datos para este sector. Por otra parte, es importante aclarar que una de las cuatro empresas del sector servicios que integran la cúpula en 1969, la Ítalo, presenta un nivel de rentabilidad sobre ventas siete veces mayor a las restantes, con lo cual ocasiona profundas distorsiones en el nivel general del sector. Dicha distorsión no se observa para el año 1972, aunque la rentabilidad de la Ítalo sigue siendo la más alta del sector servicios.

Cuadro 6: Rentabilidades promedio de las empresas que integran la cúpula por intervalos.
 Años 1966, 1969 y 1972 (rentabilidades medidas sobre ventas).

Intervalos	1966	1969	1972
1ª 25	4,68	4,71	2,49
1ª 50	4,64	5,05	3,42
Total 100	4,78	5,86	4,12

Fuente: *Idem* cuadro 5.

Cuadro 7: Evolución de la rentabilidad sobre ventas de las cien empresas de mayor facturación de la Argentina según sector de actividad, 1966-1969-1972 (en porcentajes y rentabilidad de las constructoras=100).

	1966		1969		1972	
	I	II	I	II	I	II
Construcción	3,95	100	11,11	100	6,93	100
Industria	4,84	122,53	5,77	51,93	4,45	64,21
Servicios	Sin datos	Sin datos	10,55	94,96	2,93	42,28
Petróleo	4,27	108,10	5,01	45,09	0,74	10,68
Total 100	4,78	121,01	5,86	52,75	4,12	59,45

I. Porcentaje de rentabilidad sobre ventas.

II. Rentabilidad sobre ventas de las constructoras=100.

Fuente: *Idem* Cuadro 5.

Tal como muestran los datos, las rentabilidades de las empresas constructoras más importantes se incrementan notablemente en 1969, luego de la puesta en marcha del Plan de Obras Públicas, y se ubican en ese año, muy por encima de las rentabilidades promedio de las primeras veinticinco, de las primeras cincuenta y de toda la cúpula en su conjunto; pero además, este sector es el que muestra el mejor desempeño entre 1966 y 1969 ya que logra aumentar considerablemente la distancia entre sus niveles de rentabilidad y los de los restantes sectores. Sin duda, tan contrastantes comportamientos entre las empresas de la cúpula, según el sector de actividad en el que operan, no pueden ser atribuidos a cambios en la composición de la cúpula (los niveles de rotación son bajos, no hubo ingresos de empresas gran-

des durante el período), al tamaño de las mismas y, derivado de ello, a conductas microeconómicas diferenciales (todas son firmas oligopólicas líderes en sus respectivos sectores de actividad), sino que remiten a las vinculaciones que las mismas establecen con el aparato estatal, en tanto éste es el único demandante de grandes obras de infraestructura, como por ejemplo las viales, cuya demanda se incrementó notablemente durante el período y cuya realización estuvo a cargo, en varios casos, de las empresas constructoras que integran la cúpula, tal como se señaló antes.

Igualmente es preciso corroborar estos supuestos a partir de un análisis más pormenorizado de las razones que permiten explicar el particular comportamiento del sector construcciones. En esencia, se puede suponer que si los incrementos en la rentabilidad no son el resultado del tamaño de las empresas o de las características propias del sector, son producto de alguno, o de la combinación de varios, de los siguientes factores: a) innovaciones tecnológicas aplicadas a la fabricación de los insumos o a los procesos constructivos; b) incrementos de la productividad de la mano de obra; o bien, c) establecimiento de posiciones mono u oligopólicas, ya sea para acceder a la realización de las obras o para fijar precios en un mercado cuya demanda es completamente estatal.

Siguiendo el análisis que realiza Guillermo Vitelli³⁶ sobre el mercado de la construcción desde mediados de los años sesenta, es posible determinar que ni el primero ni el segundo factor estuvieron en juego, al menos en forma decisiva, a la hora de explicar las elevadas tasas de rentabilidad del sector. En efecto, Vitelli señala que las innovaciones tecnológicas importantes en la construcción se realizaron antes de los años cuarenta. A partir de entonces las innovaciones se concentraron en las ramas proveedoras de insumos y el sector las absorbió en forma indirecta. Por su parte, la productividad laboral mantuvo, en general, una tendencia levemente decreciente, ya que, a pesar de que se observa un aumento del empleo de más de un 50% para el período 1966-1972, el producto creció en una proporción menor. Concretamente, al realizar los cálculos se ve que la productividad laboral es menor a la del año 1950.³⁷

Sin embargo, a pesar de que no se realizaron grandes cambios tecnológicos en los procesos constructivos y de que no aumentó notablemente la productividad del trabajo, las tasas de rentabilidad se incrementaron notablemente en 1969. Este aumento se debe a que los precios de los insumos y de la mano de obra tuvieron un crecimiento mucho menor que el de los precios finales del sector. Una de las hipótesis que plantea el autor para explicar este comportamiento (en

³⁶ Véase Vitelli (1979).

³⁷ *Idem*, cuadro 1, p. 998.

especial relevante para el caso del submercado de las grandes obras de infraestructura que incluyen a las obras viales), es que los aumentos en los márgenes de beneficios de las firmas se deben a “un incremento del poder oligopólico en un segmento de las firmas constructoras, en especial transnacionales y grandes contratistas, lo que les permitiría mejorar su margen de negociación con los organismos demandantes y arrastrar, por ende al sector en su conjunto; situación que tendería a modificar, a su favor, la relación de precios”.³⁸

En efecto, cuando se realiza un estudio detallado de las obras más importantes que formaron parte de los planes viales (véase cuadro 8), se puede constatar que las diez primeras obras (que representan casi el 17% de la inversión vial total del período 1967-1972), fueron realizadas principalmente por grandes empresas nacionales y extranjeras, entre las que se encuentran las dos que integran la cúpula. Esto es así debido al tamaño y complejidad de las obras, que requieren que las empresas contratistas estén preparadas técnica, material y financieramente para realizarlas. Por esta razón, se conforma un segmento de mercado muy concentrado, de difícil acceso para empresas de menor tamaño, y esta situación facilita la realización de acuerdos entre contratistas para fijar los precios en las licitaciones y para renegociarlos una vez iniciadas los trabajos.

Cuadro 8: Obras viales más importantes iniciadas entre 1967 y 1970

Nº	Obra	Empresas Constructoras	Período de realización	Importe en US\$	Acumulado en US\$	%sobre el total
1	Puente Zárate-Brazo Largo	Chacofi S.A.; Techint Albano; Christiani y Nielsen Cía. Arg. de Construcciones S.A	1970/73	92.306.881	92.306.881	9,10
2	Puente Chaco-Corrientes	Ferrocemento S.A., Empresa Umberto Girola, Impresit-Sideco SA.	1968/70	21.098.716	113.405.596	11,18
3	Puente Fray Bentos - Puerto Unzué	H.T.A. Hochtief Argentina SACel; Ingeniero Cabrera; Di Marco Hnos. S.A.; Hochtief A.G.;	1969/72	11.871.832	125.277.428	12,35

³⁸ *Idem*, p.1031.

La gestión estatal durante los regímenes...

		Dyckerchossff y Widman A.G.; Dywidag S.A.C. Saeccem S.A.; Entrecanales y Tavora S.A.; Polensky y Zoliner; Sade				
4	Repavimentación Ruta 9 Tramo Campana San Nicolás	Aragón y Semaco S.A., Vialco S.A., Impresit SYCIC Vial S.A.	1967	8.995.502	134.272.931	13,23
5	Ensanche y repavimentación Ruta 8	Impresit SYCIC Vial S.A.; Vialco S.A.	1969	7.494.286	14.176.716	13,97
6	Puente Paysandú-Colón	Empresa Argentina de Cemento Armado S.A. Zarazaga y De Gregorio; Ing. Ademar Soler S.A. (Uruguay)	1970	5.602.293	147.369.510	14,53
7	Nuevo Puente Pucyrredón	Empresa Argentina de Cemento Armado S.A.	1969	5.571.429	152.940.938	15,08
8	Ensanche y repavimentación Ruta 7 Tramo 4	Aragón y Semaco S.A.	1969	4.305.964	157.246.902	15,5
9	Repavimentación Ruta 12 Tramo 1	Techint S.A.	1969	4.057.842	161.304.745	15,9
10	Repavimentación Ruta 12, Tramo 8	Polledo S.A.	1969	3.925.540	165.230.284	16,30

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Revista *Carreteras*, años 1966-1973, varios números.

Sólo a título ilustrativo, es dable mostrar uno de los mecanismos más comunes utilizados por las grandes constructoras para obtener ganancias extraordinarias a través de la vinculación con el aparato estatal. La Ley 12910 o Ley de Mayores Costos, promulgada en 1947, permite que las empresas contratistas reclamen modificaciones en los precios de los contratos de obra aduciendo incrementos en los costos de producción por diversos motivos (aumento de los insumos, del costo de la mano de obra, de los fletes, etc.). Este mecanismo de reclamo fue utilizado, según las fuentes consultadas, de manera indiscriminada durante el período en cuestión. En ese lapso, las empresas esgrimieron todo tipo de razones para renegociar los precios de los contratos. Tal era la magnitud de las demandas que se recibían, que en la Dirección Nacional de Vialidad existía una oficina encargada exclusivamente de analizarlas. Es importante destacar que una vez que se daba una resolución favorable para las empresas, quedaba sentada jurisprudencia, y eso a su vez, habilitaba a que otras empresas realizaran los reclamos correspondientes.³⁹

Evidentemente, el particular desempeño del sector construcciones está relacionado con la conformación de un contexto de privilegio, en el que el aumento constante de la demanda y las negociaciones formales e informales que mantienen los empresarios con los funcionarios del sector, tendieron a promover y garantizar la internalización de importantes ganancias extraordinarias por parte de las empresas constructoras.

Ahora bien, ¿cómo es posible que una política proyectada para lograr una intervención estratégica del Estado en la actividad económica termine convirtiéndose en un mecanismo que permite que las grandes empresas constructoras obtengan ganancias extraordinarias? Para desentrañar este interrogante es necesario reconstruir las características de la burocracia estatal que, arrastrada desde otros regímenes y surcada por las profundas desavenencias que atravesaban a las distintas fracciones que componían la alianza en el gobierno, se vio constantemente permeada por los intereses sectoriales de diferentes grupos involucrados en la realización de las distintas políticas públicas, armando así, la trama de complicidades propias de los anillos burocráticos.⁴⁰

³⁹ La descripción de este mecanismo y la explicación de sus consecuencias surge de las entrevistas realizadas a varios de los ingenieros que formaban parte del plantel de DNV durante esos años, y fueron corroboradas por otras personas que trabajaban en dicho organismo. Asimismo, en la sección legales del Anuario de DNV se encuentran las resoluciones más importantes tomadas por esta repartición, vinculadas a reclamos de incrementos de precios en las obras por aplicación de la Ley 12910.

⁴⁰ Varios casos prototípicos de las presiones ejercidas y de los altos niveles de permeabilidad estatal fueron relatados por un protagonista y testigo de esos años. Véase Roth (1980).

En efecto, el Estado burocrático-autoritario no logró aumentar sus niveles de autonomía porque no pudo dismantelar los anillos burocráticos existentes que impidieron, sistemáticamente, mejorar la capacidad administrativa del aparato estatal. De hecho, varios de los cargos en el gabinete nacional fueron ocupados directamente por miembros de las grandes empresas que, obviamente, mantuvieron vínculos muy estrechos con los sectores capitalistas.⁴¹ Por esta razón, el fracaso de la Reforma Administrativa encarada en 1967 (y, en especial, el rol que, en dicho fracaso jugaron los anillos burocráticos conformados durante la gestión de Krieger Vasena), constituye una variable central a la hora de analizar las causas que explican la obtención de ganancias extraordinarias a partir de la implementación del Plan de Obras Públicas.

2. La Reforma Administrativa

El diseño de las políticas públicas durante el período de la Revolución Argentina no fue una tarea sencilla debido a las profundas contradicciones que atravesaban a las Fuerzas Armadas en su conjunto y a los sectores de gobierno en particular.⁴² Si bien hubo consenso entre paternalistas y liberales en torno al objetivo de lograr un alto nivel de intervención estatal que permitiera alcanzar la estabilidad económica, la modernización y la integración del país, racionalizar la administración pública, y mejorar la situación presupuestaria, al poco tiempo fueron aflorando las diferencias al interior de las Fuerzas Armadas y entre éstas y sus principales aliados, en especial en lo concerniente a cómo lograr las metas propuestas.⁴³ Por esta razón, se fue incrementando la brecha entre la expansión de las funciones económicas estatales y las tareas que el Estado debía abordar para cumplirlas. Para analizar las causas de esta diferencia, de esta incapacidad estatal para realizar las políticas diseñadas, se puede ahondar en el conocimiento de tres dimensiones básicas: a) el tipo de estructuras administrativas/organizativas, b) las características de las normas y procedimientos que rigen a la burocracia, y c) la idoneidad de los funcionarios públicos.⁴⁴

⁴¹ Sobre los orígenes de los funcionarios públicos para el período 1955-1969, consultar Niosi (1974).

⁴² Sobre las desavenencias entre los sectores paternalistas y liberales de las FF.AA., consultar O'Donnell, *op. cit.*

⁴³ Además, hay que considerar todos los conflictos ocasionados por las reacciones de los actores que representaban los intereses de los sectores perjudicados por la política del régimen burocrático-autoritario, que no se analizan en esta oportunidad, pero que jugaron un rol central en el fracaso de la estrategia encarada por el gobierno de Onganía. Un análisis de estos conflictos se encuentra en O'Donnell *op. cit.*, capítulos V y VI.

⁴⁴ Esta propuesta de análisis está sugerida en Oszlak (*s/f*).

Con respecto a la primera dimensión analítica, el gobierno de Onganía se propuso encarar una profunda transformación de la estructura administrativa del aparato estatal con el objetivo de dotarlo de mayores niveles de eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. Esta decisión se sustentaba en el diagnóstico que los sectores paternalistas habían realizado sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Tal como afirma O'Donnell, en la concepción de estos sectores, el Estado "tiene que emerger por sobre la fraccionalización de la comunidad para imponerle la integración y solidaridad que ella no puede darse a sí misma. Por eso, es necesario controlar un aparato estatal fuerte y eficaz".⁴⁵

Ahora bien, partiendo de este diagnóstico, se encararon las medidas tendientes a lograr la racionalización del aparato estatal. La realización de la Reforma de la Administración Pública quedó a cargo del Coronel Vidueiro, hombre de confianza del presidente Onganía, encuadrado dentro de la corriente paternalista. El plan diseñado por su equipo incluía los siguientes puntos:

1. Realización de un Censo de la Administración Pública, ya que no se sabía ni la cantidad de organismos ni la cantidad de empleados que tenía cada uno de ellos.
2. Liquidación de Comisiones Especiales (existían más de doscientas) y otras dependencias que funcionaban bajo el ámbito de la Secretaría de Presidencia.
3. Definición, conjunta con el presidente, del organigrama ideal de la administración y el personal indicado para cada una de las áreas.
4. Observación de todas las contrataciones temporarias por parte del Tribunal de Cuentas.
5. Contratación de nuevo personal sólo por un lapso menor de seis meses. Una vez cumplido el plazo, si se demostraba la necesidad y competencia de las personas contratadas, se las podía incluir en la planta permanente, siempre y cuando no se superaran los cupos establecidos previamente en el organigrama ideal.
6. Congelamiento del presupuesto en todas aquellas dependencias que no se avinieran a respetar el programa racionalizador.

Pero este plan de racionalización fue duramente resistido en el ámbito del Ministerio de Economía, especialmente desde la Secretaría de Hacienda, que era la encargada de distribuir el presupuesto entre las distintas reparticiones, generando dos importantes consecuencias: por una parte, se incrementaron las profundas divergencias ya existentes entre el ministro Krieger Vasena y el presidente Onganía y su equipo de la Secretaría de Presidencia, poniendo en riesgo la alian-

⁴⁵ O'Donnell (1982: 97).

za gobernante; pero además, la resistencia de un sector tan importante del aparato estatal, implicó que fracasara la reforma administrativa, debilitando así, la capacidad de gestión pública.

Uno de los testimonios más elocuentes al respecto, lo brinda el que fuera Subsecretario de Legal y Técnica de la Presidencia durante el gobierno de Onganía, el Dr. Roberto Roth: “El Ministerio de Economía y Trabajo, que significaba más del 50% de la Administración, quedó al margen de la racionalización, que pudo proseguir en los restantes sectores con la colaboración que se encontraba. [...] Una consecuencia adicional fue que Vidueiro, para imponer la política racionalizadora del Presidente, tuvo cada vez más que apelar a la autoridad presidencial, con lo cual Onganía, terminó dedicado cada vez más tiempo a un aspecto del gobierno que, por importante que fuera en el largo plazo, no tenía entidad más que periférica en lo inmediato. [...] La racionalización de la Administración Pública –como se la llamó– en definitiva llegó hasta donde pudo. Su importancia radicó en que por primera vez quedaron al descubierto los problemas, la resistencia a resolverlos fue ubicada y el camino hacia la solución quedó marcado aunque no fue recorrido”.⁴⁶

Efectivamente, tal como se desprende del testimonio de Roth, las desavenencias entre las corrientes liberales y paternalistas generaron una profunda división en el gobierno que minó toda posibilidad de concretar el plan de racionalización de la administración pública. Por ejemplo, una de las medidas más importantes que se tomaron para hacer que el funcionamiento del aparato estatal fuera más eficiente, fue la promulgación de la Ley 16.956 del 24 de septiembre de 1966, mediante la cual, se redujo a cinco el número de ministerios. Luego de la reforma, la distribución de los ministerios y secretarías importantes entre las distintas fracciones del gobierno quedó establecida de la siguiente forma: los sectores liberales controlaban Economía y Trabajo, Obras y Servicios Públicos, y Relaciones Exteriores; los sectores paternalistas, Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría de Educación y Secretaría de Gobierno; y, sin una precisa orientación ideológica, quedaban el Ministerio de Bienestar Social, la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad y el Departamento de Seguridad Social, Salud y Vivienda.

Lejos de mejorar el funcionamiento de la administración, esta reforma permitió que el Ministerio de Economía se convirtiera en el más importante de todos los ministerios debido a la gran concentración de funciones que tuvo, ya que, además de incluir los departamentos económicos y financieros, absor-

⁴⁶Veáse Roth, *op.cit.*

bió al anterior Ministerio de Trabajo. Esta concentración de poder en el Ministerio de Economía, ocupado por el ala liberal del gobierno, iba a constituirse (al menos en el corto plazo), en uno de los principales escollos del plan de reforma programado.

Ahora bien, con relación a las características de los procedimientos que rigen a la burocracia, la situación presentaba serias complicaciones. Según el propio diagnóstico efectuado por los protagonistas del plan, y tal como dejara asentado Roth en su testimonio: “La administración pública, por aquella época, era una anarquía semi controlada. [...] Los expedientes tardaban nueve días en llegar desde las varias mesas de entrada a nuestros despachos. Era imposible saber cuánto abarcaba Presidencia como organismo. A través de los años se habían creado comisiones que habían encontrado en la Presidencia el refugio acogedor contra las vicisitudes administrativas y políticas. El Presidente estaba demasiado ocupado para atenderlas y los funcionarios que lo rodeaban también. En consecuencia, estas comisiones, una vez que lograban hacer pie en la Presidencia, pasaban a tener vida independiente, sin tener que rendir cuentas a nadie”.⁴⁷

En cuanto a la toma de decisiones, el circuito que detalla Roth también impedía un funcionamiento eficaz:

“La disolución del Congreso produjo un fenómeno en la administración pública. Cada dirección nacional se transformó en un congresito por su cuenta y comenzó a proyectar legislación para atender su particular esfera de acción. Los proyectos ascendían por la pirámide administrativa y llegaban con la firma del ministro al despacho del Presidente, quien agregaba la suya y los convertía en ley. [...] [si bien] la Constitución establece que el Presidente firma los actos de gobierno y los ministros refrendan su firma, en la práctica la situación se había invertido. Los actos se gestaban en los ministerios y recibían una especie de bendición por parte del presidente, reducido a ‘poder firmador’. [...] A esto contribuía la práctica administrativa –no puede haber otra– de proyectar decretos y leyes en los niveles inferiores de la Administración. [...] Hasta llegar al Ministro los proyectos conservaban sus expedientes, o sea sus antecedentes, que permitían rastrear el origen de la iniciativa, conocer el problema que intentaba resolver y las opiniones y dictámenes que merecía a los funcionarios que habían intervenido en la gestación. A la Presidencia llegaba el proyecto pelado con la invocación casi sacramental de ‘lo ha firmado el Ministro’”.⁴⁸

⁴⁷ *Idem*, pp. 58-59.

⁴⁸ *Idem*, pp. 46-47.

Para tratar de resolver esta situación, y lograr que el Presidente recuperara —aunque sea parcialmente— el control sobre los actos de gobierno, se instrumentó un sistema por el cual los expedientes debían acompañar a cada uno de los proyectos. Esto implicó que la Secretaría de la Presidencia concentrara un inmenso poder, ya que era la encargada de analizar cada uno de los proyectos para, luego, elevarlos al Presidente con una serie de recomendaciones y un dictamen preliminar. Pero también, esta situación trajo aparejada dos importantes consecuencias: por un lado, agudizó los enfrentamientos entre la Secretaría de Presidencia y algunos ministerios, en especial aquellos que estaban controlados por los liberales que no aceptaron condicionar sus decisiones a los dictámenes de los paternalistas; por otra parte, esta forma de procedimiento generó una modalidad de tratamiento engorrosa y lenta para cada uno de los proyectos, que impidió conseguir la eficiencia buscada.

Pero el principal problema que debía enfrentar el plan de racionalización estatal era el del personal que integraba la administración pública, tanto de los funcionarios como de los miembros de la planta permanente. Aquí residía la clave del éxito del programa. Si no se lograba dotar a la administración de personal idóneo y comprometido con la búsqueda de la eficiencia administrativa, la reforma no iba a alcanzar más que cambios parciales, reductos aislados de eficiencia, generando dos administraciones paralelas y desfasadas, como efectivamente terminó ocurriendo. Por ejemplo, en cuanto a los mecanismos de selección de personal, el testimonio de Roth es elocuente:

“Constitucionalmente el Presidente nombra y remueve a los empleados de la administración. Para reducirle la cantidad de instrumentos que debía firmar se delegó en los ministros esta facultad, por debajo de la jerarquía de director nacional. [...] Los gobiernos políticos son sensibles al considerable poderío que emana de la facultad de nombrar y al esquema de lealtades que consolida el poder para castigar o premiar a los agentes de la administración, como al rumbo que se puede imprimir a los negocios públicos con nombramientos oportunos. Este Gobierno iba a ser ‘eficientista’ y descartaba estas armas no despreciables. El poder pasó a los ministros, quienes, si lo ejercieron en beneficio de la eficiencia, tampoco desdijeron su uso con fines más mundanos e inmediatos: los esquemas de lealtades en el nuevo régimen no convergían sobre el Presidente sino sobre sus ministros. [...] Esta situación puede carecer de importancia en un gobierno político, cuyos integrantes están unidos por el común origen partidario y las lealtades que la lucha política ha cementado. En el gobierno que se iniciaba, no carecería de importancia”.⁴⁹

⁴⁹ *Ibidem.*

En cuanto a la orientación ideológica y vinculaciones sociales de los funcionarios, todos los que acompañaron al ministro Krieger Vasena en su gestión eran liberales. Salvo cuatro, todos ellos fueron y volvieron a ser asesores y miembros del directorio de grandes empresas, generalmente extranjeras. En el nivel de asesores predominaban técnicos que ya habían asesorado a ese mismo tipo de empresas. Por eso O'Donnell afirma que

“con Krieger Vasena y sus colaboradores, las fracciones más dinámicas y transnacionalizadas de las clases dominantes ocupaban buena parte del aparato civil del Estado. Este imperio se extendía hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo titular, Nicanor Costa Méndez (elegido en julio del 66), a pesar de su pasado nacionalista, era parte por ideología, por contactos personales y por las empresas a las que estaba vinculado, del mismo grupo; también se extendía al ministerio de Obras y Servicios Públicos, cuyo personal no sólo correspondía cercanamente a los antecedentes del equipo de Economía y Trabajo sino que también –por medio del control por parte de éste de los fondos para el programa de obras públicas– jugó un papel subordinado a este último”.⁵⁰

Por esta razón, las actitudes encontradas al interior del aparato estatal aparecieron rápidamente. Según afirma Roth:

“Onganía no estaba chocando acá con su ministro o sus secretarios de Estado, sino contra la clase gerencial de la cual provenían cuya función principal era representar intereses. Si la administración pública se simplificaba y caminaba sola, estaba acabada. [...] Ministro y secretarios no podían oponerse formalmente a la intención presidencial de racionalizar la administración, pero podían impedir que se cumpliera, que fue lo que aconteció en el sector económico. Los sesenta y seis pasos que daba un expediente para importar maquinaria libre de recargos podían eliminarse con la inclusión de la exención en la nomenclatura aduanera, ahorrando a cada empresa dos años de tramitación, pero también hubiera significado eximir a las empresas de la necesidad de encontrar estos verdaderos baquianos que guiaran sus pasos a través de la maraña burocrática con diestros toques para orientar el expediente”.⁵¹

Con el fin de evitar que se efectivizara el plan de racionalización, se armaron grupos invisibles de intereses compuestos por las principales figuras de las empresas extranjeras que “habían descubierto que el manipuleo político discreto

⁵⁰ Véase O'Donnell, G., *op. cit.*, p. 122.

⁵¹ Véase Roth, R., *op. cit.*, p. 121.

era la fórmula más eficaz para promover sus actividades”.⁵² Estos grupos no se conformaban con que el Estado les garantizara las normas de funcionamiento liberal de la economía, más bien requerían una fuerte intervención del aparato estatal para satisfacer sus intereses sectoriales.

Esta cúpula representativa de los intereses empresarios, formada por los dueños de las grandes empresas nacionales y por miembros del directorio de las empresas extranjeras, se complementaba con una capa gerencial que se ocupaba de formar parte de los elencos de gobierno durante los interregnos militares, y que estaba integrada por ministros, secretarios, subsecretarios, directorios de bancos y juntas, y embajadores. Sus funciones principales eran expresar la “sana” opinión del país y manejar la administración pública. A diferencia de la anterior, la clase gerencial tenía que ser muy visible, ya que era necesario dotar a sus integrantes de las virtudes públicas que allanaran el tránsito hacia los cargos oficiales. De esta forma, se había establecido una especie de “cursus honorum” regular para los cuadros técnicos, que contenía los siguientes pasos: a) asesorar a funcionarios; b) hacerse cargo de alguna subsecretaría; c) integrar algún organismo internacional, fundaciones, cámaras empresarias, institutos de investigación económica, u obtener una cátedra universitaria. Desde allí se convertían en formadores de opinión a través de artículos y conferencias; d) formar parte del Directorio de alguna de las empresas más importantes; e) volver a la Administración Pública ocupando cargos elevados, como por ejemplo, el de ministro.

Esta clase gerencial tenía perfectamente claro quién la había instalado y para qué. Desde esta premisa definía la dirección de los negocios públicos. Tal como afirma Roth:

“El poder decisivo de la clase gerencial residía en su capacidad para mover expedientes a través del letargo de la administración pública. El trámite de rutina de un expediente era inacabable, a menos que se tuviera el secreto mover los engranajes escondidos de la administración que esta clase gerencial custodiaba. [...] La aplicación de sus talentos requería entonces una administración que no funcionara, que para la década del 60 se había logrado en todos los órdenes. En la escala superior los engranajes se movían para iniciados, en la inferior, cada organismo había calcado la estructura y estaba rodeado de una nube de gestores, hermanos pobres de los señores que hacían discursos y dictaban cátedra. [...] El esfuerzo de Onganía por racionalizar la administración pública se iba a estrellar

⁵² *Idem.*, p. 284.

contra esta piedra. En realidad la estructura del poder en la Argentina variaba si la removía”.⁵³

En conclusión, la ineptitud, desorganización, lentitud y favoritismo de la administración constituían el mecanismo de defensa de ciertos intereses económicos organizados. La conformación de los anillos burocráticos, la trama de complicidad tejida entre la clase gerencial y los representantes de los grandes agentes económicos, llevó al fracaso de la Reforma Administrativa, impidiendo dotar al Estado de uno de los elementos claves a la hora de iniciar procesos de transformación estructural que lleven al desarrollo económico: la capacidad administrativa. El plan de racionalización no pudo hacerse efectivo en aquellos sectores de la burocracia que ejecutaban las políticas claves de intervención económica, precisamente, por la resistencia de los propios funcionarios públicos que estaban más comprometidos con los intereses de los sectores sociales que representaban que con los planes elaborados por el propio gobierno al que pertenecían.

Reflexiones finales

Al retomar los supuestos planteados en este trabajo y confrontarlos con los datos obtenidos en el proceso de investigación, se pueden extraer interesantes conclusiones.

Primeramente, es posible afirmar que el Estado burocrático autoritario realizó una intervención estratégica en la actividad económica con el objeto de iniciar una expansión sostenida del producto local. En efecto, la inversión pública en obras de infraestructura, que se incrementó notablemente a partir de 1967 con la puesta en marcha del Plan de Obras Públicas, fue un factor fundamental para dinamizar la demanda interna y mejorar las condiciones de reproducción del capital de los grandes agentes económicos.

Según se corroboró oportunamente, este plan tuvo un impacto muy particular sobre las empresas constructoras que integraban la cúpula en ese entonces, ya que las mismas obtuvieron ganancias extraordinarias en los años posteriores a su puesta en marcha, exhibiendo las tasas de rentabilidad más elevadas en comparación con los restantes sectores de actividad. De esta forma, se puede establecer con cierto fundamento, que los niveles de autonomía propios de un Estado desarrollista no se consiguieron durante la gestión burocrático-autoritaria, ya

⁵³ *Idem*, pp. 284-285.

que los altos índices de rentabilidad logrados por las constructoras no pueden explicarse, ni por las características del sector, ni por el tamaño de las empresas, ni por aumentos en la productividad de la mano de obra, ni por innovaciones tecnológicas, sino más bien, por un complejo entramado de relaciones establecidas con sectores del aparato estatal que otorgaron amplios márgenes de fijación y negociación continua de los precios de las obras contratadas.

Por otra parte, el fracaso de la Reforma Administrativa encarada desde la Secretaría de Presidencia de la Nación, impidió dotar al Estado de otro de los elementos centrales de los Estados desarrollistas: la capacidad de gestión eficaz de las políticas públicas. A pesar de que es muy probable que las diferencias entre los sectores que integraban las Fuerzas Armadas en el gobierno impidieran avanzar con las reformas programadas, lo más importante, lo que subyace a este enfrentamiento entre corrientes ideológicas, es una particular modalidad de vinculación entre el Estado y los grandes agentes económicos, que si bien se observa con total nitidez a partir del golpe de Estado de 1976, reconoce antecedentes en la gestión burocrático autoritaria desplegada durante los primeros años de la Revolución Argentina.

En efecto, sobre las características de esta relación es posible afirmar, de acuerdo a los resultados obtenidos, que:

1. Existió una estrecha vinculación entre el Estado y el crecimiento de las empresas constructoras que integran la cúpula en el período en cuestión, y que ese crecimiento se generó en torno al Plan de Obras Públicas.

2. Si el Plan de Obras Públicas posibilitó la obtención de altos márgenes de rentabilidad en las empresas constructoras, se puede suponer que existió un ámbito de acumulación de capital privilegiado sostenido desde el gobierno, que permitiría corroborar la existencia de anillos burocráticos al interior del aparato estatal.

3. Las dificultades para encarar un proceso de transformación del aparato estatal, la reforma administrativa concretamente, se explican por la existencia de estos anillos burocráticos, garantizándose así la supervivencia de la clase gerencial y la obtención de ganancia extraordinaria por parte de las grandes empresas.

Finalmente, y teniendo en cuenta las conclusiones presentadas, resulta necesario ampliar los marcos de análisis e interpretación construidos por los pensadores neoinstitucionalistas para pensar los problemas de la acción estatal y de su rol en la conformación y mantenimiento de senderos de desarrollo, incorporando a esta visión el estudio de las características propias del comportamiento de los agentes económicos más relevantes y, en especial, de la naturaleza de la relación

que los mismos establecen con el Estado. Esta relación puede reconstruirse a través de investigaciones concretas en torno a las consecuencias que generan los principales programas de políticas públicas en los sectores empresarios, las causas que permiten explicar estos resultados y los mecanismos que se construyen desde el aparato estatal para perpetuarlos.

Bibliografía:

Artana, Daniel (1997) “Los desafíos económicos de la Argentina para el año 2000”, en *Revista del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos*, n°1.

Braun, Oscar (1973) “Desarrollo del capital monopolista en la Argentina”, en Braun, Oscar (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI.

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

Diamand, Marcelo (1973) *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.

Díaz Alejandro, Carlos (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Dornbusch, Rudgier y S. Edwards (1990), “The Macroeconomics of Populism”, en *Journal of Development Economics*, n° 32, Washington.

Evans, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* n° 140, Buenos Aires.

FIEL-CEA (1991) *Argentina, la reforma económica, 1989-1991. Balance y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Fundación Banco de Boston (1977) *Argentina: evolución económica 1915-1976*, Buenos Aires.

IERAL (1999) “Las regulaciones en la Argentina. Transformar el Estado y potenciar los mercados y la sociedad”, trabajo presentado en las Jornadas de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA).

Llach, Juan (1997) *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.

Lewis, Peter (1993) *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Niosi, Jorge (1974) *Los empresarios y el estado argentino (1955-1969)*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Nochteff, Hugo (1994) “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Azpiazu, D. y H. Nochteff, *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, FLACSO-Tesis Norma.

Nochteff, Hugo (1998) “Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina”, en Nochteff, H. (editor), *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, FLACSO-Eudeba.

O'Donnell, Guillermo (1977) “Estado y alianzas en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* n° 64, Buenos Aires.

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

Oszlak, Oscar (s/fecha) *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos.Aires, CEDES.

Portantiero, Juan Carlos (1977) "Economía y política en la crisis argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, n°2, México.

Roth, Roberto (1982) *Los años de Onganía*, Buenos Aires, Ediciones La Campana.

Sikkink, Katrin (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico*, n° 128, Buenos Aires.

Schumpeter, Joseph (1957) *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Vitelli, Guillermo (1979) "Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina", en *El Trimestre Económico*, n° 17, Buenos Aires.