
Cuatro perfiles en la obra pública: trayectorias, orientaciones y vínculos durante la última dictadura cívico-militar.

Autor(es): Menazzi, L.

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Nº 25 (diciembre 2019), pp. 61-81

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1626>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

¿CÓMO CITAR?

Menazzi, Luján. (2019) Cuatro perfiles en la obra pública: trayectorias, orientaciones y vínculos durante la última dictadura cívico-militar. *H-industri@* 25: 61-81.

<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1626>



H-industri@ es una revista académica semestral editada en el marco del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), perteneciente al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires): <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind>

Cuatro perfiles en la obra pública: trayectorias, orientaciones y vínculos durante la última dictadura cívico-militar

*Four Profiles in Public Works:
Trajectories, Orientations and Links During the Last Civic-Military Dictatorship*

Luján Menazziⁱ
lmnazzi@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo analiza a los actores del universo de la obra pública en el período de la última dictadura cívico - militar. Con foco principal en el elenco de funcionarios responsables, sus trayectorias y perfiles profesionales, se establece una mirada relacional, atenta a las dinámicas y vínculos entre los funcionarios, empresarios y grupos profesionales; y diacrónica, que da cuenta de las continuidades y rupturas entre las cuatro gestiones del Proceso. Tal como se sostiene a lo largo del trabajo, las gestiones presentaron diferencias relevantes en el perfil de los responsables, en los lineamientos enunciados para el sector en cada etapa y en los vínculos, alianzas y sostenes que establecieron con el resto de los actores del sector. Estas diferencias dan cuenta de reorientaciones en cada etapa del Proceso, y de los cambiantes sentidos que tuvo la obra pública en cada coyuntura.

Palabras clave: Obra pública; funcionarios públicos; dictadura cívico - militar

Abstract

The article analyzes the actors related to public works in the period of the last military dictatorship. The main focus is on the cast of public officials, their career paths and professional profiles, but the article also analyzes the dynamics and links between officials, businessmen and professional groups; focusing on the continuities and ruptures between the four administrations of the Process. As it is sustained throughout the work, the public officers profiles, the guidelines of the administrations and the links with other actors presented relevant differences in each period. These differences account for reorientations at each stage of the Process, and the changing uses that the public work had at each juncture.

Key words: Public Works; public servants; military dictatorship.

Recibido: 30 de julio de 2019.

Aprobado: 20 de octubre de 2019.

ⁱ Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Introducción

La obra pública tuvo un rol central en distintos períodos de la historia argentina. Asociada al afianzamiento de la soberanía a partir de su materialización en el territorio, el desarrollo económico vinculado al desenvolvimiento del transporte así como la inclusión social a través de la expansión de los servicios, sus sentidos y orientaciones fueron variando en diversas coyunturas histórico-políticas. Su importancia en términos de presupuesto, incidencia en la economía y su centralidad respecto al tipo de desarrollo al que se aspiraba en distintos contextos nunca menguó. Los tiempos largos que caracterizan a las obras públicas, su carácter técnico que en ocasiones entra en tensión con lógicas y temporalidades políticas y la existencia de tradiciones, valoraciones y compromisos propios de esta comunidad profesional compuesta por funcionarios, profesionales y empresarios, la vuelven particularmente interesante.

El período de la última dictadura militar resulta fecundo para indagar este universo por varios motivos.¹ Se trata de un golpe de Estado que fue representado y se autorepresentó como ruptura total con lo anterior, por lo que cabe indagar en qué medida esta prédica de ruptura tuvo correlato en el sector de la obra pública. A su vez, la voluntad explícita de reducir al aparato estatal y su participación en la economía, convertían a obra pública en un tema medular, dada la importancia económica del área, la incidencia en el presupuesto y su potestad sobre algunas de las más importantes empresas estatales.² A esto se agrega las internas del Proceso entre sectores liberales y aquellos vinculados al complejo militar - industrial, que no estaban dispuestos a permitir el desmantelamiento de estas empresas o resignar la presencia estatal en diversas áreas de la economía. Cobra sentido entonces indagar a las agencias estatales vinculadas a obra pública y a los actores del sector en este complejo y contradictorio marco de búsqueda contracción y redimensionamiento del Estado.

El artículo analiza a los actores de la obra pública durante la última dictadura. Con foco en el elenco de funcionarios responsables del área, sus trayectorias y perfiles profesionales, se establece una mirada relacional, que da cuenta de dinámicas y vínculos entre los funcionarios, empresarios y grupos profesionales, atenta a las continuidades y rupturas entre las cuatro gestiones del Proceso.³ El análisis del perfil y trayectoria de quienes ocupan puestos relevantes en el Estado resultan una poderosa vía de entrada para comprender los lineamientos políticos de los distintos gobiernos, los saberes considerados relevantes en cada coyuntura, los universos que se conectan a través de esas trayectorias y el modo en que se interpela y articula con distintos actores de la sociedad civil. A su vez, en tanto la obra pública es una producción colectiva que requiere el concurso de diversos tipos de actores, es imprescindible pensar en términos relacionales observando vínculos cambiantes.

¹ Nos referiremos a la última dictadura militar indistintamente como dictadura o Proceso.

² Sobre las empresas estatales dependientes de Obras Públicas, ver Anexo 2.

³ Presidencias de los generales Videla (1976-1981), Viola (1981), Galtieri (1981-1982) y Bignone (1982-1983).

El análisis se basa en las trayectorias profesionales de los máximos responsables del área⁴ (ministros, secretarios y subsecretarios) durante las cuatro gestiones del Proceso⁵, los lineamientos enunciados para el sector en cada período, los vínculos establecidos con la agrupación empresaria más importante del sector (Cámara Argentina de la Construcción- CAC) y la agrupación profesional más importante de los ingenieros (Centro Argentino de Ingenieros - CAI).⁶ La reconstrucción de trayectorias, posicionamientos, discursos y vínculos de los actores integrantes del universo de la obra pública se realizó cruzando diversas fuentes, principalmente publicaciones periódicas especializadas, que se hacían eco de los nombramientos y antecedentes de los funcionarios, las celebraciones del sector, discursos, actos, intercambios epistolares, licitaciones, planes, debates.⁷ También se recurrió a noticias aparecidas en los medios de comunicación masivos, leyes, decretos de nombramientos de los funcionarios, *currículum vitae* y bibliografía secundaria que referencia trayectorias y eventos del sector.

El análisis se proyecta en dos sentidos temporales. Por un lado en un sentido sincrónico, indagando cómo dialogaban el perfil de los responsables y los lineamientos del sector obra pública con los objetivos y tendencias del resto de los sectores de gobierno. Por el otro, en un sentido diacrónico, se indagan las continuidades y rupturas de obra pública en el período respecto a tradiciones previas del propio sector así como entre las distintas gestiones del Proceso, dando cuenta de los diversos perfiles profesionales de quienes fueron nombrados en cada gestión, sus lineamientos políticos, sus concepciones sobre el sector, así como las afinidades y tensiones con empresarios y profesionales. La mirada integral sobre las cuatro gestiones que se sucedieron en la dictadura y las trayectorias de sus responsables así como sobre los actores y sus vínculos apuesta a reponer la complejidad de este universo. Tal como se observa a partir del análisis, los perfiles de los funcionarios y los vínculos que establecían con los otros actores del universo de la obra pública sufrieron profundas transformaciones en cada una de las gestiones del Proceso. A su vez, estos perfiles no necesariamente confluían con los lineamientos del resto del gabinete lo cual complejiza el panorama.

⁴ Nos referimos al área de obra pública como un conjunto de agencias estatales ligadas al quehacer de la obra pública, independientemente de su escalafón y su inserción en diversos ministerios. Esto se debe a que su jerarquía y subdivisión dentro del aparato estatal fue modificándose en diversas coyunturas históricas. Durante la última dictadura cívico-militar, obra pública tuvo rango de Secretaría durante la presidencia de Videla y luego pasó a ser Ministerio a partir de la presidencia de Viola. Con miras a sistematizar el análisis tomamos la estructura más amplia de obras públicas (aquella que quedó aglutinada como Ministerio de Obras y Servicios Públicos bajo las gestiones de Viola, Galtieri, Bignone) y analizamos este conjunto de agencias durante las cuatro gestiones. De este modo, el recorte se mantiene estable más allá de los cambios de jerarquía y escalafón (Anexo 1).

⁵ Se trata de un universo de 49 individuos. En algunos casos ocuparon más de un cargo, o continuaron en el cargo en más de una gestión. Para reconstruir la trayectoria se analizaron la disciplina y universidad en la carrera de grado y posgrados en caso de que los hubiere, experiencias en ámbitos públicos, privados, organismos internacionales, consultorías, docencia, publicación de artículos y libros, membrecías sociales, políticas, profesionales y empresarias, participación en grandes obras públicas.

⁶ La CAC es una de las organizaciones empresarias más importantes del país en ese período, que concentraba, sin disputa alguna, las demandas de los empresarios de la construcción (Schvarzer e Itzcovitz, 1989). El CAI es una organización profesional centenaria y tradicional que agrupa a los ingenieros, profesionales íntimamente ligados (y que reivindicaban para sí como pertinencia profesional) a la obra pública. Existen vínculos estrechos entre estas organizaciones, en tanto muchas veces comparten dirigentes, eventos y realizan iniciativas y demandas conjuntas. Sin embargo, también han manifestado sus discrepancias públicamente en más de una oportunidad.

⁷ Se trata de las publicaciones de diversos actores institucionales, como *Carreteras* (de la Asociación Argentina de Carreteras), *Informaciones de la Construcción* (de la CAC), *Revista La Ingeniería* y *CAI informa* (del CAI) y el periódico *El Constructor*.

El texto se nutre principalmente de dos campos problemáticos: por un lado, los análisis sobre la última dictadura militar concentrados en las políticas llevadas adelante por el Proceso, sus contradicciones internas, las características de los elencos gubernamentales y los vínculos con actores de la sociedad civil.⁸ Por otro lado, se dialoga con trabajos que estudian a los actores de la obra pública en diversos momentos históricos, como investigaciones sobre empresarios de la construcción, profesionales del sector, funcionarios y sus vínculos en diversas coyunturas.⁹

El artículo se organiza cronológicamente en cuatro apartados abocados a cada período presidencial. En cada segmento se repite la estructura analítica: se observan las orientaciones generales del período, el perfil y trayectoria de los responsables de la obra pública en ese marco, los lineamientos enunciados para el sector y los vínculos establecidos con la CAC y con el CAI. Luego, hay un apartado en que se ponen en diálogo los cuatro períodos y se concluye con un segmento de reflexiones finales.

El período Videla: continuidades y armonía en la comunidad profesional

permítaseme despojarme de la solemnidad y el acartonamiento que seguramente confiere a mi figura la presentación que acaban de hacerme en calidad de funcionario, en este momento, el que habla es el amigo [...] Yo pienso que si la prensa es el cuarto poder, la Cámara Argentina de la Construcción es el quinto [...] Cuando un nuevo funcionario adviene a la función pública, don Cesar Polledo [Presidente de la CAC], diligente y puntualmente, asiste en primera fila en el momento del discurso preliminar y de la ceremonia de puesta en posesión. Observa socarronamente a la nueva criatura que se adviene a la función pública y, mientras tanto, imagina y concibe la estrategia con que ha de defenderse de las modalidades que este señor se propone perpetrar contra los suyos [...] en cuanto el nuevo funcionario apenas ha podido poner en orden sus expedientes, se apersona Polledo rodeado de sus huestes. Habla con el nuevo funcionario, [...] le explica puntualmente como todo funcionario que no sigue sus consejos termina inevitablemente en la renuncia a su función, le ofrece apoyo, bibliografía, proyectos de leyes y decretos y ensaya la estrategia conveniente [...] llama a Asamblea Extraordinarias, reuniones de prensa y el funcionario termina por ceder [...] Y cuando el pobre responsable comunica en reunión de prensa el fruto de sus desvelos, el dictamen, el decreto, la ley o el fallo, entonces don Cesar observa y consumadamente sabe que, aunque el dictamen esté escrito en las máquinas del Ministerio, la esencia, el espíritu y la inspiración son suyos (Camba, 1976: 16)

Los responsables del golpe del 24 de marzo de 1976 anunciaron una ruptura total con el orden previo y la explícita voluntad de reorganizar a la sociedad argentina en todos sus aspectos. Los principales ejes que orientaron los primeros años del Proceso fueron la lucha contra la subversión y el plan económico de Martínez de Hoz focalizado, entre otras cuestiones, en reducir el papel económico del Estado.

Sin embargo, el área de obra pública -que funcionaba como una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Economía, tal como se observa en el Anexo 1- presentó más visos de continuidad que de ruptura.

El máximo responsable del sector, el secretario de Estado de Obras y Servicios Públicos, Ing. Federico Camba así como los principales subsecretarios vinculados a la obra

⁸ Resultan particularmente relevantes los trabajos Schvarzer, (1981), Quiroga (2004), Canelo (2008, 2016) y Sidicaro (1991).

⁹ En particular, los trabajos de Ballent (2008, 2012), Palermo (2006), Salerno (2015), Gruschetsky (2012) sobre las burocracias técnicas en diversas reparticiones vinculadas a la obra pública. Asimismo, trabajos sobre gabinetes y elencos gubernamentales como los de Giorgi (2014), Gené (2011), Camerlo (2013) que si bien no abordan particularmente el sector de obras públicas aportan marcos y datos interesantes. Respecto a empresarios de la obra pública y sus vínculos con el Estado, resultaron de particular utilidad los trabajos de Marques (1998, 1999).

pública (subsecretario de Obras Públicas, Ing. Federico Alfredo Batrosse; subsecretario de Transporte, Ing. Ezequiel Ogueta; subsecretarios de Recursos Hídricos, Ing. Luis Urbano Jáuregui e Ing. Carlos Ballester) presentaban una trayectoria típica de los funcionarios responsables del sector: ingenieros civiles egresados de universidades públicas que tenían experiencia en cargos estatales del sector en distintas reparticiones gubernamentales, asesores y / o directivos de grandes obras públicas (complejos hidroeléctricos, puentes internacionales). Es decir, funcionarios de carrera quienes además sumaban experiencia docente en universidades públicas y publicaciones, estudios y especializaciones en sus áreas de *expertise*. Estos profesionales podían exhibir contactos o participaciones en instituciones vinculadas al quehacer de la obra pública, como la Asociación Argentina de Carreteras, la CAC y el CAI y los funcionarios más jóvenes tenían formación en posgrados norteamericanos.¹⁰ Evidentemente, se valoraban sus conocimientos técnicos, su trayectoria profesional y su familiaridad con el universo de actores empresarios y profesionales ligados a la obra pública, además de su afinidad con la dictadura.¹¹

Las trayectorias de estos funcionarios coincidían con las tradiciones del sector. Los titulares de la cartera de Obra Pública provenían en su mayoría de burocracias ministeriales y de cargos directivos de empresas estatales como Ferrocarriles Argentinos (Giorgi, 2014). Para la década del treinta había una trayectoria consolidada entre los funcionarios del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en que primaba la extensa carrera burocrática ascendente: “Inserción en el Estado, carrera burocrática y enseñanza universitaria eran tres aspectos que se legitimaban mutuamente” (Ballent, 2008: 834).

Hay dos secretarías que posteriormente quedarían bajo la égida de obra pública pero que durante el período Videla eran autónomas: la Secretaría de Estado de Energía y la Secretaría de Estado de Comunicaciones. La primera, tuvo como máximos responsables del período al Dr. Guillermo Zubarán y posteriormente al Ing. Alberto Brunella. Se trata en ambos casos de individuos con experiencia en cargos estatales -en particular durante el ongiato- pero con fuerte inserción y vínculos con empresas multinacionales petroleras, agrupaciones empresarias y agrupaciones políticas liberales (grupo Azcuénaga, Instituto para el Desarrollo Empresarial de Argentina -IDEA-, Centro de Investigaciones Energéticas). Este perfil se replicaba en las subsecretarías correspondientes (Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica y Subsecretaría de Combustibles).¹²

La Secretaría de Estado de Comunicaciones quedó en cambio a cargo de militares (Gral. Nieto y posteriormente Gral. Corrado) con extensa trayectoria en grandes empresas

¹⁰ A partir de esa base común en que primaba con fuerza el progreso meritocrático dentro del Estado, docencia y publicaciones, cada trayectoria presentaba particularidades. En el caso del Ing. Batrosse se sumaba una importante experiencia empresaria. El Ing. Ogueta, sumaba formación en posgrado en Berkeley. El Ing. Jáuregui sumaba estas dos características: posgrado internacional en Minnesota financiado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y experiencia como gerente general en una empresa privada.

¹¹ Además de las subsecretarías mencionadas, que eran las más relevantes, existía la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental que fue ocupada los primeros años por el Ing. Manuel Diego Díaz Dorado y posteriormente por el Arq. Riopedre, vinculado a la planificación con amplísima trayectoria dentro del Estado y en gestiones internacionales frente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Agencia Internacional de Desarrollo.

¹² Se trata de los Ings. Bernardo Bronstein y Osvaldo Esteban Calcagno. En ambos casos, poseían experiencia en el Estado en el sector energía (la Secretaría de Energía, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires -SEGBA-, etc.), experiencia en grandes empresas ligadas al petróleo y la energía y publicaciones sobre la temática. En el caso de Calcagno se suma una intensa pertenencia a asociaciones ligadas al petróleo (Centro de Investigaciones Energéticas, Instituto Argentino del Petróleo, Club del Petróleo de Buenos Aires, Sociedad de Ingenieros del Petróleo entre otras).

de Estado ligadas a las comunicaciones. Incluso en cargos más administrativos, como la Subsecretaría Técnica y la Subsecretaría Administrativa se designaron a militares.

Cada una de las secretarías tenía claramente un perfil distintivo que conservaría aún cuando se subsumieran posteriormente a Obras Públicas.

El período se caracterizó por vínculos estrechos con los actores empresarios representados por la CAC. Tal como pone en evidencia la cita que inaugura este apartado, el tono familiar y jocoso del discurso del máximo representante de Obras Públicas respecto al máximo representante de los empresarios del sector y sus estrategias de presión da cuenta de un recorrido compartido: estrechos vínculos personales, pertenencia a una disciplina común, tránsitos por las mismas organizaciones profesionales y empresarias y cierta unidad de criterio acerca de cuestiones generales y sectoriales.

Los vínculos con los profesionales de la ingeniería agrupados en el CAI resultaron más distantes. El CAI se mostró muy crítico tempranamente de las orientaciones del Proceso, señalando, desde una matriz desarrollista, el daño a la industria nacional que generaban las políticas económicas instauradas a partir del golpe. Las diferencias entre los actores del sector estallaron explícitamente a principios de 1981, cuando las declaraciones sumamente críticas hacia el Proceso del presidente del CAI, Ing. Constantini, generaron un conflicto importante entre figuras relevantes del CAI, la CAC y la Asociación Argentina de Carreteras.¹³

Más allá de los desacuerdos respecto a la orientación económica, había cuestiones que aunaban a todos los actores del sector (empresarios, profesionales y funcionarios), difuminando las diferencias entre quienes ocupaban cargos públicos y quienes se pronunciaban desde el universo privado. La aspiración de lograr autarquía de fondos y una repartición autónoma respecto a las orientaciones políticas, la necesidad de crear un Ministerio de Obras Públicas y sancionar una ley de obra pública que ordene y homogenice, la importancia de destinar cuantiosos fondos específicos a las obras públicas (en particular aquellas con sentido económico por sobre aquellas con sentido social) eran reclamos del sector en su conjunto. En estas cuestiones, los discursos de los responsables de Obras Públicas daban cuenta de una identificación fuerte en tanto hombres del sector por sobre su rol como funcionarios públicos, al que muchas veces señalaban como coyuntural (Menazzi, 2018a y 2018b). Aachaban las dificultades para concretar estas aspiraciones a la burocracia, la política, otros sectores del Estado o las orientaciones económicas. Si bien las críticas a otros sectores del Estado eran más bien veladas, el tono era propio de alguien que se encontraba por fuera del aparato estatal más que de un funcionario.

La noción de comunidad profesional definida como un campo integrado por actores empresarios, profesionales y de la gestión pública asociado a prácticas profesionales y de saber y caracterizado por una visión compartida de sociedad y de las formas de intervenir resulta muy útil para caracterizar este universo común durante la gestión Videla (Marques, 1998).

Las paradojas de la era Viola: claroscuros del dominio militar

la industria de la construcción no se encuentra en un compartimiento estanco y por tanto su desenvolvimiento debe adaptarse a los ciclos de la economía nacional. En estos momentos existen claras

¹³ Si bien esquematizamos posicionamientos de cada entidad en base a los discursos públicos de sus directivos y manifestaciones que realizan de modo oficial, éstas están integradas por individuos que sostienen miradas diversas.

directivas en lo concerniente a la contención del gasto público como uno de los caminos destinados a combatir la inflación que nos azota y que el gobierno se ha empeñado en reducir siguiendo las aspiraciones de todos [...] Señores, recientemente manifesté que la obra pública no está en crisis. La austeridad que debe signar este período de gobierno no impide que la creatividad y la imaginación nos permitan resolver con criterio y sentido común, la continuidad de las obras en marcha y la iniciación de otras que, con recursos genuinos no recarguen los presupuestos del Estado (Urricariet, 1981: 5)

La asunción de Viola a la Presidencia de la Nación supuso una reorganización de la estructura de ministerios. El Ministerio de Economía, que antes centralizaba la gestión de Obras Públicas, Ganadería, Minería y otras fue subdividido como prenda de negociación con distintos actores. Así, se nombró a representantes sectoriales de la sociedad civil como responsables de estos ministerios. La mayoría de los nuevos ministros, además, sostenían una mirada crítica respecto a la orientación de la política económica que había primado durante la gestión de Martínez de Hoz (Quiroga, 2004; Canelo, 2016; Sidicaro, 1991). En un marco de apertura a la sociedad e incorporación de civiles al gabinete ministerial, el caso de Obras Públicas fue una excepción. En lugar de entregarse a empresarios del sector, se nombró ministro al Gral. Urricariet, representante de la fracción industrialista de las FFAA, ingeniero militar con vastísima trayectoria en cargos públicos, experiencia en dirección de grandes empresas del Estado como Fabricaciones Militares, Atanor, Petroquímica Bahía Blanca, participación en la Academia de Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires y posicionamientos cercanos al industrialismo y críticos a la política económica de Martínez de Hoz (Quiroga, 2004; Canelo, 2016).

Los puestos más relevantes luego del ministro fueron ocupados por individuos con trayectorias civiles, pero afines al universo militar. El secretario de Obras Públicas, Ing. Dante Guerrero, era un civil con más de tres décadas de experiencia en el comando de ingeniería del Ejército. Contaba con experiencia en cargos públicos de relevancia, participación en grandes obras de infraestructura como Salto Grande y Yaciretá, experiencia en empresas privadas y fuerte inserción en el CAI. Los subsecretarios de Transporte, Ing. Pérez Leirós y Recursos Hídricos, Ing. Jaquenod, eran también profesionales egresados de universidades nacionales con experiencia en cargos públicos. En el caso del primero, exhibía experiencia en el mismo cargo en un período previo, participación en empresa privada e inserción en el CAI. En el caso del segundo, tenía extensa experiencia en el Estado, participación en grandes obras y antecedentes docentes. Se trataba de ingenieros con vasta experiencia en el sector, más afines al ideario profesional que a las perspectivas de los empresarios.

Con el nuevo organigrama, el flamante Ministerio de Obras y Servicios Públicos absorbió bajo su égida a la Secretaría de Comunicaciones y se disolvió la Secretaría de Estado de Energía, quedando las subsecretarías de Combustible y Energía Hidroeléctrica y Térmica a su cargo. La Secretaría de Comunicaciones continuó bajo dominio militar y con el mismo responsable de la gestión anterior, Gral. Corrado, lo mismo sucedió con la Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica que continuó a cargo del Ing. Bronstein. En este sentido, ambos sectores continuaron con sus propios perfiles, más allá de la subordinación institucional al Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Las enunciaciones de los nuevos funcionarios distaban de la homogeneidad y comunidad previas con el universo empresario. Así, al ser invitado al almuerzo mensual de la CAC, el Gnl. Urricariet señalaba “Agradezco la invitación a participar de este almuerzo, tenemos mucho interés en recepat vuestras inquietudes, así como transmitirles nuestra propia impresión de la realidad y la política que, en virtud de ella, deberíamos seguir para lograr los

objetivos del Proceso de Reconstrucción Nacional” (Urricariet, 1981: 5). Aunque el tono es muy cortés, se aleja de la familiaridad y el nosotros inclusivo que planteaba el anterior responsable de Obras Públicas, Ing. Camba, y establece una clara demarcación entre un nosotros (funcionarios gubernamentales con una orientación propia) y ustedes (empresarios con inquietudes). En contrapartida, la lejanía era reforzada por los propios empresarios del sector en sus saludos al flamante ministro: “queremos agradecerle su presencia entre nosotros, expresándole que deseamos se sienta usted como un miembro más de la familia de la construcción al compartir nuestra mesa” (Roggio, 1981: 5). De este modo, los empresarios se constituyen como familia de la construcción de la que el ministro, evidentemente, no participa, pero al que se busca hacer sentir un miembro más.

Rápidamente, desde la asunción de las nuevas autoridades, se inició una batalla discursiva sobre los diagnósticos del estado de la industria de la construcción. Mientras la CAC y otras entidades afines intentaban instalar con insistencia la idea de crisis en la industria de la construcción, el ministro de Obras y Servicios Públicos y los secretarios de esta repartición insistían en que la industria no estaba en crisis. Ambos esgrimían en sus argumentaciones cifras que ilustran la evolución del sector a partir de distintos indicadores que confirmaban sus respectivos diagnósticos.

Otra discusión que se repetía aludía a la proclamada reducción del gasto público que pretendían encarar las autoridades. A este respecto tanto la CAC como el CAI insistían en señalar su acuerdo. Señalaban, con particular insistencia la CAC, que debían reducirse los gastos en áreas ineficaces (en particular, las empresas estatales) y, en contrapartida, que las obras públicas no podían ser consideradas gasto público sino inversión y que, en ese sentido, no debía reducirse su financiamiento. Lo que estaba en disputa era la definición misma del problema y las miradas sobre el sector, su evolución y necesidades.

Además de denotar distancias, cercanías y pertenencias, así como discordar acerca de los diagnósticos sobre el sector, los nuevos responsables de áreas vinculadas a la Obra Pública ya no emitían sus discursos desde las necesidades y perspectivas del sector, sino que argumentaban desde la mirada del gobierno dictatorial como un todo. Esto se advierte en la cita que da inicio a este apartado, bastante representativa de las alocuciones de todos los responsables de Obra Pública. Se enfatizaba con insistencia la subordinación del sector a orientaciones económicas más generales del gobierno. El discurso era diametralmente opuesto a aquél sostenido por los funcionarios de la época de Videla que se identificaban con las necesidades del sector para criticar otras reparticiones estatales, las limitaciones burocráticas o las orientaciones generales que iban en contra de lo que consideraban deseable.

Si bien entre los funcionarios había presencia de ingenieros integrantes del CAI, la institución continuó sosteniendo un discurso crítico respecto a las políticas del Proceso, reprochando la firme subordinación de Obras Públicas a las orientaciones económicas del período.

El período de Viola da cuenta de algunas paradojas. Si por un lado se enaltecía al área en términos de jerarquía institucional al pasar a tener un Ministerio de Obras y Servicios Públicos, éste resultó mucho más subordinado y alineado discursivamente con las directivas económicas del gobierno que, a criterio de los empresarios y dirigentes profesionales resultaban ajenas al sector.

A su vez, el ministro, representante de la pata “industrialista” del ejército resultó, a contramano de lo esperable dada su trayectoria y orientación, mucho más austero y duro con

el sector que los responsables previos del área. El énfasis en la subordinación del sector a las directivas económicas tiene mucho más que ver con una alineación castrense que se esforzaba en sostener las políticas económicas del gobierno de Viola que con una defensa industrialista contra los designios de economía.

El período Galtieri: el ascenso de los empresarios liberales y expertos internacionales.

Periodista: El ingeniero Sergio Martini es un hombre que se hizo en el sector privado. Ingeniero, hizo una brillante carrera en las empresas privadas, hasta que hace muy poco tiempo lo consiguieron “atrapar” como presidente de Gas del Estado y finalmente lo “atraparon” del todo el 22 de diciembre pasado, como ministro de Obras y Servicios Públicos. ¿Qué abarca ese Ministerio que tiene bajo su mando?

Martini: Demasiado. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos además de ser responsable de la política de esa área tiene una gran cantidad de empresas en su jurisdicción. En el área de la energía tenemos a YPF, YCF, Gas del Estado en la parte de combustibles y, específicamente en el sector energético tenemos a Hidronor, Agua y Energía Eléctrica y SEGBA. Hace muy pocos días se sumó a esta “familia” Yacyretá, que pasó a depender del Ministerio a mi cargo. También tenemos en transporte a Ferrocarriles y Aerolíneas Argentinas, no así a Austral que depende del Ministerio de Economía. En la parte correspondiente a comunicaciones tenemos a ENTEL y ENCOTEL, y además, desde hace poco tiempo un canal de televisión. Además, en otros sectores están Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional y tres empresas petroquímicas en las cuales el Ministerio tiene una posición accionaria importante y son: la petroquímica Bahía Blanca, Petroquímica Río Tercero y Petroquímica Mosconi.

Periodista: ¿Esto es sano?

Martini: No. No es sano. Yo considero que se nos fue la mano con esto y que las empresas son demasiadas, son demasiado grandes y están concentradas todas en el ámbito del Ministerio. Fíjense que el total de personal de estas empresas es de 305.000 personas, de las cuales, si tomamos Ferrocarriles, Correos y Teléfonos ahí solamente tenemos 180.000 agentes (Martini, 1982; 465).

El gabinete nombrado por Galtieri mostró marcadas diferencias con su inmediato anterior. Se trató de un retorno a la ortodoxia económica liberal de un gabinete “homogéneamente conservador” (Quiroga, 2004). Correlativamente, se produjo un cierre de los intentos de apertura política de su predecesor. El número de ministerios se redujo, ya que Industria y Minería volvieron a la égida del Ministerio de Economía, fortaleciéndose nuevamente esa cartera.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos mantuvo su jerarquía. A su cargo quedó el Ing. Sergio Martini, cuya trayectoria contrasta fuertemente con la de su antecesor. Martini se había graduado en Estados Unidos, en el Instituto Politécnico Rensselaer de Nueva York. Su trayectoria se había desarrollado enteramente en el ámbito privado, presidiendo grandes multinacionales como Massalin y Petroquímica Cabot Petroleum. También tenía inserción en organizaciones empresarias de orientación liberal como IDEA, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Consejo Empresario Argentino (CEA). Su primer ingreso al Estado se dio en marzo de 1982 a cargo de Gas del Estado y fue nombrado ministro unos meses después. En una estrategia compensatoria, el subsecretario de Obras Públicas, Ing. Finochietti tenía una trayectoria más ligada a las tradiciones del sector. De origen cordobés, contaba con extensa experiencia en cargos estatales, dirección de una empresa constructora e inserción en la CAC, el CAI y la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas.¹⁴

¹⁴ La estrategia compensatoria fue explicitada por el propio Martini en varias instancias “expresamente había querido tener a hombres del interior y con experiencia en el interior integrando a su equipo, para poder así tomar decisiones mirando a la Argentina en su totalidad” (Martini, 1982b; 20).

El resto del gabinete también presentaba algunas novedades muy sugerentes. En cargos clave como la Secretaría de Transporte, de Energía, Servicios Públicos y Subsecretaría Hidroeléctrica y Térmica aparecieron perfiles muy internacionalizados, con formación en Estados Unidos, Inglaterra y Francia y experiencia internacional en sus trabajos de asesorías y consultorías (Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Organización de Estados Americanos -OEA-, Banco Mundial y consultoras internacionales). A las experiencias internacionales sumaban experiencias en el Estado en puestos de dirección y asesoría y experiencia en altos cargos de empresas privadas, conformando un perfil bastante diversificado, internacional y móvil.¹⁵

El secretario de Energía, Ing. Gustavo Petracchi tenía un perfil similar al del flamante ministro y a sus antecesores en la Secretaría de Energía. Petracchi había tenido formación de posgrado en la Universidad de Texas y experiencia en grandes empresas privadas. El subsecretario de combustibles, Ing. Scalisi también presentaba una trayectoria desarrollada mayormente en el sector privado.

La Subsecretaría de Comunicaciones, continuando con su propia tradición, quedó en manos militares, a cargo del Gral. Ángel Barbieri, con extensa trayectoria en puestos relevantes vinculados a las comunicaciones y la seguridad.

Si el nuevo gabinete de ministros podía interpretarse como una búsqueda de retornar a las “fuentes del Proceso”, el elenco de Obras Públicas planteaba algunas novedades respecto al perfil predominante entre 1976 y 1981 (Quiroga, 2004). La presencia fuerte de perfiles con formación en el exterior y experiencia en organismos internacionales da cuenta del ascenso de otro tipo de experto que contrastaba con las trayectorias típicas del sector, más ligadas a un desarrollo ascendente en las burocracias estatales, egresados y docentes de universidades nacionales vinculados a organizaciones tradicionales del sector, como el CAI y la CAC, perfil que también había predominado durante la gestión Videla-Camba.

Los lineamientos políticos planteados por las máximas autoridades tenían coherencia con los principios filosóficos del Proceso, pero en esta oportunidad, se enunciaba que se iría “a fondo”. Se dio un plazo de 120 días para que los distintos ministros presenten un plan de privatizaciones, y se buscaba que éstas fueran profundas “privatizaciones no periféricas”. En lo que respecta a Obras Públicas, y dada la enorme cantidad de empresas y funciones que le correspondía según enumeraba el flamante ministro en la cita que inicia el apartado, se buscaba “quitarle al Estado el agobiante rol empresario” (Martini, 1982; 468). Martini, también, se ocupó de explicitar la diferencia entre soberanía y propiedad de empresas públicas por parte del Estado, cuestión que rompía con la perspectiva de algunos sectores de las Fuerzas Armadas.

¹⁵ Se trata del Ing. Pablo Leclerq, Secretario de Servicios Públicos quien tenía una vastísima experiencia en cargos estatales, posgrado en París, experiencia en consultoras internacionales y amplísima trayectoria en organizaciones internacionales como el BID y la OEA; el Ing. Mario Wieggers, Subsecretario de Energía Hidroeléctrica y Térmica quien poseía posgrados en Inglaterra y Estados Unidos, una impresionante trayectoria en el BID, el Banco Mundial y consultoras internacionales del sector, dirección de planes nacionales de energía, experiencia en el Estado, docencia y publicaciones y el Ing. Pascual Palazzo, quien poseía un Master en Stanford, había participado como economista junior en el Banco Mundial, experiencia en el Estado y cargos directivos en organizaciones como FIEL y el Centro Internacional de Información Económica. El Secretario de Energía, Ing. Petracchi también presentaba trayectoria internacionalizada como mencionamos posteriormente en el cuerpo del texto.

Este nuevo perfil resultaba también relativamente novedoso para los actores del sector, que recibieron a los nuevos funcionarios con cierta ajenidad. Si bien había un origen empresario común, el carácter internacional (y gerencial) en el caso de los funcionarios los alejaba de los universos de empresarios locales, no había vínculos de familiaridad ni miradas compartidas, exceptuando quizá el caso del Ing Finochietti, que tenía un perfil más tradicional. Las expectativas y los planteos ante los flamantes responsables mostraron cierto desgaste desde el principio, por ser ya la tercera gestión del Proceso, y habiendo desplazado de forma abrupta a la gestión anterior.

En el caso de la CAC, la entidad acentuó su descripción del sector en términos de crisis. Reiteró su apoyo a los principios del Proceso, pero continuó insistiendo con que algunos principios enunciados no se habían cumplido cabalmente. Las temáticas que reclamaba continuaron siendo las mismas a lo largo de todos los años del Proceso. Sin embargo, en esta etapa, comenzaron a fortalecer la interlocución con otros actores como el ministro de Economía, el presidente o el secretario de Hacienda para reclamar por las cuestiones económicas que más los preocupaban, restringiendo la comunicación con el ministro de Obras y Servicios Públicos a temas como la ley de obras públicas o el registro de constructores.¹⁶

El CAI profundizó su discurso crítico respecto a las orientaciones económicas del Proceso que parecían acentuar la senda de la ortodoxia monetarista, tal como denunciaban (*CAI Informa*, 1982b: 14). Señalaban muy críticamente la voluntad privatizadora de Martini y el fastidio que les producían los enunciados emanados de la órbita oficial del área de obras públicas. En el contexto de la Guerra de Malvinas, el CAI aprovechó para trazar paralelismos entre la necesidad de izar la bandera de la soberanía no sólo en el territorio insular, sino también en el aparato productivo nacional (*CAI Informa*, 1982b: 15).

La etapa del Ing. Martini resultó breve pero muy interesante en términos de perfiles novedosos, predominio de formaciones internacionales y experiencias ligadas a organismos y consultoras internacionales. Este perfil de experto contrasta fuertemente con el militar industrialista y antiliberal que ocupara el cargo de ministro previamente y también con los funcionarios “de carrera” que primaron durante la gestión de Camba, continuando las tradiciones del sector.

El período Bignone: consolidación de la perspectiva profesional y el predominio de los expertos internacionales.

Para el exitoso desempeño de la [tarea] cuento fundamentalmente con el respaldo del señor presidente, con la colaboración del experimentado plantel de funcionarios del Ministerio y de sus empresas y con el consejo y las opiniones de la ingeniería organizada [...] para contribuir a concretar el propósito de nuestras Fuerzas Armadas de realizar un proceso que nos conduzca, dentro del plazo establecido, a la plena vigencia del régimen republicano, representativo y federal consagrado por la Constitución Nacional (Bauer, 1982: 21).

Si queremos un país con futuro, achicar el Estado no debe constituir un fin en sí mismo. Nuestra actual política [...] consiste en conservar dentro del control del Estado Nacional, los aspectos sustanciales de las grandes empresas de electricidad y combustibles, transporte ferroviario, comunicaciones y saneamiento (Bauer, 1983: 7).

La gestión de Bignone se vio fuertemente condicionada por la búsqueda de gestionar la transición hacia la institucionalización del país en medio de fuertes enfrentamientos entre

¹⁶ Sobre los posicionamientos de la CAC respecto al Proceso, ver Menazzi (2017)

distintos sectores de las Fuerzas Armadas, velando por dos cuestiones que resultaban especialmente preocupantes para los militares: la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos y su rol en el futuro gobierno civil. Respecto a la orientación económica, se planteó la puesta en marcha de una economía de producción opuesta a una economía de especulación que había primado en la gestión anterior (Quiroga, 2004). Como veremos, el perfil y algunas iniciativas de los responsables del sector de obras públicas acompañaron ese realineamiento.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos quedó a cargo del Ing. Conrado Bauer, quien tenía una impactante trayectoria con formación internacional en posgrados becado por la fundación Eisenhower en Estados Unidos y España, experiencia dentro del Estado (habiendo llegado a desempeñarse como ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y ministro de Bienestar Social a nivel nacional durante el onganato), en consultoras privadas, extensa experiencia docente, publicaciones y sobre todo intensa participación en organizaciones nacionales e internacionales ligadas a la ingeniería (Unión Panamericana de Ingenieros, Federación Mundial de Organizaciones de Ingenieros, academias nacionales e internacionales de ingeniería). Su perfil estaba ligado a las tradiciones del sector, sumando intensa formación y experiencias internacionales.

Las secretarías de Obras Públicas, Energía, Recursos Hídricos y las subsecretarías de Transporte y Recursos Hídricos quedaron bajo funcionarios con perfiles muy internacionalizados, tanto en su formación, (principalmente Estados Unidos) como en sus trabajos de asesorías y consultoría (BID, Naciones Unidas, Fondo Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF-, Banco Mundial, OEA, OPS).¹⁷ Además de esta *expertise* internacional, sumaban múltiples experiencias en el Estado y alguna incursión en empresas privadas. La formación y experiencia internacional marca cierta continuidad con los perfiles predominantes en la gestión previa, aunque en el caso anterior se puede observar una inserción más fuerte en el universo privado que en el público, cuestión que se invierte bajo la última gestión del Proceso.¹⁸

¹⁷ El período de Bauer, a diferencia de sus predecesores, no se caracterizó por mantener un organigrama estable. El Ing. Bauer, además de asumir el puesto de ministro, asumió el cargo de Secretario de Servicios Públicos ya que buscaba reestructurar esa Secretaría. Poco a poco fue desarticulándola convirtiendo algunas subsecretarías en Secretarías autónomas, hasta anularla a mediados de 1983. A poco de asumir, creó la Secretaría de Comunicaciones manteniendo también la Subsecretaría. El subsecretario durante la gestión previa (Gral. Brigadier Angel Barbieri) pasó a ser secretario, y la Subsecretaría quedó a cargo del coronel (RE) Ingeniero Militar D. Rafael Arturo de Arrascaeta. En febrero de 1983 se creó la Secretaría de Recursos Hídricos manteniendo la Subsecretaría. En mayo de 1983 se creó la Secretaría de Transporte y se mantuvo la Subsecretaría. En ambos casos, el Subsecretario fue mantenido en su cargo pero se nombró a un nuevo secretario, lo que en los hechos supuso una pérdida de funciones y responsabilidades para los subsecretarios. Ver Anexo 1.

¹⁸ El Secretario de Obras Públicas, Ing. Esteban Guaia, se había formado en el Columbia College de Nueva York, tenía extensa experiencia en el Estado (incluso en el mismo cargo durante el onganato); experiencia en empresas privadas, publicaciones y participaciones en el CAI, la CAC, la Bolsa de Comercio, etc. El Secretario de Energía, Dr. Alieto Guadagni, economista, poseía posgrados en la Universidad de California, Universidad de Chicago, Universidad de Chile y Universidad de Berkeley, importante experiencia en organizaciones internacionales como el BID, la OEA, Banco Mundial y Naciones Unidas, así como extensa experiencia en importantes cargos en el Estado. El Secretario de Recursos Hídricos fue el Ing. Jáuregui, quien había estado a cargo de la subsecretaría de Recursos Hídricos durante el período Videla, también con amplia experiencia y formación internacional financiada por la OPS, tal como señalamos previamente. El Subsecretario, Ing. Bruno Ferrari Bono había realizado estudios de posgrado en Estados Unidos, Italia y Suiza, y tenía una extensísima trayectoria en organismos internacionales como Naciones Unidas, UNICEF y consultoras internacionales además de publicaciones, docencia y participación en grandes obras. Por último, el Subsecretario de Transporte, Ing. Amilcar Cossetini poseía cursos de especialización en Francia, amplia experiencia en organizaciones internacionales

La Secretaría de Energía quedó a cargo del Dr. Alieto Guadagni cuyas referencias mencionamos en nota al pie previa, entre quienes tenían un perfil internacionalizado. En el caso de la Secretaría de Comunicaciones, la agencia continuó en manos militares. El Gral. Brigadier Ángel Barbieri, quien fue nombrado secretario, venía de la gestión anterior. En este sentido, se advierte con claridad que la cartera tenía su propia lógica, trascendiendo los cambios de perfil del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Quedó siempre en manos militares y en dos casos sus responsables sobrevivieron los cambios de gabinete. Ambas agencias mantuvieron un perfil distintivo a lo largo de los cuatro períodos. La continuidad de algunos sus responsables a través de las distintas gestiones y los recambios en el medio de las mismas daba cuenta que no sólo el perfil, sino las temporalidades trascendían a las dinámicas más generales.

La nueva gestión manifestó un cambio de rumbo acorde a lo planteado en la cartera económica. El ministro se ocupó de enfatizar desde sus primeras intervenciones, y tal como demuestran las declaraciones citadas al inicio de este apartado, la importancia indelegable del rol del Estado. En otras intervenciones Bauer afirmaba que los resultados del régimen de Concesión de Obra Pública no podían considerarse positivos. Estas declaraciones chocaban con varios de los principios sostenidos desde el inicio del Proceso, ligados a la búsqueda de reducir el rol del Estado en diversos rubros, sosteniendo un rol subsidiario. El contraste con las declaraciones del Ing. Martini tan sólo un año antes es manifiesto. Además de considerar que el Estado debía continuar a cargo de las empresas de servicios, el ministro consideraba que no se podía nivelar el déficit de estas empresas reduciendo la obra pública, a pesar de recordar que la situación económica no permitía aumentar mucho la inversión en ese rubro. Si el verbo que había sonado fuerte en la gestión anterior era desestatizar, en la gestión de Bauer la palabra clave era reactivar.

En cualquier caso, el ministro no contó con la ventaja de la novedad, puesto que heredó el desgaste y la falta de expectativa que los actores venían arrastrando respecto al Proceso en general. Tal como se advierte en la cita inicial, los propios responsables se consideraban en un breve proceso de transición hacia la institucionalización de la República.

La CAC continuó describiendo la situación en términos de una crisis cada vez más profunda, con un sector paralizado en un 70%.¹⁹ No obstante ello, manifestaban aprecio por el nuevo ministro y a su entender, la situación excedía las políticas particulares del sector. Insistían en las cuestiones que plantearan desde el período de Urricariet: las obras públicas no eran inflacionarias por ende el recorte del gasto no se debía producir en ese ámbito, la industria de la construcción tenía una fuerte capacidad reactivadora, etc. El acuerdo del ministro con estos postulados no se traducía en los hechos en políticas que modificaran significativamente la situación del sector debido a la situación económica general, según argumentaban los propios responsables de Obras Públicas.

Al poner en funciones a sus secretarios, Bauer afirmó que “la ingeniería organizada” iba a darle respaldo a su gestión, sin embargo, en el caso del CAI, hubo escaso entusiasmo.

como BID, Naciones Unidas, Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles y consultoras internacionales. En mayo de 1983, se crea la Secretaría de Transporte y se nombra al abogado Carlos Decurgez como secretario, quien había tenido experiencia como subsecretario en asuntos legislativos y docencia en la UBA.

¹⁹ Las convenciones anuales de la CAC eran la oportunidad para “decretar” el estado de la industria de la construcción. Cada año la caracterización se iba agravando: La industria de la construcción en estado de crisis, luego de emergencia, de colapso, y en 1983, en estado de desastre.

La institución, que históricamente había mantenido una postura sumamente crítica con la orientación económica de la dictadura, aprobó “calurosamente” el anuncio por parte del nuevo equipo económico de un plan de obra pública que buscaba reactivar la economía, señalando, sin embargo, la desproporción entre “el instrumento y la situación a la que se pretende modificar” (León Velez, 1982: 5). El CAI mantuvo a lo largo del período, un trato cordial con el Ing. Bauer. Sin embargo, con el paso de los meses, desde esa institución reclamaban que no se terminaba de quebrar con el esquema teórico imperante desde 1976, lo cual conducía al país a un clima de pesadilla.

Mientras los actores empresarios nucleados en la CAC sostuvieron activos intercambios y tratativas con los responsables de Obras Públicas, los profesionales agrupados en el CAI transitaron el período como un momento de transición, aguardando ansiosamente la institucionalización del país y apoyando con entusiasmo al candidato radical.

Los cuatro perfiles: miradas cruzadas

Las cuatro secciones anteriores enfatizaron las diferencias entre los principales funcionarios del área de obras públicas en cada una de las etapas del Proceso. Existen, sin embargo, importantes coincidencias que no corresponde dar por sentado puesto que resultan elocuentes respecto a características del sector en ese momento histórico. Se trataba de un universo constituido enteramente por hombres, en su abrumadora mayoría, ingenieros. La presencia de otras profesiones era escasa y marginal.²⁰ Los funcionarios analizados poseían título profesional, experiencia relevante en el sector y en la enorme mayoría de los casos, dentro del Estado.²¹ Queda en evidencia el respeto por el carácter especializado y “técnico” de esta repartición y su reconocimiento como atribución profesional de los ingenieros. Esto cobra particular interés en el contexto de la última dictadura militar, en que los gabinetes presentaron altos niveles de militarización, incluyendo algunos ministerios bastante alejados de las áreas de incumbencia de los militares, como Bienestar o Trabajo (Canelo, 2016).

Junto a los ingenieros, la presencia militar también resultó relevante en el área de obra pública, aunque en muchos casos se trataba de ingenieros militares. En particular, la Secretaría de Comunicaciones y sus subsecretarías permanecieron en general bajo órbita castrense.²²

Sin embargo, en el marco de ese campo de saberes, los perfiles de los cuatro titulares del período de dictadura y sus funcionarios sí variaron mucho. Los gabinetes no resultaron enteramente homogéneos, pero había trayectorias claramente predominantes. El perfil del ministro / secretario se replicaba con variaciones en el resto del gabinete, lo cual le dio a cada uno de los períodos una impronta particular.

Esquemmatizando un poco, podríamos decir que durante la gestión del Ing. Camba, se privilegiaron los perfiles de carrera meritocrática dentro del Estado aunque con incursiones

²⁰ La excepción la constituyen un arquitecto, tres abogados y tres economistas. En la mayor parte de los casos, estos profesionales ocuparon la Secretaría Legal y Técnica, aunque también se desempeñaron a cargo de la Secretaría de Energía y, durante un breve período, de Transporte así como la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.

²¹ Existe solo una excepción de un funcionario en cargo relevante en que no se corroboró la existencia de título profesional.

²² Es importante señalar que los militares tuvieron históricamente muchísima presencia en el área de obra pública. En el período, su presencia se destaca a cargo de grandes empresas públicas como Fabricaciones Militares, SEGBA, ENTEL, entre otras. En este sentido, el recorte del universo nos permite ver el predominio civil en los cargos de ministro, secretario y subsecretario, pero omite la fuerte presencia militar en la dirección de empresas.

en el universo privado y cercanía con el universo empresario. Se trata de un perfil que se condecía bastante con las tradiciones del sector. Durante la gestión del Gnl. Urricariet, cobró fuerza la presencia de profesionales en algunos casos vinculados a las Fuerzas Armadas, con extensa experiencia en el Estado, particularmente en grandes obras y pertenencia a organizaciones profesionales del sector. Con la llegada de Martini, cobró fuerza un perfil mucho más internacionalizado tanto en su formación como en su experiencia laboral, vinculado al universo de las grandes empresas y mucho más móvil y diversificado. Por último, Bauer continúa el perfil internacionalizado aunque en este caso existía un vínculo mucho más fuerte con organizaciones ligadas a la ingeniería y en sus subordinados aparece con mayor fuerza la trayectoria dentro del Estado que la vinculación con grandes empresas.

Los antecedentes dentro del Estado, sea en agencias o en grandes empresas estatales de servicios fueron una constante en los funcionarios de todos los períodos, sin embargo, existen también marcadas diferencias en esos antecedentes. Las primeras dos gestiones se caracterizaron por funcionarios con extensas carreras dentro del Estado, con ascensos paulatinos en diversas reparticiones, mientras que en las últimas dos gestiones predominaron perfiles con formación internacional, en que el ingreso al Estado se daba directamente a cargos más altos. Es decir, el modo de acceso al Estado, así como el sentido que el pasaje por el universo público tenía en esas trayectorias, diferían.

Estos cambios de perfil dan cuenta de que también en esta área podemos ver reorientaciones que abonan la idea de etapas durante el Proceso, tal como sostiene Quiroga

Hablar de etapas no significa solamente delimitar tiempos históricos, a pesar de su brevedad y coincidencia con las sucesiones presidenciales, sino también señalar políticas, diseños diferentes y rumbos discrepantes. Fueron etapas de un mismo proceso que guardaba cierta unidad y organicidad, aunque expresaban realineamientos diversos en las relaciones de fuerza que operaban en el seno del Estado autoritario (Quiroga, 2004: 54).

Sin embargo, el sentido y dirección de esas reorientaciones en el área de obra pública no siempre se vinculan linealmente con las tendencias predominantes de cada momento. Si el primer gabinete del Proceso se caracterizó por una fuerte presencia militar y una voluntad de reorganización profunda, el área de obra pública se caracterizó por continuar con las tradiciones y lineamientos propios del sector tanto en el perfil de los responsables como en los diagnósticos y los vínculos con los actores del universo de la obra pública. Si bien se estrecharon las relaciones con los empresarios, los actores pertenecían a un universo común y tenían lazos de familiaridad que precedían al Proceso. El período Viola fue caracterizado como una etapa de apertura a los civiles, sin embargo, el caso de obra pública fue a contramano, con el ingreso de un militar a cargo del Ministerio. En las siguientes gestiones, se advierte que el perfil y orientación de los funcionarios tenía bastante coherencia con las reorientaciones políticas y económicas de cada período: en el caso de Martini la voluntad de “desestatizar” acorde a lo buscado en economía y en el caso de Bauer la voluntad de “reactivar” la industria de la construcción.

Esto nos permite reflexionar sobre varias cuestiones. En primer lugar, los nombramientos en Obras Públicas tienen una diversidad de sentidos para los responsables políticos en cada momento dado. En algunos casos, se trató de continuar con las tradiciones del sector y mantener los vínculos históricos con los actores de la obra pública nombrando un “viejo conocido” como Camba. En el caso de Urricariet, se trató claramente de buscar un soporte de gobernabilidad, es decir, se intentó nombrar un individuo que le asegurara a Viola el apoyo

de un actor colectivo más amplio: la fracción industrialista del Ejército (Camerlo 2013). Si bien todos los titulares se caracterizaron por la amplia formación y antecedentes en el sector, las capacidades técnicas sobresalientes y la afinidad ideológica con las reorientaciones político-económicas de las distintas gestiones se destacaron en los casos de Martini y Bauer. En este sentido, los distintos responsables aportaron los recursos que los gobernantes consideraron necesarios en cada caso.

Aún así, el sector tiene su propia dinámica, lógica y compromisos. Más allá de las diferencias, cercanías y lejanías manifestadas en cada gestión entre funcionarios, empresarios de la CAC y profesionales agrupados en el CAI, se trata de un universo de actores relativamente estable, que sostenía miradas comunes respecto a la historia del sector, sus necesidades, las formas de financiamiento, las obras prioritarias y el posible perfil de los responsables. En consonancia con esto, podemos afirmar que las reorientaciones en la cartera de obra pública y ciertos quiebres y diferencias al interior del Estado en ese período dan cuenta de las reorientaciones del propio gobierno militar pero también reflejaban grietas entre actores del sector de la obra pública, entre aquellos que sostenían un perfil más desarrollista y defensor de la industria nacional y aquellos que enfatizaban políticas liberales. Los postulados económicos anunciados al comienzo de la dictadura generaron posicionamientos muy disímiles por parte del CAI y la CAC. Estos posicionamientos trascendían a la dictadura, en términos temporales y en términos de las dinámicas, objetivos e intereses de cada actor.

Algunas reflexiones para concluir

El análisis de los perfiles profesionales nos aporta elementos interesantes para pensar qué sentido tenía el sector de obra pública para los responsables en cada momento dado, qué credenciales eran valoradas, la importancia de la orientación ideológica y a qué colectivos se buscaba interpelar e integrar en la gestión. También ilumina los vínculos que los responsables establecieron con los distintos actores del sector, dando cuenta de los entramados público - privados que se construyeron en cada coyuntura.

Sin embargo, determinado origen disciplinar, trayectoria profesional o pertenencia a determinados colectivos no se traduce en lineamientos para la acción. El accionar de los responsables se ve constreñido por la orientación política y económica del gobierno y en este sentido podían presentarse ciertas aparentes paradojas, como un militar industrialista defendiendo las políticas de austeridad en detrimento de la industria de la construcción.

En particular, la subordinación a las orientaciones económicas resultaba especialmente problemática para el sector, en tanto atravesaba las decisiones sobre qué obras eran prioritarias, cómo financiarlas, licitarlas, adjudicarlas y, principalmente, cuánto invertir en obra pública. Este tema, motivo de insatisfacción de los actores de un sector que históricamente había aspirado a la autarquía de fondos y la autonomía de sus reparticiones, continuó siendo tema de reclamos en el período analizado. El modo en que los responsables de las distintas gestiones administraban estos condicionamientos resulta bastante elocuente respecto a cómo se posicionaban y qué lugar de enunciación construían. Así, en los casos de los responsables más involucrados con los actores del sector, se plegaban a los reclamos de los actores privados, denunciando la inadecuación de esa subordinación. En otros casos, señalaban la necesidad de que el sector se amolde a las necesidades de un todo mayor.

Tal como se desprende de trabajos que abordaron períodos previos, el área se caracterizó por haberse consolidado tempranamente con un perfil técnico en que predominaban los ingenieros, característica que seguía vigente en el período abordado (Giorgi, 2014; Ballent, 2012; y Gruschetsky, 2012). Esto da cuenta de que cada área de intervención estatal tiene temporalidades propias de autonomización y profesionalización. A su vez, el área se vio afectada por procesos propios del período: por un lado, la mayor presencia, cercanía y valoración de empresarios y redes ligadas al mundo de la gran empresa que se observa en los gabinetes de la dictadura, por el otro, la incorporaron de perfiles fuertemente internacionalizados, tanto en su formación como en su trayectoria profesional visible en las últimas dos gestiones en Obras Públicas (Canelo, 2016). En este sentido, podríamos afirmar que el área también forma parte del “amplio y creciente proceso de especialización del alto personal estatal, que será profundizado a partir del retorno de la democracia en 1983, cuando comenzará a advertirse con mayor claridad la creciente presencia del funcionariado experto” (Canelo, 2016: 51). Así, el área se ve atravesada por temporalidades y dinámicas propias, por características coyunturales de cada gestión gubernamental y por procesos generales y de más largo aliento que la exceden y la involucran.

Bibliografía

- Ballent, Anahí. “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 15, no. 3, jul-sept 2008, pp.827-847. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702008000300013&script=sci_abstract&tlng=es
- Ballent, Anahí. “Burocracia, técnica y política: los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y los golpes de Estado (1930-1943)”. Trabajo presentado en *Segundo Taller de Trabajo Construcción del Estado y Burocracias Técnicas en América Latina. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: IDES, 2012,
- Camerlo, Marcelo “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy*, no. 64, 2013, pp. 119-142. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/10245>
- Canelo, Paula. *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
- Canelo, Paula. “La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983”. *Historia Crítica*, no. 62, octubre-diciembre de 2016, pp. 57-75.
- Gené, Mariana. “En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 1, no. 1, jul-dic 2011, pp. 85-107. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/rppp/19-revista-perspectivas-de-politicas-publicas>
- Giorgi, Guido. “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”, *Apuntes: Revista de ciencias sociales*, Universidad del Pacífico, Vol. XLI, no. 74, primer semestre 2014, pp. 103-139. Disponible en: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/704>.
- Gruschetsky, Valeria. “Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940”. *Los saberes de Estado*, compilado por Mariano Plotkin y Eduardo Zimmerman, Buenos Aires: Edhasa, 2012, pp. 185-211.

- Marques, Eduardo. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituicoes e atores políticos na producao da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro*, Tesis de Doctorado. Universidade Estadual de Campinas, Brasil, 1998.
- Marques, Eduardo. “Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro”, *Dados*, no. 42 (2), 1999. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200005.
- Menazzi, Luján. “Entre las ‘expectativas’ y la ‘desmoralización’: la Cámara Argentina de la Construcción ante la última dictadura militar”, *H-industri@*, año 11, no. 20, pp. 64-85, 2017. Disponible en: <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/985/1581>.
- Menazzi, Luján. “Conduciendo las áreas técnicas del Estado. Perfiles y trayectorias de funcionarios vinculados a la obra pública durante el gobierno de Videla”, *Sociohistórica*, no. 42, 2do semestre, 2018^a Disponible en: <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHe063/9986>
- Menazzi, Luján. “¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976-1981)”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 7, no. 15, julio- diciembre, 2018b, pp. 13-40. Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/2079/1383>.
- Palermo, Silvana. “Elite técnica y estado liberal: La creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)” *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año XVI, no. 30, 2006, pp. 9-42. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/2569/3668>
- Quiroga, Hugo. *El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*. Santa Fe: Ediciones Homo Sapiens, 2004.
- Sidicaro, Ricardo. “De la dictadura a la Democracia: Formatos de relación entre Estado y empresarios en la Argentina de la década del 80” *Debate Laboral: Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo*, no. 8-9, 1991, pp. 73-88.
- Schvarzer, Jorge. *La expansión económica del estado subsidiario 1976 - 1981*, Buenos Aires: CISEA, 1981.
- Salerno, Elena. “Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado”, *H-industri@*, año 9, no. 16, 2015, pp. 13 a 34. Disponible en: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/802/1439>
- Schvarzer Jorge y Itscovitz, Victoria. *Organizaciones corporativas del empresariado argentino. La Cámara Argentina de la Construcción (1960-1985)*. Buenos Aires: CISEA, 1989.

Fuentes

- Bauer, Conrado. “El Ministro Bauer puso en funciones a los secretarios de su área”, *Informaciones de la Construcción*, no. 894, 13 de agosto de 1982, pp. 21-22.
- Bauer, Conrado. “El Ing. Conrado E. Bauer dio por concluidas las IV Jornadas de Obra Pública”, *Informaciones de la Construcción*, no. 928, 20 de mayo de 1983, pp. 6-9.
- CAI. “Ortodoxia monetarista o soluciones concretas, he ahí el dilema”, *Revista CAI Informa*, no. 340, enero, 1982, p. 14
- CAI. “El diagnóstico de la Ingeniería”, *Revista CAI Informa*, no. 343, mayo-junio, 1982, pp. 14-15.
- Camba, Federico. “Discurso por el 40 aniversario de la Cámara Argentina de la Construcción y Homenaje a Cesar Polledo” *Revista Informaciones de la Construcción*, no. 580, 4 de agosto de 1976, pp. 16-17.
- León Vélez, Adolfo, “Editorial: Un plan plausible pero de efecto limitado”, *Revista CAI Informa*, no. 347, 1982, p. 5.

- Martini, Sergio, “Yacyretá tendrá que hacerse en forma seria y austera. Versión taquigráfica de entrevista en programa videoshow”, *Boletín Semanal de Economía*, no. 432, 8 de marzo de 1982a, pp. 465-470.
- Martini, Sergio, “Asumieron nuevos funcionarios” *Boletín Semanal de Economía*, no. 423, 4 de enero de 1982b, pp. 19-20.
- Roggio, M. “Presentación del Arq. Roggio”, *Revista Informaciones de la Construcción*, no. 827, 2 de aayo de 1981, p. 4.
- Urricariet, Diego, “El ministro de Obras y Servicios Públicos inició el ciclo de almuerzos mensuales de la Cámara Argentina de la Construcción”, *Revista Informaciones de la Construcción*, no. 827, 2 de mayo de 1981, pp. 4-6.



Anexo 1: Organigrama de cargos analizados

| Gestión Videla | Gestión Viola | Gestión Galtieri | Gestión Bignone |
|--|--|--|--|
| Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas | Ministerio de Obras y Servicios Públicos | Ministerio de Obras y Servicios Públicos | Ministerio de Obras y Servicios Públicos |
| Subsecretaría de Obras Públicas | Subsecretaría de Obras Públicas | Secretaría de Obras Públicas | Secretaría de Obras Públicas |
| Subsecretaría de Transportes | Subsecretaría de Transportes | Subsecretaría de Transportes | Secretaría de Transporte (desde 5/1983) |
| | | | Subsecretaría de Transporte |
| Subsecretaría de Recursos Hídricos | Subsecretaría de Recursos Hídricos | Subsecretaría de Recursos Hídricos | Secretaría de Recursos Hídricos (desde 1/1983) |
| | | | Subsecretaría de Asuntos Hídricos |
| Subsecretaría de Planeamiento/Ordenamiento Ambiental | | Secretaría de Servicios Públicos | Secretaría de Servicios Públicos (hasta 5/1983) |
| Subsecretaría de Coordinación y Políticas | Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa | Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa | Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa |
| Secretaría de Estado de Energía | | Secretaría de Energía | Secretaría de Energía |
| Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica | Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica | Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica | Subsecretaría de Energía Eléctrica |
| Subsecretaría de Combustibles | Subsecretaría de Combustibles | Subsecretaría de Combustibles | Subsecretaría de Combustibles |
| Secretaría de Estado de Comunicaciones | Subsecretaría de Comunicaciones | Subsecretaría de Comunicaciones | Secretaría de Comunicaciones (desde 8/1982) |
| | | | Subsecretaría de Comunicaciones |
| Subsecretaría General | | | Subsecretaría de Radiodifusión (desde 8/82) |
| | | | Subsecretaría de Telecomunicaciones (desde 8/82) |

Fuentes: Reconstrucción propia en base a Leyes 20524 y 20558 de 1973, Ley 21431 de 1976, Decreto 520 de 1976, Leyes 21909 y 21800 de 1978, Leyes 22450 y 22520 de 1981, Decretos 22, 42 y 120 de 1981, Decreto 339 de 1982, Decretos 149 y 1252 de 1983, entre otras normas que fueron modificando las incumbencias y organización del Ministerio.

Anexo 2: Direcciones y empresas dependientes de Obras Públicas

| Gestión Videla | Gestión Viola | Gestión Galtieri | Gestión Bignone |
|--|--|--|--|
| Dirección Nacional de Vialidad | Dirección Nacional de Vialidad | Dirección Nacional de Vialidad | Dirección Nacional de Vialidad |
| Dirección Nacional de Construcción de Elevadores de Granos | Dirección Nacional de Construcción de Elevadores de Granos | Dirección Nacional de Construcción de Elevadores de Granos | Dirección Nacional de Construcción de Elevadores de Granos |
| Servicio Nacional de Arquitectura | Servicio Nacional de Arquitectura | Servicio Nacional de Arquitectura | Servicio Nacional de Arquitectura |
| Ferrocarriles Argentinos | Ferrocarriles Argentinos | Ferrocarriles Argentinos | Ferrocarriles Argentinos |
| Subterráneos de Buenos Aires | | | |
| Aerolíneas Argentinas | Aerolíneas Argentinas | Aerolíneas Argentinas | Aerolíneas Argentinas |
| Obras Sanitarias de la Nación | Obras Sanitarias de la Nación | Obras Sanitarias de la Nación | Obras Sanitarias de la Nación |
| Servicios Eléctricos Gran Buenos Aires (SEGBA) | Servicios Eléctricos Gran Buenos Aires (SEGBA) | Servicios Eléctricos Gran Buenos Aires (SEGBA) | Servicios Eléctricos Gran Buenos Aires (SEGBA) |
| Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR) | Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR) | Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR) | Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR) |
| Yacimientos Petrolíferos Fiscales | Yacimientos Petrolíferos Fiscales | Yacimientos Petrolíferos Fiscales | Yacimientos Petrolíferos Fiscales |
| Yacimientos Carboníferos Fiscales | Yacimientos Carboníferos Fiscales | Yacimientos Carboníferos Fiscales | Yacimientos Carboníferos Fiscales |
| Agua y Energía Eléctrica | Agua y Energía Eléctrica | Agua y Energía Eléctrica | Agua y Energía Eléctrica |
| Gas del Estado | Gas del Estado | Gas del Estado | Gas del Estado |
| | | Yacyretá | Yacyretá |
| | | Petroquímica Bahía Blanca | CONARSUD (consultora) |
| | | Petroquímica Río Tercero | |
| | | Petroquímica Mosconi | |
| | | Canal de televisión | |

Fuentes: Reconstrucción propia en base a leyes y decretos mencionados en anexo anterior, declaraciones públicas de los responsables, decretos de designaciones, etc. El cuadro no pretende ser exhaustivo ni concluyente, puesto que se trata de un universo de incumbencias bastante dinámico de difícil reconstrucción que no siempre se veía plasmado en reglamentaciones formales.