

**5° Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
4, 5 y 6 de noviembre de 2009**

Eje analítico- problemático:

11. Estado. Instituciones. Actores.

“Intervención económica del Estado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación. Los casos de las políticas públicas en la Argentina en materia de obras viales (1976-1983) y desregulación del mercado de hidrocarburos (1989-1998)”.

Lucas Iramain ¹
Esteban Serrani ²

1. INTRODUCCIÓN

El período histórico que transcurre en Argentina desde el último golpe de Estado hasta la restauración democrática a fines de 1983 estuvo signado por profundas transformaciones operadas en la estructura económica y social, así como por una redefinición del papel del Estado en la orientación de las políticas públicas, y en su relación con las diferentes fracciones del empresariado. Asimismo, el denominado “*shock institucional*” neoliberal aplicado bajo la Administración Menem estuvo configurado por una serie de reformas estructurales que retomaron y profundizaron muchos de los lineamientos políticos y socio-económicos “refundacionales” implementados por la última dictadura militar y en cierta medida, continuados y consolidados bajo el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. Ambos procesos históricos estuvieron marcados por algunas de las tendencias y los rasgos más significativos que exhibieron la economía y la sociedad argentinas desde el quiebre del patrón de acumulación basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a partir de 1976, tales como: la concentración y centralización del capital, la configuración de un patrón de distribución regresiva del ingreso y el creciente deterioro de las capacidades del Estado y de sus niveles de autonomía relativa con respecto a los diversos grupos y sectores sociales, etc.

A nivel de los agentes económicos, en ambos períodos se observó el surgimiento y consolidación de un reducido grupo de empresas con un desempeño relativo altamente favorable, en contraste no sólo con la magra *performance* alcanzada por el resto de los agentes que operaban en el seno de la economía local, sino incluso con respecto al conjunto de las mayores firmas integrantes de la cúpula empresaria argentina. En este sentido resulta plausible señalar que la existencia de ciertos espacios y/o contextos de actividad económica con elevados niveles de rentabilidad y con escasa exposición a la lógica de la competencia capitalista se erigieron para una fracción concentrada del capital interno en lo que Castellani (2006) denomina *ámbitos privilegiados*

¹ CONICET, IDAES / UNSAM, lucasiramain@yahoo.com

² CONICET, IDAES / UNSAM, estebanserrani@yahoo.com.ar

de acumulación (APA). Específicamente estos APA se difundieron a partir de los vínculos preferenciales con los distintos segmentos del aparato estatal a través de su capacidad de incidir sobre el diseño, la orientación y la implementación de las políticas públicas.

Las políticas destinadas a obras públicas viales en la Argentina durante el lapso 1976-1983 y aquellas ligadas a la desregulación del mercado hidrocarburífero entre 1989-1998, constituyen ejemplos paradigmáticos de la compleja trama *estatal –empresarial* que creó las condiciones de posibilidad para la conformación y reproducción de los APA. De esta manera, es posible afirmar que estos últimos se convirtieron, junto con otros diversos factores estructurales y coyunturales, en una severa interdicción a la hora de fomentar un proceso de desarrollo sostenido a largo plazo.

Considerando las articulaciones establecidas entre el sector estatal y el privado que habilitaron la generación de diversos APA en torno a las mencionadas políticas públicas, cabe formular los siguientes interrogantes: ¿Qué características adquirió la *intervención económica estatal* en relación con las políticas de construcción de obras de infraestructura vial llevadas a cabo por la última dictadura militar y a las políticas de “desregulación” del mercado de hidrocarburos instrumentadas por la Administración Menem?; ¿en qué medida la creciente *intervención económica estatal* desplegada en ambos períodos implicó un contraste con la emergencia de un discurso de fuerte sesgo “antiestatal” esbozado tanto a fines de los ’70 como durante el decenio de los ’90?

En ese sentido, el trabajo se propone, por un lado, describir las características más significativas de la *intervención económica estatal* en el mercado de la obra vial y en el de hidrocarburos, focalizándose en la *orientación* y la *calidad* de dicha intervención. Por otro lado, analizar la “paradoja” que se suscita entre una creciente *intervención estatal* y un contexto signado por concepciones de carácter “antiestatista” (como las del “principio de subsidiariedad del Estado” en los ’70 y el de las reformas estructurales de los ’90).

A fin de dar cuenta de estos objetivos se efectuarán dos estudios de caso. El primero de ellos abordará la labor desarrollada por la Dirección Nacional de Vialidad durante el período 1976-1983, basándose en las memorias de dicha entidad y en los anuarios del INDEC. El segundo, analizará el rol jugado desde la Secretaría de Energía durante el período 1989-1998, tomando en cuenta sus boletines anuales publicados, así como el conjunto de disposiciones normativas en torno a la desregulación.

2. ALGUNAS NOTAS TEÓRICAS SOBRE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA ESTATAL Y LOS ÁMBITOS PRIVILEGIADOS DE ACUMULACIÓN

Dado que la problemática aquí esbozada y los fenómenos que se derivan de ella revisten un carácter complejo y signado por múltiples dimensiones -a partir del entrecruzamiento de procesos e instancias de nivel macro con prácticas y comportamientos de nivel micro-, es menester incurrir, antes de pasar al análisis de los casos propuestos, en una breve digresión teórica acerca del carácter de la *intervención económica estatal*, las *prácticas de articulación entre el aparato estatal y los empresarios privados*, y la constitución de *ámbitos privilegiados de acumulación*.

Con el propósito analítico de examinar la morfología de los mercados no competitivos, sus barreras de entrada y salida, la composición de la oferta y la demanda, y así dar cuenta de la existencia de ciertos espacios y/o contextos operativos en los cuales determinados agentes privados internalizan beneficios extraordinarios, la literatura especializada ha acuñado conceptos como los de *monopolios no innovadores ni transitorios* (Kalecki, [1954] 1977; Nochteff, 1994; Schumpeter, [1911] 1957) y los de *cuasi-rentas de privilegio* (Nochteff, 1994; Schumpeter, [1911] 1957). Siguiendo en lo fundamental a Schumpeter ([1911] 1957), se ha definido a los *monopolios no innovadores ni transitorios* como una particular estructura de mercado caracterizada por el surgimiento de *posiciones monopolíticas* que le permiten a las empresas privadas que las detentan obtener ganancias extraordinarias que no se derivan de la innovación y aplicación de nuevos procesos tecnológicos en el ámbito de la producción, sino de determinadas prerrogativas institucionales y/o entornos normativos. En clara congruencia con la definición precedente, se ha considerado a las *cuasi-rentas de privilegio* como aquellas ganancias extraordinarias que se generan a través de un conjunto de regulaciones y normativas estatales que posibilitan que ciertos agentes privados logren establecer y/o fortalecer posiciones mono u oligopólicas en los segmentos de mercado en los cuales intervienen, a partir de la implementación de mecanismos de manejo discrecional de los precios y las cantidades de bienes y/o servicios ofertadas (Schumpeter, [1911] 1957). Sin embargo, más allá de los innegables méritos de estas conceptualizaciones, la noción de APA resulta particularmente fructífera ya que no sólo considera las dimensiones estrictamente económicas, sino que principalmente recupera una serie de aspectos que atañen a las relaciones y prácticas sociopolíticas que se establecen entre el sector público y el sector privado.

En esa tónica, cabe considerar a los APA como ciertos espacios y/o contextos de actividad económica que se constituyen en fuentes de generación de beneficios extraordinarios para las firmas privadas que operan en su seno, a partir de una compleja red: de prácticas formales e informales, de actores estatales y privados, de regulaciones y disposiciones normativas, que derivan en una serie de privilegios institucionalizados y no institucionalizados. De allí que se enlace de modo inextricable, por un lado, con la existencia de ciertas *prácticas de articulación entre el aparato estatal y los empresarios privados*, y por otro, con la *intervención económica estatal*. En lo atinente a dichas prácticas, las mismas operan a través de una amplia y difusa trama de relaciones que articulan los intereses de funcionarios, burócratas y capitalistas, y se distinguen en función de sus diferentes niveles de institucionalización, formalidad y visibilidad, siendo susceptibles de crear las condiciones de posibilidad para el surgimiento, expansión y difusión de los APA. En cuanto a la noción de *intervención económica estatal*, la misma alude a la conjunción de dos dimensiones clave como la *orientación* y la *calidad*. La primera de ellas comprende la matriz ideológica y/o el sentido que signa a las distintas políticas económicas implementadas, los resultados que las mismas conllevan sobre el funcionamiento y la estructura económico-social (observables a partir de indicadores básicos del comportamiento del sector público, la inversión, el desempeño de las firmas privadas, etc.), y la *autonomía relativa* del aparato estatal (origen social de los funcionarios, la mayor o menor presencia de las corporaciones empresarias en las etapas de diseño,

implementación y monitoreo de las políticas públicas, etc.). Mientras que la segunda de las dimensiones remite al conjunto de *capacidades* disponibles por parte del sector público, tales como: recursos financieros, técnicos, administrativos, estabilidad de los planteles y organigramas, etc. (Castellani, 2006, cap. II).

3. LA “PARADOJA ORTODOXA” EN EL CENTRO DE LA REDEFINICIÓN DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

En la búsqueda de explicaciones acerca de las posibilidades de implementación de las “recetas neoliberales” en mercados que hasta comienzos de los ’70 habían sido fuertemente regulados por la intervención estatal, las ciencias sociales se abocaron desde mediados de dicha década y en especial desde fines de los ’80 a la descripción y el análisis de las capacidades burocráticas y la autonomía relativa de los Estados, en tanto éstas eran consideradas dos de las más fructíferas variables explicativas. En este sentido, Kahler (1990) planteaba que las reformas neoliberales llevaban impresa *una paradoja ortodoxa*: para la implementación de políticas económicas a partir de un *Estado Mínimo* retirado de la administración, regulación o participación en los mercados, la intervención de éste se erigía como esencial para asegurar el funcionamiento de aquella economía liberalizada. El carácter paradójico de esta encrucijada implicaba que, al mismo tiempo que aquellos gobiernos dispuestos a transferir a las “fuerzas de mercado” el rol de asignar los recursos en la economía, el Estado por sí mismo debía reforzar sus capacidades ampliando los márgenes de su autonomía para que este proceso fuera “exitoso”.

Retomando el sentido de esta paradoja, Haggard y Kaufman (1992) advirtieron que las instituciones del aparato estatal cumplían un rol central en la toma de decisiones para cumplimentar las medidas de ajuste estructural y de liberalización de la economía; y éstas medidas sólo podrían ser llevadas a cabo sí y sólo sí, estas instituciones contaban con un alto grado de autonomía para iniciar y consolidar las nuevas direcciones políticas. En este sentido argumental, los autores señalan que “*frecuentemente se descuida el hecho de que muchas reformas, aun las que tienen por objetivo la expansión del papel de las fuerzas de mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas (...) donde la propia liberalización demanda un refuerzo de las capacidades estatales*” (1992: 358). Para los autores, dismantelar las formas de intervención económica que estaban “enraizadas” en las burocracias estatales, al mismo tiempo que fortalecer su autonomía y sus capacidades para llevar adelante las recetas neoliberales, constituía un desafío irrenunciable para los propios Estados. Esta situación de hecho coadyuvaba a reforzar el contenido de aquella paradoja intrínseca.

Por otra parte, Evans (1992,1995) recupera los anteriores aportes invocando la centralidad de la *intervención económica estatal* para explicar el desarrollo de las políticas neoliberales. El autor sostiene que cuando las políticas asociadas con el “decálogo neoliberal” fueron puestas en práctica, de hecho fueron los gerentes y/o administradores estatales quienes formaron parte del núcleo central de los equipos que hicieron posible el cambio en el rumbo económico. El Estado, quien era identificado por la ortodoxia como la raíz del problema ante el estancamiento económico, el régimen de alta inflación, el desequilibrio de las cuentas públicas y el

déficit de balance de pagos, era quien debía transformarse en la palanca más potente de los programas de ajuste estructural que permitirían desenvolver con libertad la liberalización de la economía.

Estos autores traen nuevamente la necesidad de reposicionar en el centro de la escena al Estado como el actor capaz de llevar adelante procesos de cambio estructural, sean tanto de desarrollo como de ajuste. Sostienen incluso que este proceso paradójico, incrustado en el corazón de las recetas de la ortodoxia neoliberal, lleva implícito dar cuenta de los niveles de autonomía estatal necesarios para implementarlas con éxito.

Sin embargo la investigación de Mac Leod (2005) sobre la implementación de las políticas de privatización durante los '80 en México demuestra los límites de la autonomía estatal para explicar sus articulaciones con los agentes económicos y las orientaciones de la intervención estatal. Este autor arguye que para explicar la eficacia con que se desarrollaron las políticas de reforma neoliberal no es suficiente dar cuenta de los niveles de cohesión burocrática estatal, sino que sobre todo, es la erosión de las capacidades estatales la que permite explicar la trayectoria de las reformas.

Este punto de vista remite necesariamente a replantear la relación existente entre la pérdida de capacidades institucionales del Estado con el cambio de orientación de la intervención económica estatal en la Argentina desde 1976 en adelante, permitiendo abrir un nuevo abanico de posibilidades interpretativas sobre la compleja trama estatal – empresarial que creó las condiciones de posibilidad para la conformación y reproducción de los denominados APA. El abordaje de éstos últimos supone tomar, en consideración, tal como se mencionó en el apartado anterior, tanto las *prácticas de articulación entre el aparato estatal y los empresarios privados* como la *intervención económica estatal* en sus dos dimensiones (*orientación y calidad*).

Empero, tal como se verá en las secciones siguientes, en una primera aproximación a la cuestión resulta primordial centrarse en la trayectoria de la variable *intervención económica estatal*, ya que la misma permite reconstruir los lineamientos generales que definen la constitución de un APA. En ese sentido, para dar cuenta de la eventual conformación de un APA en torno a las obras públicas viales durante la última dictadura militar y a la “desregulación” del mercado de hidrocarburos en los '90, es imprescindible analizar el derrotero seguido por dicha variable a lo largo de los períodos bajo estudio.

4. LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA ESTATAL EN MATERIA VIAL. LA ACTUACIÓN DE LA DNV Y LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA JUNTA MILITAR REFERENTES A LAS OBRAS PÚBLICAS VIALES (1976-1983)

A partir del golpe del '76, se asistió a un proceso de “normalización” de las distintas empresas y organismos estatales mediante la designación de interventores y/o nuevos directivos por parte del poder castrense. El caso de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) durante el período bajo estudio no fue la excepción, ya que se desplazaron a los funcionarios del gobierno anterior, y se nombró como delegado-interventor de la Junta Militar al Coronel Enrique C. Ferro, quien asumió por un período breve la conducción del ente vial. Tras ese

interregno, se designó como Administrador General de la DNV al ingeniero Gustavo R. Carmona³, el cual asumió a fines de mayo de 1976 y permaneció hasta marzo de 1981, momento en el cual se produjo el recambio presidencial en el seno de la Junta Militar. Bajo su gestión tuvieron lugar una serie de hechos destacables a la hora de aprehender el derrotero seguido por la DNV durante el “Proceso”, los cuales se suscitaron en el marco de los lineamientos generales trazados para el sector vial por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación, al mando del ingeniero Federico B. Camba, y dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, conducido por José A. Martínez de Hoz. 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 Enrique B. Desimoni. Después de que éste último dejara el cargo, pasó a ocupar el puesto de Administrador General de la DNV el Ing. Julio C. Caballero, quien permaneció hasta fines de 1983, momento en el cual cedió su lugar a las nuevas autoridades designadas por el entonces flamante gobierno democrático presidido por Raúl Alfonsín.

En primer lugar cabe señalar que la inversión global anual de la DNV⁴, medida en pesos constantes, exhibió significativos vaivenes en las variaciones interanuales a lo largo del período bajo estudio. No obstante, mostró una tendencia al alza en especial durante el subperíodo 1976-1978. Ya en el primer año de la gestión militar se evidenció no sólo una importante recuperación con respecto a los valores verificados en el “traumático” año 1975, sino que se alcanzó un nivel de inversión vial análogo al registrado en 1974, el último año de vigencia plena del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En efecto, los montos más significativos de inversión se constatan en el trienio 1976-1978, en el cual se registraron los valores más elevados en ese rubro. A su vez, si bien a partir de 1979 comenzó a manifestarse una retracción de la inversión, la magnitud de la misma fue superior a la vigente en 1974. Recién en 1980 se experimentó un leve descenso de la inversión y, fundamentalmente, fue a partir de 1981 (en el marco de una crisis económico-financiera) en que los montos caerán muy por debajo de las cifras de 1974, empezando a mostrar una mejoría hacia el año 1982, en las postrimerías del gobierno militar (Cuadro nº 1).

La magnitud de la inversión vial constatada en el subperíodo 1976-1978 se inscribió en lo que fue un rasgo característico de los primeros años de la dictadura militar, signados por el aumento de la inversión pública a nivel global y por la creciente presencia del Estado en la economía; lo cual contrastó “paradójicamente”, con el

³ Al momento de asumir el puesto de Administrador General de la DNV, Carmona contaba con una trayectoria previa dilatada en el ámbito de la vialidad, desempeñando distintos cargos tanto en el sector público como en el sector privado. En su trayectoria profesional cabe destacar su paso, tanto por la Dirección de Vialidad de la provincia de San Juan (en la que llegó a ser ingeniero – jefe y miembro del directorio de dicho organismo) como por la firma privada Vialco S.A. (una de las más importantes entre las que se dedican a las construcciones viales), en la que se desempeñó desde 1964 hasta 1976, alcanzando la posición de director de asuntos técnicos de esa empresa.

⁴ El análisis que sigue a continuación se refiere fundamentalmente al período 1976-1982 -único para el cual se hallaban disponibles datos confiables- por lo cual se carece de información respecto al año 1983. No obstante, ello no altera los rasgos esenciales que se destacan de la gestión de la DNV a lo largo de todo el denominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Asimismo huelga aclarar que 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.

fuerte discurso *antiestatista* esgrimido por Martínez de Hoz y su equipo^{5/6}. Ello se debió en parte a las complejas y sinuosas relaciones entabladas, por un lado, entre el equipo económico y la Junta Militar (atravesada por las intensas pugnas que agitaban a las FF.AA.), y por otro, entre ésta última y los grupos de presión derivados de las distintas fracciones empresarias.

Al considerar los datos disponibles de la inversión de la DNV a nivel desagregado, se destacan nuevamente importantes oscilaciones interanuales en sus distintos componentes. Empero, durante el lapso 1976-1979 las partidas destinadas al rubro “Obras de la Red Nacional” se situaron por encima de los guarismos registrados para ese mismo ítem en el año 1974; para luego asistir a un descenso en el trieno 1980-1982. También se verificó desde 1976 hasta 1982 inclusive, pese a ciertos movimientos erráticos, que los montos asignados a las labores de conservación de la red vial nacional fueron muy superiores a los valores correspondientes a 1974. 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 el drástico descenso experimentado, desde el comienzo de la gestión de Martínez de Hoz, por los salarios reales del conjunto de los trabajadores en general y de los empleados públicos en particular (Cuadro n° 2).

En lo atinente a la evolución de los recursos de la DNV resulta pertinente subrayar la gravitación que fueron adquiriendo los fondos provenientes tanto de créditos internos como externos para la realización de obras de la red nacional⁷. 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). A su vez la recurrencia al mercado de capitales externos alcanzó su punto más alto durante el año 1977 (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 1976-1982, la misma supera ligeramente las cifras correspondientes a 1974⁸. En paralelo al incremento del uso del crédito interno y externo, se verificó a lo largo de toda la etapa 1976-1982 un deterioro de aquellos recursos

⁵ Dicho discurso estaba cimentado en un diagnóstico que postulaba que el supuesto estancamiento económico que habría experimentado la Argentina a partir de la segunda posguerra se debía a las “ineficientes” políticas de industrialización por sustitución de importaciones y, fundamentalmente, a la existencia de un Estado “hipertrofiado”. De allí que, en consonancia con una postura neoliberal, se planteara la aplicación del “principio de subsidiariedad del Estado”, como el criterio “filosófico” que debía regir el “redimensionamiento” del Estado y su progresivo “retiro” de la actividad productiva en particular y de la marcha de la economía en general, a fin de dejar paso al “libre” juego de las llamadas “fuerzas del mercado”; en tanto éste último era concebido como el mecanismo de asignación eficiente de recursos por excelencia. Cf. Ministerio de Economía (1981:33-36).

⁶ Para más detalle sobre las controversias y las contradicciones suscitadas, entre otros factores, por el “principio de subsidiariedad del Estado” en el seno del elenco gubernamental militar, véase Canelo (2008), Pucciarelli (2004) y Schvarzer (1986).

⁷ En comparación con los niveles de 1974.

⁸ Una breve digresión con respecto a la creciente incidencia de los créditos otorgados por los organismos financieros internacionales y la banca privada extranjera sobre el total de los recursos viales, resulta muy sugerente dado que remite -pese a no contarse por el momento con datos discriminados sobre el uso efectivo que la DNV le confirió a dichos fondos- a otro plano de análisis. Este se vincula con la instauración, a nivel del conjunto de la economía argentina (especialmente en el período 1978-1981), de un régimen de acumulación basado en la lógica del endeudamiento externo, la especulación financiera y la fuga de capitales; en el que una porción significativa de las empresas y reparticiones públicas desempeñaron un papel relevante al operar como tomadoras de préstamos en los mercados internacionales, a fin de proveer los fondos requeridos para el funcionamiento de la llamada “valorización financiera” del capital. Para más detalle sobre la política económica de la dictadura militar, véase Azpiazu, Basualdo y Khavisse [1986] (2004).

específicos de la actividad vial derivados de los impuestos a los combustibles, los lubricantes y las cubiertas, entre otros. Estos gravámenes se situaron siempre por debajo de los niveles de 1974, en parte debido a la persistencia del proceso inflacionario y a las demoras de la empresa estatal YPF en depositar en las cuentas de la DNV los importes correspondientes a los primeros dos gravámenes (Cuadro n° 3).

Asimismo la DNV asistió a un intenso proceso de disminución de su plantel laboral en sintonía con el discurso oficial que preconizaba la “racionalización” y la “eficientización” del sector público. Esta contracción en la cantidad de trabajadores de la DNV resulta significativa si se considera que, durante el mismo lapso, su labor evidenció una tendencia alcista a partir de tomar como indicadores aproximados la suba experimentada por el nivel de la inversión global del organismo, y en especial, el ya destacado aumento del rubro “Obras de la Red Nacional”. Esta situación habilita a colegir provisoriamente que la relación entre la reducción del plantel laboral y el incremento de las inversiones destinadas a obras, generó un deterioro de la *calidad* de la intervención desplegada por la DNV; ya que al disponer de menos personal, presumiblemente se halla tornado más dificultoso el seguimiento y la fiscalización de las nuevas construcciones y de las tareas de conservación de la Red Troncal Nacional, máxime si se tiene en cuenta que muchas de esas obras viales fueron realizadas cada vez en mayor medida por contratistas privados. Asimismo la fuerte mengua en la cantidad de trabajadores afectados a las tareas de “Mantenimiento, conservación y talleres”, puede constituirse en un indicio del proceso de “terciarización” y transferencia al sector privado de una parte significativa de las actividades que otrora eran realizadas por el personal propio de la DNV (Cuadro n° 4).

En cuanto a la normativa establecida por el gobierno militar con implicancias para el sector vial, es relevante puntualizar que, una de las primeras disposiciones estipuladas fue la sanción de la Ley N° 21.292, por medio de la cual se le otorgó a la DNV un anticipo con cargo de reintegro de aproximadamente 12 millones de dólares corrientes, a fin de cancelar las deudas vencidas con contratistas y proveedores⁹. Asimismo, en agosto de ese mismo año, se dictaron dos leyes (21.391 y 21.392) con implicancias para las obras públicas en general y para las obras viales en particular. La primera de ellas estableció, la implementación de un mecanismo de actualización de los precios pactados por el Estado en la contratación de bienes y servicios en el mercado interno, dada la persistencia de un contexto de alta inflación. La segunda, dispuso un régimen de ajuste de los valores de las deudas contraídas por el Estado en virtud de la ejecución de contratos de locación de obra, y redujo de 90 a 30 días el plazo de pago de los certificados de obra¹⁰. Estas disposiciones se conjugaron en octubre de 1976 con el Decreto N° 2.347, por medio del cual se sentaron los criterios normativos para la renegociación de contratos (incluyendo precios, condiciones técnicas y financieras, plazos de terminación y pago, sistema de liquidación de variaciones de costos, etc.); y con el Decreto N° 2.348 a través del cual se plasmó un nuevo mecanismo de reconocimiento de variaciones de costos para las obras públicas.

⁹ Véase *Revista Carreteras* N° 78, abril – junio de 1976.

¹⁰ Consúltese Ministerio de Economía (1981: 271).

A su vez también resulta oportuno indicar que a través del Decreto N° 1595/79 se dispuso la reestructuración de la Red Nacional de Caminos, en el marco de la aplicación del “principio de subsidiariedad del Estado” a nivel global y de la administración central respecto a los estados provinciales en particular (“provincialización” de determinadas actividades otrora a cargo del Estado nacional) La remodelación de la red se materializó mediante las transferencias de diversos tramos y secciones de rutas, articuladas en convenios, entre la DNV y los organismos provinciales análogos. En virtud de esos convenios se estipuló el traspaso de 13.522,11 km. de rutas nacionales a sus jurisdicciones provinciales, al mismo tiempo que se efectuó la transferencia de 3.230,71 km. de rutas provinciales al ámbito nacional. Debido a ello la Red Nacional de Caminos, que en marzo de 1976 era de aproximadamente 49.000 km., se vio reducida a comienzos de 1981 a cerca de 38.312 Km.¹¹

En virtud de todo lo expuesto, es plausible señalar la “funcionalidad” que revistieron fundamentalmente, entre otros factores, tanto el nivel y destino de la inversión de la DNV como el conjunto de las normativas reseñadas (en especial, el reconocimiento de variaciones de costos y la reducción de plazos de pago de los certificados de obra), para el proceso de acumulación y reproducción del capital de la firmas constructoras. Un indicio de ello, a título ilustrativo, lo brindó el aumento de las firmas del sector en el seno de la cúpula empresaria (*ranking* de las 100 mayores empresas del país), que pasaron de ser 3 a 6, en escasos años; es decir, entre 1976 y 1979¹².

5. INTERVENCIÓN ECONOMICA ESTATAL Y DESREGULACIÓN SECTORIAL EN EL MERCADO DE HIDROCARBUROS, 1989-1998.

Con la llegada al gobierno del presidente Menem en 1989, la remoción de los mecanismos regulatorios antes ejercidos desde el Estado¹³ se convirtió en una meta fundamental para la transformación de las relaciones económicas. La “retirada” del Estado de la regulación del mercado de hidrocarburos suponía un cambio en la orientación de la intervención estatal a partir de la implementación de una serie de políticas de reforma estructural de corte neoliberal. Sin embargo, al mismo tiempo que se liberalizaban las transacciones económicas, esta estrategia presentó sectores y áreas de la producción que efectivamente no estuvieron expuestos a la competencia de mercado. La sobreprotección normativa ejercida por el aparato estatal implicó una transferencia del poder regulatorio a los agentes privados que ya detentaban posiciones oligopólicas en los mismos. En este sentido, y en concordancia con los principales reclamos esgrimidos por los empresarios que operaban en el sector de hidrocarburos, los cambios más relevantes en la orientación de la *intervención económica estatal* fueron la privatización de la petrolera estatal, la “desregulación” de los mecanismos de fijación de precios y la apertura comercial.

A pocos meses de gestión del nuevo gobierno se abrió el proceso de transformación estructural del sector a partir de una nueva renegociación de los contratos que los agentes privados tenían con YPF S.E. Se les

¹¹ Cf. *Anuario Estadístico* del INDEC 1983-1986 (1989).

¹² Véase Castellani (2006:208).

¹³ Dando paso a la apertura de la economía a la competencia internacional, a la liberalización del mercado cambiario, a la creciente “desregulación” del mercado de trabajo con una marcada pérdida de derechos laborales de larga data, a las políticas de privatización de las empresas estatales de servicios públicos, etc.

aseguraba a los privados un mayor poder de decisión sobre las reservas de los pozos licitados, reconvirtiendo los antiguos contratos de explotación y de extracción de crudo en contratos de concesión o asociación con el Estado por un lapso de 25 años y con libre disponibilidad de los productos obtenidos (Ley de Reforma de Estado N° 23.696 de 1989 y Decreto 1212/89)¹⁴.

La desmonopolización estatal continuó a partir de convertir a YPF en una Sociedad Anónima (Decreto 2.778/90): el “Plan de Transformación Global” establecía un calendario de venta de activos no estratégicos para la empresa y reconfiguraba el mercado distinguiendo las unidades a licitar del *upstream*¹⁵ de las del *downstream*¹⁶. Con esta segmentación en unidades de negocios, se inició la enajenación de reservas con sorprendente celeridad. En el segmento del *upstream* se transfirieron de las cuencas Noroeste y Austral una importante cantidad de derechos de exploración a concesionarias privadas, que estaban reservados para YPF S.E. En explotación, se otorgó un 50% en calidad de asociación a empresas privadas¹⁷ (De Dicco, 2004). En el segmento del *downstream*, se privatizaron casi todas las refinerías, además de vender una importante suma de los activos de su flota naval, de sus talleres navales, puertos y otras plantas¹⁸.

De esta manera, como producto de este proceso de enajenación de reservas y venta de otros activos considerados no-estratégicos, las reservas de YPF cayeron un 40%, y la producción de petróleo crudo otro 25% entre 1991 y 1993. (YPF, 1994). A su vez, Kozulj y Bravo (1993) muestran que los precios pagados por la venta de reservas de YPF SA representaban una pequeña parte del precio de los productos: tan sólo el 1% del precio de un barril de petróleo, equivaliendo a la décima parte de los costos unitarios de exploración por barril de reserva comprobada. Pero como los pozos ya habían sido descubiertas a partir de la anterior inversión estatal, esto no implicó riesgo alguno para las empresas privadas que los adquirieron.

Por otro lado, cabe destacar que el proceso de análisis y propuesta de transformación de YPF fue delegado en la consultora internacional McKinsey. Este proyecto incluyó la venta de activos de la empresa, la asociación con empresas privadas para la explotación de algunas áreas y la racionalización de su plantel de trabajadores¹⁹. Desde el Estado se buscó redimensionar YPF a través de la desinversión en determinados activos que según la consultora eran no-estratégicos pero que a través de su venta, podían potenciar su valor económico. Al mismo tiempo, la valuación de YPF S.A. estuvo encargada a la consultora internacional Gaffney, Cline y Asoc., quien

¹⁴ Al mismo tiempo, la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697 de 1989) profundizó los cambios estructurales: suspendió los subsidios y los descuentos tarifarios a la industria, desafectó el Fondo Nacional de Energía, y desalentó el control estatal de precios hasta que el mercado estuviese completamente “desregulado”.

¹⁵ Se denomina *upstream* al segmento industrial que se ocupa de la extracción del producto. En cuanto al mercado de hidrocarburos, incluye los trabajos de exploración, perforación, explotación hasta su entrega a las refinerías, plantas de procesamiento y fraccionamiento.

¹⁶ Se designa *downstream* a las actividades que cubren los últimos tramos del proceso industrial. En el caso del mercado de hidrocarburos, estas incluyen la refinación de petróleo crudo, y la separación, fraccionamiento, distribución y comercialización de los productos obtenidos a partir de la misma.

¹⁷ Cuencas que eran explotadas por YPF S.E.

¹⁸ Todas estas ventas de los activos de la empresa, como los contratos de las cuencas nombradas, se desarrollaron entre 1991 y 1992, como fue establecido en el cronograma presentado en el Decreto 2408 de 1991.

¹⁹ La transformación global de la empresa fue presentada en términos de una inevitable *reducción de costos* que incluyó como primordial variable de ajuste la reducción de personal: de un total de 51.000 empleados al finalizar 1990 pasó a 7500 tres años más tarde, implicando una reducción de la nómina salarial de 51 millones de dólares a 17 millones a finales de 1993. (YPF, 1994)

subvaluó fuertemente las reservas de hidrocarburos, siendo la estimación un 28% inferior respecto a la reconocida oficialmente con anterioridad. Esta situación significó una sustancial transferencia de recursos patrimoniales públicos a los principales concesionarios privados ya que, mientras los activos de YPF se estimaban en no menos de 20.000 millones de dólares (y a pesar de que la valorización de esta consultora fue de entre tres y cuatro mil millones), el Decreto 2778/90 estimó en sólo 1.170 millones de dólares el capital social de la empresa. (Kozulj y Bravo, 1993).

Una vez reorganizada la empresa, la privatización de YPF se concretó mediante la Ley 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos (1992); y hacia 1993 comenzó la cotización en bolsa de las acciones de YPF S.A. El Estado Nacional se desprendió del 80% del paquete accionario de la empresa²⁰, para luego vender, hacia los primeros meses de 1999, el resto de su capital accionario al conglomerado español Repsol.

Sin embargo, la política de privatización de YPF no solamente estuvo sujeta al discurso extendido por aquellos años de que la gestión estatal era la principal causa de su ineficiencia, sino que halló inscripta en un abanico más amplio de demandas empresarias. Estas demandas empresarias preconizaban que sólo a partir de la “retirada” del Estado era viable una mejora en la competitividad del mercado de hidrocarburos, un aumento de la producción y la adecuación de los precios internos de los combustibles con los internacionales.

Es en este sentido que el Estado avanzó en la “desregulación” sectorial mostrando un evidente cambio en la *orientación* de la intervención. Fue a través del Decreto 1055/89 que se cristalizó el traspaso de los mecanismos de control de la oferta y los de fijación de precios a las “fuerzas de mercado”. Pero la evidencia empírica muestra que la “desregulación” sectorial no logró resolver el principal problema que supuestamente estaba llamada a resolver: la existencia de una morfología de mercado de carácter oligopólico.

En cuanto a la conformación de la oferta primaria del segmento *upstream*, hacia 1988 la producción de petróleo crudo se estructuraba alrededor de un oligopolio con un actor predominante: YPF aportaba el 65.2% de la oferta y junto con Pérez Companc y Amoco representaban el 82% del total. La “desregulación” sectorial no alteró la concentración de la oferta primaria, sino que la trasladó a los agentes privados dominantes en el sector: mientras YPF reduce 25 puntos porcentuales en el período 1988-1998, 6 empresas explican el 82% en 1998. (Cuadro nº 5). Es notable observar las líneas de continuidad existentes en la constitución de un mercado concentrado: las 7 empresas que con la petrolera estatal en 1988 explicaban el 95% de la oferta de crudo han podido aumentar su participación en el mercado 10 años después²¹.

Al mismo tiempo, en cuanto a la conformación de la oferta secundaria, los diferentes segmentos del *downstream* mantienen intacta la concentración del mercado con posterioridad a las reformas.

En cuanto al refinamiento del crudo, mientras que en 1988 YPF, Shell y Esso representaban el 97% del mercado, 10 años después significaban el 85% de la producción de petróleo procesado en el mercado local (Cuadro nº 6). En el segmento de las ventas al mercado doméstico se reprodujo la misma lógica. En el tramo de

²⁰ Pese a que en la Ley de Federalización de Hidrocarburos se estipulaba que el Estado nacional se reservaría para sí el 51% de las acciones.

²¹ Exceptuando el caso de Bidas, quien en 1997 es comprada por Amoco, formando una nueva empresa, Pan American Energy.

ventas de nafta común del segmento de combustibles se mantuvo la estructura oligopólica: mientras que en 1988 las tres empresas líderes representaban el 92% (YPF, Shell y Esso), en 1998, la incorporación de la empresa EG3²² con una participación del 10% del mercado, no logra desactivar la concentración del mercado aportando mayor competitividad, ya que las tres empresas dominantes continuaron explicando el 84% de las ventas (Cuadro n° 7). En el tramo de las ventas de nafta súper se repitió una situación análoga: si bien YPF perdió 10 puntos porcentuales en la participación de mercado entre 1988 y 1998; las 3 empresas líderes siguieron representando con posterioridad a las mismas, al menos el 84% de las ventas en el mercado local. (Cuadro n° 8).

Al mismo tiempo, para analizar la política de precios del mercado “desregulado” es preciso conocer los mecanismos de regulación ejercidos por el Estado con anterioridad a las mismas. Hasta 1991, las actividades del sector estaban fuertemente reguladas a partir de la presencia dominante de la empresa estatal y la administración de la Secretaría de Energía. Esta última asignaba cuotas de producción y refinación de petróleo, regulaba la instalación y explotación de las bocas de expendio (estaciones de servicios); otorgaba la autorizaciones previas para la importación y exportación de crudo (y/o derivados) y fijaba los precios oficiales de referencia en toda la cadena del sector: petróleo crudo, subproductos derivados, márgenes para las refinadoras, márgenes para los comercializadores y expendedores de combustibles.

El mercado era conformado a partir de la llamada “Mesa de Crudos”, que funcionaba en el ámbito de la Secretaría de Energía. La YPF estatal era el agente que se encargaba de distribuir la producción de crudo entre las refineras y estaba obligada a comprar virtualmente todo el crudo producido bajo los contratos que se habían firmado en el marco del proceso de “privatización periférica” iniciado en 1977. Generalmente, YPF pagaba a las compañías el petróleo producido a un precio acordado en virtud a los contratos de exploración y explotación en cuentas de la empresa estatal. Los precios pagados se establecían según fórmulas que usualmente resultaban en precios más altos que los costos de producción de los mismos y más elevados que el precio regulado percibido por las ventas de crudo a terceros. En este sentido, la principal demanda de las refinadoras era que este sistema afectaba de forma directa sus márgenes de venta y rentabilidad al estar regulados por el Estado, situación que desde su punto de vista era imprescindible trastocar.

Pero, al “desregularse” los mecanismos de fijación de precios (desarticulándose la “Mesa de Crudos”, para permitir que los precios se adecuen por “oferta y demanda en el mercado”), se hizo evidente que la reproducción oligopólica de la oferta del crudo y derivados repercutiría en su evolución.

Durante los primeros años de la restructuración del mercado (1991-1993) la evolución de los precios locales corrieron una suerte divergente: mientras los precios del barril de crudo mostraron una tendencia decreciente, los de las naftas súper lograron crecer desacoplándose de los precios internacionales. Asimismo, desde 1994 hasta 1997, se registró un alza en todos los precios, tanto locales como internacionales. Por último, durante la crisis internacional del petróleo de 1997-1998, se produjo una baja considerable de los precios internacionales

²² Empresa producto de la fusión de Puma, Isaura y Astra, que posteriormente fue absorbida por Repsol.

del crudo que impactó en la evolución de los precios locales del *upstream*. Sin embargo, las naftas de consumo interno pudieron mantener su ritmo alcista gracias a que los principales operadores locales operaron de “forma cartelizada”, impidiendo una real competencia y “consensuando de hecho” los precios locales de los combustibles (Gráfico nº 1). En este sentido, la particular conformación del mercado estuvo sostenida por el tipo de *orientación* de la *intervención económica estatal* que coadyuvó a la reproducción del carácter oligopólico del sector.

Finalmente, en un contexto de libre disponibilidad de la producción de crudo, de liberalización del comercio exterior y precios internacionales en alza, las empresas productoras buscaron incrementar su inserción en el mercado internacional a través de la sobreexplotación de la capacidad instalada. A partir de 1995 aumentaron notablemente las exportaciones, coincidiendo con el alza de los precios internacionales del crudo. Sin embargo, la evolución de la composición estructural de la oferta destinada al mercado externo exhibió con claridad que YPF fue cediendo participación a raíz de la expansión de los saldos exportables generados por las restantes compañías. Empero, todas las petroleras locales, incluida YPF, siguieron la misma estrategia tendiente a aumentar las ventas al exterior a partir de la explotación de las áreas ya existentes (entre 1988-1998 las exportaciones de YPF crecieron un 1.790% y las correspondientes al conjunto del sector lo hicieron en un 3.974%, -Gráfico nº 2-).

En síntesis, al analizar la dinámica del mercado de hidrocarburos en los `90, se evidenció un profundo cambio en la *orientación* de la *intervención económica estatal* que incidió intensamente en la transformación sustantiva del mismo. No obstante, a pesar del cambio en la *orientación* de la intervención estatal, la fisonomía del mercado de hidrocarburos mantuvo su elevado nivel de concentración tanto en los segmentos del *upstream* como del *downstream*.

Además, este cambio en la *orientación* de la intervención económica que dio paso a la lógica neoliberal de las denominadas “fuerzas del mercado” no conllevó un robustecimiento de las *capacidades administrativo-burocráticas* del Estado en términos de la *calidad* de su intervención. La liberalización del comercio exterior y la “desregulación” del mercado se llevaron adelante a través de la desarticulación de la “Mesa de Crudo”, perdiendo el Estado ingentes mecanismos de planificación y control sobre los principales indicadores del mercado. Asimismo, la celeridad y la escasa previsibilidad con que los funcionarios de la Secretaría de Energía efectuaron las primeras enajenaciones de reservas durante el período 1989-1991, implicaron un deterioro de la intervención estatal, que redundó en beneficios para los actores privados que ya operaban en el sector. Al mismo tiempo, la disposición de la valuación de la empresa por parte de la consultora Gaffney, Cline y Asoc., como así también el análisis de la consultora McKinsey para la transformación global de YPF mostraron: por un lado, la “incapacidad” técnica del Estado para implementar dicha tarea; y por otro lado, la subvaluación de las reservas para una rápida cotización en bolsa y venta de otros activos que generó una fenomenal transferencia patrimonial de recursos hacia los grandes agentes privados.

En este sentido, la conformación oligopólica del mercado permitió sostener un proceso de acumulación privilegiada de las empresas petroleras líderes en cada segmento, tanto a partir del crecimiento continuo en el volumen de las ventas como en el incremento de sus utilidades (Serrani, 2009). De esta manera es posible aseverar que la configuración estructural del mercado hidrocarbúfero, signada por cambio en la *orientación* de la intervención estatal, resultó plenamente funcional al desempeño extraordinario de las empresas petroleras líderes en cada uno de los segmentos, y se erigió en uno de los rasgos centrales de la profundización del *ámbito privilegiado de acumulación* de capital abierto hacia finales de los '70, con las políticas de "privatización periférica" de YPF S.E. implementadas por la última dictadura militar (Castellani, 2006; Serrani, 2009).

6. CONSIDERACIONES FINALES

De los dos estudios de caso presentados en este trabajo se desprende la relevancia exhibida por la variable *intervención económica estatal* a la hora de aprehender la eventual conformación de *ámbitos privilegiados de acumulación* en torno a los mercados de obras públicas viales y de hidrocarburos. En efecto, más allá de las especificidades de cada uno de los casos analizados, en ambos se observó un sentido relativamente claro de la *orientación* de dicha intervención, en la medida en que el conjunto de políticas públicas y disposiciones legales implementadas coadyuvaron a delinear un sendero propicio para los respectivos procesos de acumulación y reproducción del capital de las agentes privados involucrados. Asimismo, si bien con distintos matices, se constató una tendencia al deterioro de la *calidad* de la intervención estatal, manifestada ya sea en la reducción de los planteles laborales y de la merma en los recursos financieros corrientes (dos ejemplos de especial gravitación en lo atinente a la DNV) como en la desarticulación de toda una serie de mecanismos de regulación y fijación de precios y cantidades (la eliminación de la "Mesa de Crudos"), y en la delegación a consultores privados del proceso de reestructuración de la que era la mayor empresa del país (YPF S.E.).

Asimismo, en ambos casos esta dinámica se verificó en el marco de una tendencia creciente de la *intervención económica estatal* pese a hallarse inscripta en sendos contextos signados por concepciones de cuño "antiestatista", como las esgrimidas por el "principio de subsidiariedad del Estado" en los '70 y el de las reformas estructurales de los '90.

Mientras que la gestión de Martínez de Hoz pregonó la imperiosa necesidad de "achicar el Estado para agrandar la Nación", no obstante se evidenciaron los límites estructurales y políticos de esa consigna. Los mismos estuvieron relacionados, en gran medida, con la conjunción de diversos factores: la presencia de diversas corrientes ideológicas que dividían desde antaño a los militares entre "liberales" y "desarrollistas" (a las cuales se añadían las pugnas inter e intra fuerzas, derivadas de la particular lógica político-institucional tripartita de ocupación del aparato del Estado que se implantó a partir del 24 de marzo de 1976); la existencia de intereses materiales concretos en aquellos miembros del elenco militar que detentaban cargos en las principales empresas públicas y/o en reparticiones donde prevalecían las funciones operativas y el manejo de

importantes partidas presupuestarias; la fuerte presión ejercida por distintas fracciones del arco empresario, en especial de aquellas ligadas como contratistas de las grandes obras de infraestructura y/o eran proveedoras de insumos y equipos para el sector público; etc. (Canelo, 2008:57-60; Pucciarelli, 2004:122).

Por su parte, la “desregulación” del mercado hidrocarburífero apuntaba en términos retóricos -en el marco del “shock institucional” neoliberal aplicado en los '90- a la eliminación de cualquier atisbo de intervención estatal y a la liberalización plena de las “fuerzas del mercado”, a fin de que éstas removieran los obstáculos que se cernían sobre la eficiente asignación de los recursos y el desenvolvimiento competitivo del sector. Sin embargo, dicha “desregulación”, al igual que la proclamada para el conjunto de la economía local, conllevó en la práctica una verdadera “re-regulación” que, en claro contraste con los objetivos enarbolados por el discurso neoliberal que sustentaba dicha política, implicó, en primera instancia, un fuerte accionar estatal en pos de dejarle el lugar al “libre juego de la oferta y la demanda”, y en segunda, la cesión a un núcleo acotado de grandes agentes privados de un enorme poder regulatorio no sólo sobre el sector de hidrocarburos sino también sobre el mercado energético ampliado (Azpiazu, 2003:167-168). Ello se encuentra estrechamente vinculado, entre otros factores, con las “peculiaridades” e “inconsistencias” características de la privatización de YPF y del resto de las empresas públicas del ámbito energético, derivadas del hecho de “soslayar” la configuración estructural de los mercados en cuestión y el tipo de actores privados involucrados en los mismos, bajo el supuesto de que todas las actividades económicas eran susceptibles de comportarse según los principios de la “competencia perfecta” (Azpiazu, 1999:18). Así, gran parte de las áreas centrales y marginales de YPF, como las refinerías y toda otra serie de instalaciones, fueron vendidas a empresas que ya detentaban una importante presencia en el sector petrolero y que formaban parte de los principales grupos económicos locales; los cuales a su vez integraron los consorcios adjudicatarios que participaron de la privatización de Gas del Estado, Segba, Hidronor, y Agua y Energía (Azpiazu, 2003:167-168).

Todo lo expuesto reenvía a la cuestión de la centralidad de la *intervención económica estatal*, aún en contextos de acerbos críticos antiestatales y de discursos “pro mercado”, e invita a reflexionar en torno a su significación respecto a los procesos de acumulación y reproducción ampliada del capital. Al mismo tiempo dispara nuevos interrogantes y líneas de indagación para abordar en ulteriores trabajos, a fin de dar cuenta de la compleja trama de relaciones establecida entre el sector público y privado en la constitución y difusión de APA, en tanto éstos se han erigido en la Argentina de las últimas décadas en severas interdicciones al despliegue de procesos de desarrollo sostenido a largo plazo.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azpiazu, D. (2003): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Buenos Aires, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila.

Azpiazu, D. (1999): “Introducción. La problemática (des-re) regulatoria en el ‘shock’ neoliberal de los años noventa”, en Azpiazu, D. (comp.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo; la industria láctea, farmacéutica y automotriz*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma/FLACSO.

- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004) [1986]: *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castellani, A. (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*, Buenos Aires, mimeo.
- De Dicco, R. (2004): “Principales características del programa de privatización de YPF y su impacto sobre la oferta primaria de hidrocarburos” IDICSO, disponible en www.salvador.edu.ar/csoc/idicso.
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. (1992): “The state as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en Stephan Haggard y Robert Kaufman. *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey, Princeton University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995): “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de Mercado”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139, Argentina.
- Kahler, M. (1990): “Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”, en J. Nelson (ed): *Economic Crises and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press.
- Kalecki, M. (1977) [1954]: *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993): *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Mac Leod, D. (2005): “Privatization and the limit of State Autonomy in Mexico: Rethinking the Orthodox Paradox”, En *Revista Latin American Perspectives*, vol. 32, N° 4. México.
- Nochteff, H. (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires, FLACSO.
- Pucciarelli, A. (2004): “La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura encubre una vieja práctica corporativa”, en Pucciarelli (Coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Schumpeter, J. [1911] (1957): *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J. (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Serrani, E. (2009): “Intervención económica estatal y acumulación privilegiada en el mercado de hidrocarburos en la argentina de los '90”, Ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS 2009, Buenos Aires, 31 de Agosto al 4 de Septiembre de 2009. Publicada en CD ISSN 1852-5202.

8. FUENTES

- Anales de Legislación Argentina, varios tomos, Biblioteca legal del Ministerio de Economía.
- Anuario Estadístico del INDEC, varios números, Biblioteca del INDEC.
- Anuario de la Dirección Nacional de Vialidad, años 1974 a 1978, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.
- _____ *Cinco años en el quehacer vial del país 1976-1981*, 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.
- Ministerio de Economía de la Nación, *Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981*, Tomo I, Biblioteca del Ministerio de Economía.
- Secretaría de Energía, *Boletines Anuales de Combustibles*, varios números, Biblioteca del Ministerio de Economía.
- YPF, *Memoria de YPF 2004*. Biblioteca del Ministerio de Economía.

9. ANEXO I – CUADROS

Cuadro n° 1 Inversiones anuales de Vialidad Nacional. Total Período 1974-1982 (millones de pesos y evolución base =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
1982	2.534.291	90	2.073.180	91
Totales	25.378.006		21.333.631	

* 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 *Anuario* del INDEC, 1983-1986.

Cuadro n° 2 Inversiones anuales de Vialidad Nacional distribuidas por rubro. Período 1974-1982 (millones de pesos y evolución base =100)*

Año	Obras de la Red Nacional (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Caminos de Fomento Agrícola - Fondo B (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Sub-Total Inversiones en Obras (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980
1974	1.291.257	100	31.847	100	1.323.104	100
1975	686.226	53	9.297	29	695.523	53
1976	1.689.186	131	18.397	58	1.707.583	129
1977	2.582.270	200	25.018	79	2.607.288	197
1978	2.153.285	167	20.788	65	2.174.073	164
1979	1.559.479	121	18.425	58	1.577.904	119
1980	1.172.259	91	4.950	16	1.177.209	89
1981	1.069.373	83	-	-	1.069.373	81
1982	1.035.806	80	-	-	1.035.806	78
Totales	13.239.141		128.722		13.367.863	

Cuadro n° 2 (Cont.): Inversiones anuales de Vialidad Nacional distribuidas por rubro. 1974-1982 (millones de pesos y evolución base =100)*

Año	Gastos de Personal afectado a la conservación de red nacional (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Otros gastos de conservación (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Compra de Equipos e Instrumental (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Sub -Total Conservación de la Red Nacional (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980
1974	201.009	100	55.009	100	26.470	100	282.488	100
1975	153.109	76	71.906	131	17.418	66	242.433	86
1976	197.025	98	308.096	560	14.871	56	519.991	184
1977	141.243	70	327.927	596	15.648	59	484.817	172
1978	195.876	97	579.316	1.053	13.928	53	789.120	279
1979	177.444	88	809.995	1.472	23.095	87	1.010.534	358
1980	182.281	91	635.521	1.155	32.318	122	850.120	301
1981	141.853	71	340.741	619	24.098	91	506.693	179
1982	124.545	62	660.360	1.200	18.016	68	802.921	284
Totales	1.514.386		3.788.870		185.861		5.489.117	

Cuadro n° 2 (Cont.): Inversiones anuales de Vialidad Nacional distribuidas por rubro. 1974-1982 (millones de pesos y evolución base = 100)*

Año	Gastos en personal administrativo (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Otros gastos de Administración (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Sub -Total Gastos de Administración (a precios constantes)	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980
1974	131.525	100	543.469	100	674.994	100
1975	171.939	131	271.972	50	443.911	66
1976	49.237	37	232.771	43	282.008	42
1977	94.157	72	49.001	9	143.158	21
1978	105.470	80	78.996	15	184.466	27
1979	95.547	73	110.454	20	206.002	31
1980	98.151	75	86.662	16	184.813	27
1981	76.382	58	46.464	9	122.847	18
1982	37.202	28	197.251	36	234.452	35
Totales	859.611		1.617.040		2.476.651	

*Nota: Se excluyen las Transferencias a las Direcciones Provinciales de Vialidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario del INDEC, 1983-1986

Cuadro n° 3. Participación de rubros seleccionados en el Total de Recursos de Vialidad Nacional 1974-1982 (porcentajes)*

	Total General	Impuestos a los combustibles	Impuestos a los lubricantes	Impuestos a las cubiertas	Crédito Interno	Crédito Externo	Otros rubros
1974	100%	39,1%	7,6%	3,0%	8,4%	3,0%	38,9%
1975	100%	47,9%	3,1%	2,0%	3,3%	2,6%	41,1%
1976	100%	32,0%	0,4%	0,3%	—	6,0%	61,3%
1977	100%	28,4%	1,4%	1,1%	16,7%	3,7%	48,7%
1978	100%	33,0%	4,5%	1,1%	18,9%	10,0%	32,5%
1979	100%	30,4%	4,5%	2,4%	7,2%	1,2%	54,3%
1980	100%	38,0%	4,0%	2,8%	0,8%	4,7%	49,7%
1981	100%	42,5%	4,8%	2,5%	6,4%	4,4%	39,4%
1982	100%	38,6%	5,9%	4,0%	13,8%	3,4%	34,3%
Total	100%	36,0%	4,0%	2,1%	7,2%	4,5%	46,2%

*Nota: El Anuario del INDEC no computa un préstamo externo otorgado por el Banco Nación, el cual sí está contabilizado en la Memoria de la DNV de 1977.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario del INDEC, 1983-1986.

Cuadro n° 4. Evolución de la dotación del personal de la Dirección Nacional de Vialidad. Años seleccionados 1975, 1978 y 1981 (en valores absolutos y porcentajes).

Año	Total	Variación interanual %	Evolución de la dotación del personal 1975 =100
1975	16.988	—	100
1978	13.120	(23%)	77
1981	9.600	(27%)	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios de la Dirección Nacional de Vialidad y Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981.

Cuadro n° 5: Producción de Petróleo Crudo por Empresa (en miles de metros cúbicos). Argentina 1988-1993-1998.

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	miles m3	%	miles m3	%	miles m3	%
YPF	17036	65,2	13270	38,4	19838	40,4
Pérez Companc S.A.	2094	8	5404	15,6	5547	11,3
Petrolera San Jorge	124	0,5	1290	3,7	3812	7,8
Astra CAPSA	745	2,9	1647	4,8	4112	8,4
Bridas PICSRL	804	3,1	1717	5	-	-
Pluspetrol	444	1,7	1084	3,1	1060	2,2
Tecpetrol S.A.	-	-	1089	3,2	1833	3,7
Amoco Argentina OPIL	2341	9	2656	7,7	-	-
Cities Service S.A.	1435	5,5	-	-	-	-
Total Austral S.A.	0	0	2249	6,5	2757	5,6
Pan American Energy	-	-	-	-	4472	9,1
Resto (50 empresas)	1099	4,1	4161	12	5711	11,6
Total	26122	100	34567	100	49142	100

Fuente: Elaboración propia en base a Etchemendi (2001) e información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Cuadro n° 6: Procesamiento de Petróleo Crudo. Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de la Reforma				Después de las Reformas				Consolidación de las Reformas			
	1988				1993				1998			
	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%
YPF	17246	0	17246	69,2%	16652	0	16652	58,7%	16559	127	16686	52,9%
Esso	3688	0	3688	14,8%	4466	0	4466	15,7%	4297	556	4853	15,4%
Shell	3266	0	3266	13,1%	3863	156	4019	14,2%	5140	262	5402	17,1%
Isaura	540	0	540	2,2%	1009	0	1009	3,6%	-	-	-	-
EG3	-	-	-	-	-	-	-	-	1798	0	1798	5,7%
Refinería San Lorenzo	-	-	-	-	1018	0	1018	3,6%	1145	502	1647	5,2%
Refinor	-	-	-	-	865	0	865	3,0%	991	15	1006	3,2%
Otras	197	0	197	0,8%	360	0	360	1,3%	134	0	134	0,4%
TOTAL	24937	0	24937	100%	28233	156	28389	100%	30064	1462	31526	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Cuadro n° 7: Venta de Nafta Común al mercado local (miles metros cúbicos). Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	Miles M3	%	Miles M3	%	Miles M3	%
YPF	951,8	55%	1198	55%	852	45%
Esso	281,9	16%	332	15%	275	15%
Shell	314,2	18%	426	19%	346	18%
Astra	24,4	1%	66	3%	-	-
Compañía General de Combustible	75,1	4%	82	4%	-	-
La Isaura	73,7	4%	79	4%	-	-
EG3	-	-	-	-	193	10%
Refinor	-	-	-	-	39	2%
Otra	0,1	0%	6	0%	177	9%
Total	1721	100%	2188	100%	1882	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

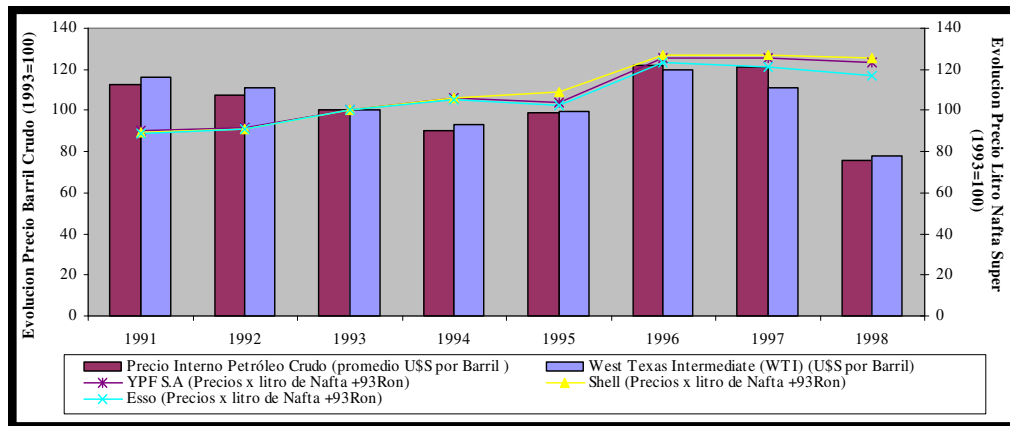
Cuadro n° 8: Venta de Nafta Súper en el mercado local (en miles de metros cúbicos). Argentina 1988-1993-1998.

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	Miles M3	%	Miles M3	%	Miles M3	%
YPF	1489	54%	2059	48%	1618	44%
Esso	477	17%	694	16%	616	17%
Shell	566	21%	1062	25%	851	23%
Astra	31	1%	104	2%	-	-
Compañía General de Combustible	91	3%	148	3%	-	-
La Isaura	85	3%	122	3%	-	-
EG3	-	-	71	2%	336	9%
Otra	-	-	9	0%	265	7%
Total	2739	100%	4269	100%	3686	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

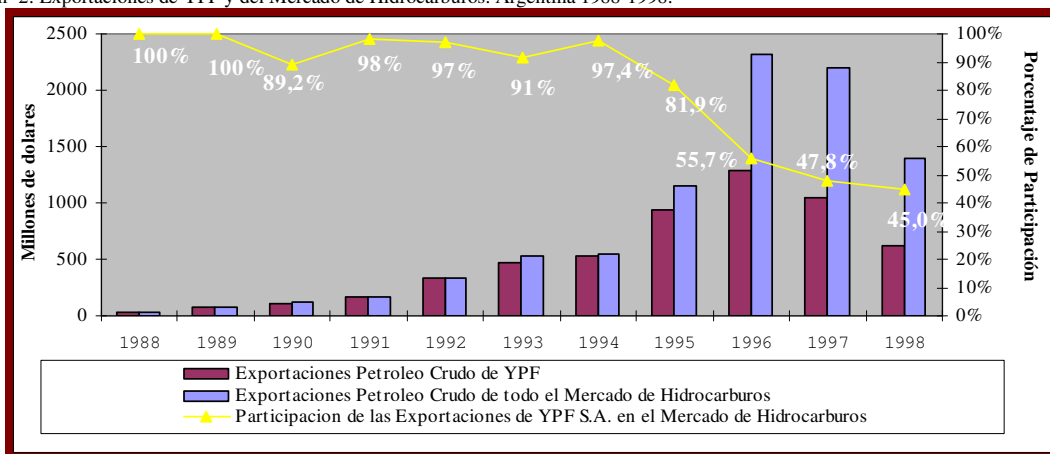
10. ANEXO II – GRÁFICOS

Gráfico n° 1. Evolución de precios de petróleo crudo nacional e internacional y de la nafta súper en el mercado local. Argentina 1991-1998.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación, Ministerio de Economía de la Nación y Kozulj (2002)

Gráfico n° 2: Exportaciones de YPF y del Mercado de Hidrocarburos. Argentina 1988-1998.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.