

## **Entramado público – privado en la construcción de la ciudad. Obra pública y regulaciones en la ciudad de Buenos Aires.**

Luján Menazzi

lmenazzi@yahoo.com.ar

Instituto de Investigaciones Gino Germani – FSOC – UBA – CONICET

### *Introducción*

La literatura sobre estudios urbanos en Argentina tiene una extensísima tradición de trabajos sobre ciertas formas de producción y reproducción del espacio urbano ligadas a los sectores populares como los estudios sobre villas, asentamientos y casas ocupadas. Las políticas estatales con incidencia sobre el espacio urbano, también cuenta con una extensa tradición. Sin embargo, del complejo entramado de actores que con lógicas, tiempos y recursos diversos inciden en la producción del espacio urbano, algunos ocupan un lugar más opaco para los estudios urbanos locales. Se trata de los sectores más concentrados: empresas y empresarios, corporaciones y representantes de las industrias, entre otros. En particular, aquellos ligados a la industria de la construcción, que intervienen en la producción material de la ciudad y que indudablemente tienen fuerte capacidad de incidencia sobre el diseño, orientación e implementación de políticas urbanas. En este sentido, resulta de sumo interés indagar sobre el modo en que se articulan los actores públicos y privados empresariales en la producción de la ciudad. El tema cobra particular relevancia en el caso de la ciudad de Buenos Aires, ya que en 2007 asumió el gobierno de la ciudad el Ingeniero Mauricio Macri. Mauricio Macri es hijo de Franco Macri, fundador y dueño de uno de los mayores grupos económicos del país, el grupo Macri. Este grupo económico se dedica a distintas actividades: la construcción, recolección de basura, correo e industria automovilística entre otras. El grupo se ha desarrollado históricamente al amparo de contratos con el Estado. Mauricio Macri ocupó diversos cargos en empresas del grupo, luego fue presidente del Club Atlético Boca Juniors y, por último, saltó a la política como intendente de la ciudad de Buenos Aires.

En este marco, surgen una serie de preguntas ligadas a la producción de la ciudad en este período. ¿Qué implicancias tiene que el poder ejecutivo de la ciudad esté a cargo de un empresario? ¿Supone esto una reconfiguración en los vínculos público – privados? En esta línea: ¿Qué actores serán los privilegiados a la hora de producir ciudad? ¿Se modifican el rol y las capacidades del Estado local?

Siguiendo esta línea, el artículo presenta las primeras aproximaciones al abordaje de los vínculos entre el Estado local y el universo de empresas y empresarios, en particular, aquellos de la industria de la construcción. Se trata un primer paneo de posibles vías de entrada a un tema que se caracteriza por su opacidad.<sup>1</sup> Se explorarán distintos indicios de estos vínculos en el caso de la ciudad de Buenos Aires, con la expectativa de profundizar más adelante en estas vías de análisis. Si bien se busca que el foco esté puesto en la relación y no en el Estado o en los empresarios por separado, en este primer trabajo me focalizaré en el *lado estatal* de la relación. A continuación, se enumeran los ejes a explorar para dar cuenta de algunos aspectos de las articulaciones público privadas en un posible contexto de reconfiguración de estos vínculos.

Una primer vía de análisis fructífera para dar cuenta de los vínculos entre empresas y Estado se vincula con indagar en qué medida existen cargos políticos ocupados por dirigentes empresarios. Esta vía de análisis en el caso de los vínculos de estado y

---

<sup>1</sup> Existen dificultades metodológicas para captar estos vínculos por fuera de lo formal en tanto hay diversos grados de institucionalización, visibilidad y legalidad en estas relaciones (Castellani, 2009).

empresas de la construcción en Argentina ha sido sostenida por los trabajos de Schvarzer e Itzcovitz (1989) y de Yujnovsky (1984).

Otra vía de indagación se vincula con el análisis del rol que han cobrado las empresas estatales en el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, el aumento de funciones, potestades y presupuesto para aquellos organismos que se manejan en el híbrido terreno de lo público privado en detrimento de las agencias estatales tradicionales, presenta particular interés. Se trata de derivar funciones de la administración pública a la lógica privada.

Una tercer vía de análisis se vincula con las “reglas del juego” que regulan las relaciones entre el sector público y privado en lo que hace a compras, contrataciones, licitaciones, etc. La modificación de las leyes que regulan estos vínculos supone cambios y rearticulaciones en el tándem público privado, afectando particularmente a la obra pública.

Otro eje para explorar los vínculos es la obra pública. Se trata de analizar qué empresas participan, con qué frecuencia, cómo se distribuye la obra pública entre distintas empresas, qué características tienen las empresas que más contratos ganan, etc. Si bien resulta un eje de particular interés, también es un terreno especialmente opaco para la investigación.

#### *Sobre empresas, empresarios y Estado*

Los análisis de los vínculos entre actores empresariales y Estado tienen larga trayectoria. Remontándonos a su historia más reciente, el tema adquirió relevancia en las discusiones entre pluralistas y elitistas, en la década del sesenta en Estados Unidos. En ese contexto, se buscaba dar cuenta de la influencia política de ciertas elites o grupos de presión (Wright Mills, 1963 y Dahl, 1961). A estos análisis, particularmente al pluralismo, se les criticó que equiparan la incidencia de los distintos grupos de interés, ignorando el marco estructural económico en el que estos procesos se desarrollaban y las desigualdades inherentes a esta estructura. Por su parte, autores más ligados al marxismo, como Domnhoff y Miliband intentaron articular la preocupación por las elites con un marco de análisis marxista, ligado a las clases sociales (Marques, 1997). Tal como señala Marques (1997) esta corriente tenía ciertas ambigüedades a la hora de analizar a la burguesía como actor político y existían fuertes heterogeneidades internas a la hora de interpretar el rol del Estado y su carácter clasista o su relativa autonomía.

De modo paralelo a las discusiones sobre elitismo y pluralismo, en Latinoamérica, también se realizaron análisis y teorizaciones que apuntaban a dar cuenta del vínculo entre Estado y las burguesías nacionales (Cardoso, 1975; O'Donnell, 1977). En estos casos, los autores estuvieron mucho más atentos a las especificidades históricas de los estados latinoamericanos que presentaban profundas diferencias con las dinámicas del caso estadounidense. En un marco de inestabilidad política y alternancia con regímenes militares, herramientas analíticas como el corporativismo, la teoría de la dependencia y modos de imbricación más ambiguos entre Estado y sociedad parecían resultar más apropiadas para analizar los vínculos entre capitalistas y Estado en los países latinoamericanos.

Más recientemente, en las décadas del ochenta y el noventa en América Latina se multiplicaron los estudios sobre los vínculos entre Estado y empresarios desde distintas perspectivas analíticas. Luna Ledesma y Puga Espinosa (2007) hablan de un período de auge de los estudios sobre empresarios a partir de 1975. En el caso argentino, también se puede observar una multiplicación de estos estudios a partir de mediados de los setenta y en particular en las décadas del ochenta y noventa. Se destacan los trabajos de Schvarzer e Itzcovitz (1989), Schvarzer (1990) sobre el comportamiento de las

asociaciones empresarias y, más recientemente, los trabajos de Beltrán, (2007) y Castellani (2009). Un punto en común al que arriban los trabajos se vincula con “el gran poder de gravitación que adquirieron en las últimas décadas las corporaciones y asociaciones informales del empresariado en el diseño e implementación de las políticas públicas, y de la multiplicidad de prácticas desarrolladas por los capitalistas para organizar sus intereses y presionar sobre los diferentes gobiernos” (Castellani, 2009: 22). En este sentido, existe una confluencia con el caso estadounidense, en el que también Walker y Rea (2014) señalan una creciente influencia política de las empresas y corporaciones.

Más allá de esta confluencia, es importante destacar que existen fuertes diferencias teóricas y metodológicas entre los estudios estadounidenses y los latinoamericanos. Esto se debe que existen profundas divergencias en el tipo de Estado, la división entre lo público y lo privado, el grado de institucionalidad de algunas prácticas (por ejemplo, el lobby) y, vinculado a todo lo anterior, el acceso a fuentes de información que, en última instancia, terminan incidiendo fuertemente en las líneas de investigación que se privilegien. El campo problemático además, se caracteriza por ciertas dificultades metodológicas que complejizan el análisis, ligadas a la disponibilidad de la información, particularmente cuando se trata de vínculos informales y, en ocasiones, ilegales (Castellani, 2009).

Ahora bien, varios autores sostienen que existen profundos cambios en las articulaciones entre Estado y empresarios en las últimas décadas, cambios legales, modificaciones en el accionar del empresariado, mayor involucramiento político, mayor visibilidad, etc. Todo ello coadyuva a la creciente influencia de las corporaciones sobre las decisiones estatales. En particular, el acceso a puestos electivos muy relevantes por parte de empresarios debido, justamente a su trayectoria como empresarios y no como militantes políticos resulta un interesante emergente de estos procesos.<sup>2</sup> Esto plantea cierta disyuntiva en los estudios sobre los empresarios y la política: “Un camino es la tentación de reeditar el enfoque que reduce el poder político a la lógica económica; el otro es renovar los dispositivos teóricos de manera que sea posible entender mejor la actuación de los empresarios en un entorno económico, político y social mucho más complejo” (Luna Ledesma y Puga Espinosa, 2007: 187). En el caso de Buenos Aires, desde 2007 ocupa la Jefatura de gobierno Mauricio Macri, empresario de uno de los grupos económicos más importantes del país e histórico contratista del Estado. Este punto resulta central ya que como señalan Walker y Rea (2014), el vínculo de los empresarios y Estado varía mucho según sector de actividad, siendo mucho más fuerte en aquellas áreas en las que la obra pública es vital. En este sentido, los procesos de producción de infraestructura urbana presentan un privilegiado espacio de análisis para observar los vínculos entre empresarios y Estado.

### *El componente urbano: empresarios, Estado y la producción de ciudad*

Retomando las preocupaciones por las elites locales y articulándolo con la focalización en el desarrollo de las ciudades, surge a mediados de los sesenta la tesis de la Urban growth machine principalmente desarrollada por Logan y Molotch (1987). Como cuestión central se destaca la identificación de actores sociales con fuertes intereses sobre el desarrollo del espacio urbano, con capacidad de organizarse en coaliciones y conducir las decisiones gubernamentales en pos de sus intereses. De este modo, esta tesis se aleja de miradas más ingenuas que prevalecían previamente, que ignoraban cuestiones como el poder y las jerarquías sociales, las acciones de las elites urbanas y su

---

<sup>2</sup> En Latinoamérica, los casos más resonantes por haber llegado a la presidencia de la República son el de Fox en México y Piñera en Chile.

impacto sobre el espacio urbano. Posteriormente, la urban regime theory retoma estos abordajes, buscando una perspectiva menos determinista. Desde esta perspectiva, las coaliciones se nuclean en torno a determinada agenda de interés común. La incidencia del sesgo de esta agenda en favor de los sectores empresarios varía en función del autor. Los principales impulsores de la urban regime theory eran más proclives a pensar en una agenda que beneficia a la localidad en su conjunto y no sólo a los empresarios, cuestión criticada por otros autores como Fainstein, que enfatizan las desigualdades como una gran clave explicativa en las políticas urbanas, particularmente en el caso estadounidense (Cuenya, 2006).

En América Latina, los estudios urbanos estuvieron fuertemente atravesados por la perspectiva marxista, particularmente autores como Manuel Castells y Henri Lefebvre. A partir de los ochenta y los noventa, varios autores comenzaron a subrayar la centralidad de los diversos actores en la producción de la ciudad (Pirez, 1995; Cuenya, 2006), destacando la convivencia de distintas lógicas en la producción del espacio urbano. En particular, se enfocaron en la industria de la construcción, sus características y reconfiguraciones, Schvarzer e Itzcovitz (1989), Yujnovsky y Clichevsky (1979), Fidel y Fernández (2000) y Panaia (2004). Por último, existen trabajos que abordan específicamente la articulación del Estado a través de las políticas urbanas con la industria de la construcción (Ziccardi, 1991; Schteingart, 1979; Coulomb y Schteingart, 2006). En el caso argentino, constituyen antecedentes Clichevsky (1996) Yujnovsky (1984) y Socoloff (2013). También, incorporando la perspectiva de las policy networks que señalan que las decisiones políticas surgen en redes de actores público – privados, Marques (1999) y Marques y Bichir (2003), han desarrollado numerosas investigaciones acerca del vínculo entre contratistas y Estado en diversas ciudades brasileras.

Considerando estos antecedentes que señalan la centralidad de algunos actores privados en el desarrollo de las políticas con incidencia urbana retomamos el interrogante planteado previamente: ¿Qué es lo que sucede cuando asume el poder ejecutivo de la ciudad un empresario perteneciente a uno de los principales grupos económicos históricamente contratista del Estado y dedicado a la construcción? ¿En qué medida esto supone un mayor acercamiento entre empresarios y Estado en el caso porteño? ¿Qué nos dice la obra pública a este respecto? Y, por último, ¿Cómo se aborda esto metodológicamente?

A continuación, se exploran algunas posibles vías de análisis de esta cuestión, haciendo particular énfasis en las potencialidades y limitaciones metodológicas.

### *Vínculos entre Estado y empresarios en la construcción de ciudad: las trayectorias profesionales de los dirigentes PRO<sup>3</sup>*

Una posible vía para analizar las vinculaciones entre empresarios y Estado tiene que ver con dar cuenta del origen profesional de los funcionarios. Wright Mills (1963) puso gran énfasis en señalar la importancia del análisis de la formación de la elite dirigente, considerando sus orígenes sociales y educativos y sus espacios de sociabilidad. Esta técnica ha sido utilizada en numerosas oportunidades para analizar el grado de entrecruzamiento entre Estado y grandes empresas en el caso argentino (Castellani, 2009). Incluso, se ha analizado el modo en que ha ido variando esta articulación en el caso de empresarios y representantes de la industria de la construcción, señalando como el grado de permeabilidad entre Estado y empresarios variaba entre los distintos gobiernos nacionales (Yujnovsky, 1984).

---

<sup>3</sup> El partido liderado por Mauricio Macri se llama Propuesta Republicana (PRO).

El gabinete PRO de la ciudad de Buenos Aires, compuesto en la actualidad por 11 ministros, se caracteriza por una alta presencia de empresarios. El 45% de los ministros tuvieron su desarrollo profesional en grandes empresas.<sup>4</sup> Este porcentaje resulta muy alto y bastante inusual. De hecho, para el 54% del total de ministros, el PRO representa su primera participación política, obteniendo directamente o de modo muy veloz, un cargo jerárquico al mando de un ministerio. El 27% de los ministros, no sólo proviene del universo empresarial, sino que desarrolló su carrera en el grupo de la familia Macri, SOCMA. En estos casos, el entrelazamiento entre el grupo económico de Macri y la conformación del gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) es total. Si nos enfocamos en aquellos puestos jerárquicos vinculados a la obra pública de la ciudad de Buenos Aires, el porcentaje de responsables provenientes del universo empresarial aumenta de modo sideral. Los responsables de estas obras son: el Ministro de Desarrollo Urbano, el Secretario de Planeamiento, el Subsecretario de Transporte y el Presidente de Autopistas Urbanas Sociedad Anónima (AUSA). Todos ellos provienen de la actividad privada, y, más específicamente, provienen de grandes empresas ligadas a los negocios inmobiliarios, la construcción o grandes empresas que se desempeñan típicamente como contratistas del Estado.<sup>5</sup>

La fuerte presencia de hombres provenientes del universo empresarial en el gabinete permite pensar en una serie de cuestiones. Por un lado, supone un vínculo fluido entre algunos sectores empresarios y Estado, en tanto se produce un “enroque” de figuras fuertes en ambos ámbitos. Es importante señalar que los gabinetes de Jefes de Gobierno previos no contaban con figuras que hubieran hecho su desarrollo profesional en el ámbito empresarial. A lo sumo algún ministro que hubiera alternado entre el ámbito público y privado. La lógica privada que prevalece en la trayectoria de estos ministros y la familiaridad con el universo de los empresarios que se desempeñan en cada ámbito supone cierta reconfiguración de los vínculos público privados. El universo común del que provienen implica una fuerte circulación informal de información que favorecerá a algunos sectores sobre otros, tal como han demostrado Marques (1999) y Marques y Bichir (2003) en sus análisis sobre la producción de infraestructura en San Pablo y Río de Janeiro.

### *Reorganizaciones institucionales. Privilegiando el lado empresario del Estado.*

---

<sup>4</sup> Con esto nos referimos a individuos que se dedicaron a trabajar en grandes empresas (fundadores o cargos gerenciales). En este grupo incluimos a: Nestor Grindetti, Ministro de Hacienda que desarrolló su carrera en SOCMA (Sociedad Macri); Esteban Bullrich, Ministro de Educación que desarrolló su carrera en Alpargatas entre otras empresas y luego fundó su propia empresa; Daniel Chaín, Ministro de Desarrollo Urbano, quien desarrolló su carrera en SOCMA y fundó empresas de desarrollo inmobiliario; Francisco Cabrera, Ministro de Desarrollo Económico, quien desarrolló su carrera en distintas multinacionales como Hewlett Packard y Grupo Roberts y Andrés Ibarra, Ministro de Modernización, quien desarrolló su carrera en SOCMA. De estos 5 ministros, sólo uno había tenido un cargo político previo al PRO. Del resto de los ministros que conforman el gabinete, hay quienes alternaron la actividad pública y la privada y quienes tuvieron trayectoria sólo en instituciones públicas.

<sup>5</sup> La empresa familiar de la que proviene el Subsecretario de transporte, Guillermo Dietrich, es una de las retailers automotrices más importantes del país. El Ministro de Desarrollo Urbano proviene de SOCMA, y también dentro del grupo Macri se desempeñó en SIDECO (contratista del Estado dedicada a ingeniería y construcciones, desarrollos inmobiliarios, concesiones y servicios públicos). Junto con el Secretario de Planeamiento fundaron varias empresas dedicadas al desarrollo inmobiliario. El presidente de AUSA, Gustavo Matta y Trejo es un ingeniero que desarrolló su carrera profesional en grandes empresas como Techint, hidroeléctrica los Nihuales y Siderca. Por último, el presidente de la Corporación Sur, Humberto Schiavoni fue empresario de la construcción y la madera, presidente del Banco de Inversión Cofirene y directivo de la Confederación Económica.

Otra vía de análisis para abordar las articulaciones público – privadas y su posible reconfiguración se vincula con las reorganizaciones institucionales dentro del GCBA. Tal como señala Arias (2009), las transferencias de funciones son transferencias de poder al interior del Estado.

La administración de Macri realizó numerosos reordenamientos institucionales. Ahora bien, siguiendo la atención puesta en los vínculos empresarios – Estado, y más *in extenso*, las reorganizaciones de lo público y lo privado, resulta muy interesante el rol preponderante que se le ha dado a las “empresas estatales” en la realización de obra pública. El GCBA tiene varias empresas de estado. En algunos casos, estas sociedades responden a acuerdos interjurisdiccionales pero en otros, se trata de organismos encargados de administrar algunas cuestiones como el subte (Subterráneos de Buenos Aires Sociedad de Estado), las autopistas (Autopistas Urbanas Sociedad Anónima [AUSA]) o el desarrollo de un área de la ciudad (Corporación Buenos Aires Sur Sociedad de Estado). Estas empresas se mueven en el híbrido terreno de lo público - privado. En el caso de la empresa de Subterráneos, por administrar un servicio que está concesionado a una empresa privada, en el caso de AUSA, por ser una sociedad anónima que administra en la actualidad las autopistas. Si bien todas las acciones pertenecen al GCBA, se rige por el derecho privado y funciona como una empresa privada. Asimismo, la Corporación Buenos Aires Sur, se rige por el derecho privado.

Si bien estas empresas preexistían al gobierno macrista, adquirieron en este período mayor relevancia y nuevas funciones. Esto no estuvo exento de conflictos y críticas, puesto que empoderar a las empresas a través de aumentos de funciones o presupuestos supone que una serie de decisiones escapen al control público de la Legislatura y pasen al sector privado.

El caso de AUSA resulta elocuente en este sentido. Se trata de una sociedad anónima encargada de gestionar las autopistas. Esto es, realizar el mantenimiento de las mismas y las obras necesarias para su buen funcionamiento. Para ello cobra los peajes de las autopistas y usufructúa los espacios bajo autopista, a través de alquileres. A la llegada del macrismo al gobierno de la ciudad, la sociedad anónima derivaba el 18% de lo cobraba en peajes a un fondo para la realización de obras en el subte. Esto le permitía al gobierno tener cierto control de lo que AUSA recaudaba. El macrismo decidió quitar este canon que pagaba la empresa, y proponer, en cambio, que la empresa tuviera el poder de hacer obra pública. En ese sentido, en lugar de pagar el canon la empresa realizaría una serie de obras viales (no especificadas) por cuenta propia o tercerizándolas. Esto generó gran oposición en la Legislatura, debido a que se perdía el control sobre lo recaudado por AUSA. Todo lo que la empresa recaudara dejaba de formar parte del presupuesto de la ciudad, por lo cual dejaba de pasar por la Legislatura y el control público. El destino de esos fondos sería decidido por AUSA. Por otra parte, se le otorgaba el poder de hacer obras por decisión propia. Esto implica por un lado que la Legislatura también perdía la capacidad de determinar que obras eran prioritarias y qué obras no lo eran. Se perdía también el control de los costos de las obras, puesto que AUSA no tenía la obligación de informarlo. Por otra parte, suponía que las obras pudieran ser tercerizadas. Al ser una Sociedad Anónima, estas tercerizaciones y contrataciones no pasarían por todas los controles que sí existen en el régimen de contratación público. Los costos de las obras, las empresas elegidas para realizarlas, las modalidades de contratación, el balance de AUSA son todas cuestiones que quedan a discrecionalidad de la empresa. A esto se sumaba que la concesión se otorgaba a 20 años, en reemplazo de los 5 que venían siendo.

Tal como lo señalaron varios legisladores, estas nuevas potestades que se le cedieron a AUSA supusieron transferencia de potestades públicas a una empresa. Con

posterioridad, se empoderó aún más a la empresa cuando se intentó que se la autorizara a tomar deuda pública. Esto fue impedido por la vía de amparos judiciales de los propios legisladores, ya que se estaba eludiendo el control que sobre la toma de deuda pública tiene la Legislatura. Como esta estrategia no avanzó, el GCBA le desvió a AUSA un préstamo que se le había otorgado para realizar extensiones de subterráneos, desvirtuando de este modo la finalidad original del préstamo, que había sido autorizado por la Legislatura.

En el caso de la Corporación Sur, también sus funciones se vieron profundamente alteradas. Si bien inicialmente no podía realizar obra pública (esto debía pasar por los Ministerios correspondientes) en la actualidad hace obra, por un sistema de “mandas”, es decir, pedidos formales o informales que le realizan diversas agencias estatales a la Corporación para que ésta lleve adelante obras. Esto también significa que se eluden controles estatales, ya que la Corporación se maneja por el derecho privado.

Queda en evidencia que algunas de las reestructuraciones dentro del Estado porteño supusieron la renuncia a capacidades estatales y a la debida publicidad y controles a los que se veían sujetos ciertas iniciativas. En particular, se trata de la posibilidad de hacer obra pública, un punto clave en el contacto entre empresarios y Estado. De este modo se pierde el carácter público, (en sus múltiples sentidos de visible, abierto y sujeto a la lógica estatal) de ciertos procesos que pasan a quedar subsumidos en un terreno híbrido, mucho más permeable a la lógica privada de gestión y también mucho más permeables a volverse coto de caza de los actores privados más concentrados, interesados en beneficiarse de estas obras. Esto va en claro detrimento también de la lógica participativa, puesto que esquivan las instancias participativas establecidas por la constitución de la ciudad en el caso de decisiones particularmente relevantes (por ejemplo, audiencias públicas, mayorías especiales en la Legislatura, etc.).

#### *Las reglas del juego entre actores públicos y privados: contrataciones, compras y licitaciones*

Otra vía para analizar las relaciones entre Estado local y empresarios se vincula con las leyes que regulan los vínculos público privados en compras, contrataciones, licitaciones, concesiones y decisiones estatales en general, a partir de las cuales se puede favorecer a empresas privadas en su rol de contratistas o prestadores de servicios del Estado.

Durante la gestión PRO, a fines del 2013 se modificaron las leyes de compras y contrataciones y el régimen de redeterminación de precios. Ambas modificaciones supusieron ampliar enormemente la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de contrataciones públicas, compras directas y selección de contratistas, al tiempo que eliminaron mecanismos de control.

Tal como señala un informe de ACIJ, CIPCE y Poder Ciudadano (2013) estas modificaciones “implican un grave retroceso respecto a los principios de transparencia y publicidad, vitales para una correcta administración de recursos públicos y la prevención de la corrupción” (ACIJ, CIPCE y Poder Ciudadano, 2013: 4). Esto se vincula con que las modificaciones suponen entre otras cosas un aumento en el número de unidades de compra establecidos como tope para contrataciones menores (el límite pasa de treinta mil a cien mil unidades). Este tipo de contratación es visto como excepcional cuando se busca celeridad en tanto se permite evitar el proceso de licitación pública. El pasaje del tope de treinta mil unidades a cien mil y la derogación de límite relativo a la cantidad máxima de veces que una Unidad Operativa puede utilizar este mecanismo (antes eran 12 por año) suponen un aumento considerable de la discrecionalidad en los procesos de compras. A esto se suma la eliminación de la

necesidad de justificar los casos en los que se amerite los procedimientos de contratación directa.

Otras modificaciones suponen el aumento del porcentaje en que el organismo contratante puede aumentar el valor original adjudicado “facilitando así la posibilidad de que exista connivencia entre proveedor y contratante para incrementar la cuantía de los contratos y diferir así nuevas selecciones de proveedores” (ACIJ, CIPCE y Poder Ciudadano, 2013: 6) y la posibilidad de prorrogar el contrato más allá de un año, lo cual evita nuevas licitaciones y facilita la connivencia con proveedores “conocidos”.

Por su parte, la modificación de la ley de redeterminación de precios supone la posibilidad de que el Ejecutivo pueda variar los precios que se hayan establecido por contrato. Esto se podía realizar con un tope del 7%. Las modificaciones no establecen nuevo tope lo que también colabora a aumentar enormemente la discrecionalidad.

Sumado a esto, al comienzo de la gestión macrista, por medio del Decreto 948 del 2008 se había establecido que el GCBA podía adelantarle al contratista hasta el 30% del precio total de obra para acopio de materiales y anticipo financiero. Si sumamos el anticipo, las redeterminaciones de precios y las extensísimas demoras de las obras, que, en un contexto inflacionario terminan suponiendo nuevas redeterminaciones de precios, tenemos por resultado que el Estado termina financiando por anticipado las obras, y que los precios abonados multiplican exponencialmente las cifras iniciales.

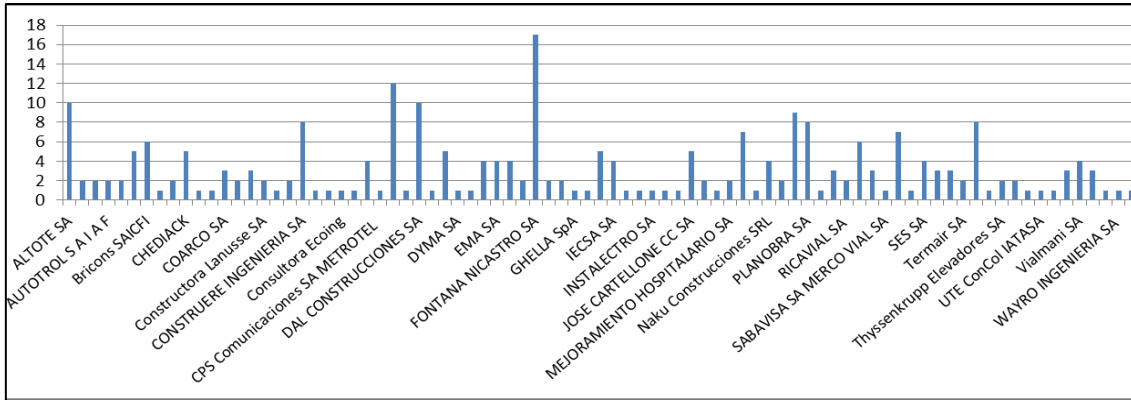
Todos estos mecanismos suponen menores controles y mayor discrecionalidad en lo referente a compras y contrataciones. Estas *nuevas* reglas de juego suponen un vínculo más discrecional, menos visible y por ende menos público entre actores públicos y privados. Tal como señalan Marques, (1999) y Marques y Bichir (2003) el patrón de acceso a la obra pública, y más específicamente, el grado de concentración en el patrón de acceso, es fuertemente influido por el marco legal que regulan las compras, licitaciones y contrataciones. En el caso de Rio de Janeiro estudiado por Marques (1999), son las modificaciones legales aumentando los controles sobre las licitaciones las que explican las bajas en el nivel de concentración del patrón de acceso a la obra pública. En el caso local, por el contrario, estas modificaciones legales en las regulaciones de los vínculos público - privado terminan favoreciendo una mayor connivencia al momento de avanzar con obras, contrataciones y licitaciones, y una mayor concentración de obras en manos de los mismos contratistas. Nuevamente, se trata de recortar las capacidades estatales de control y publicidad aumentando el nivel de discrecionalidad y beneficio a sectores empresarios. En este sentido, esta sección presenta una confluencia con las reorganizaciones institucionales desarrolladas en la sección anterior.

#### *La obra pública: el Ministerio de Desarrollo Urbano como caso paradigmático*

El Ministerio de Desarrollo Urbano es el área encargada del ordenamiento territorial de la ciudad, su planificación y el desarrollo urbano. A continuación analizaremos las grandes obras adjudicadas por esta agencia gubernamental. La información sobre este tema es sumamente limitada, sin embargo, nos dará algún indicio de los vínculos entre esta repartición y sus contratistas.

Ministerio de Desarrollo Urbano: Grandes obras adjudicadas por contratista (2005-2013)



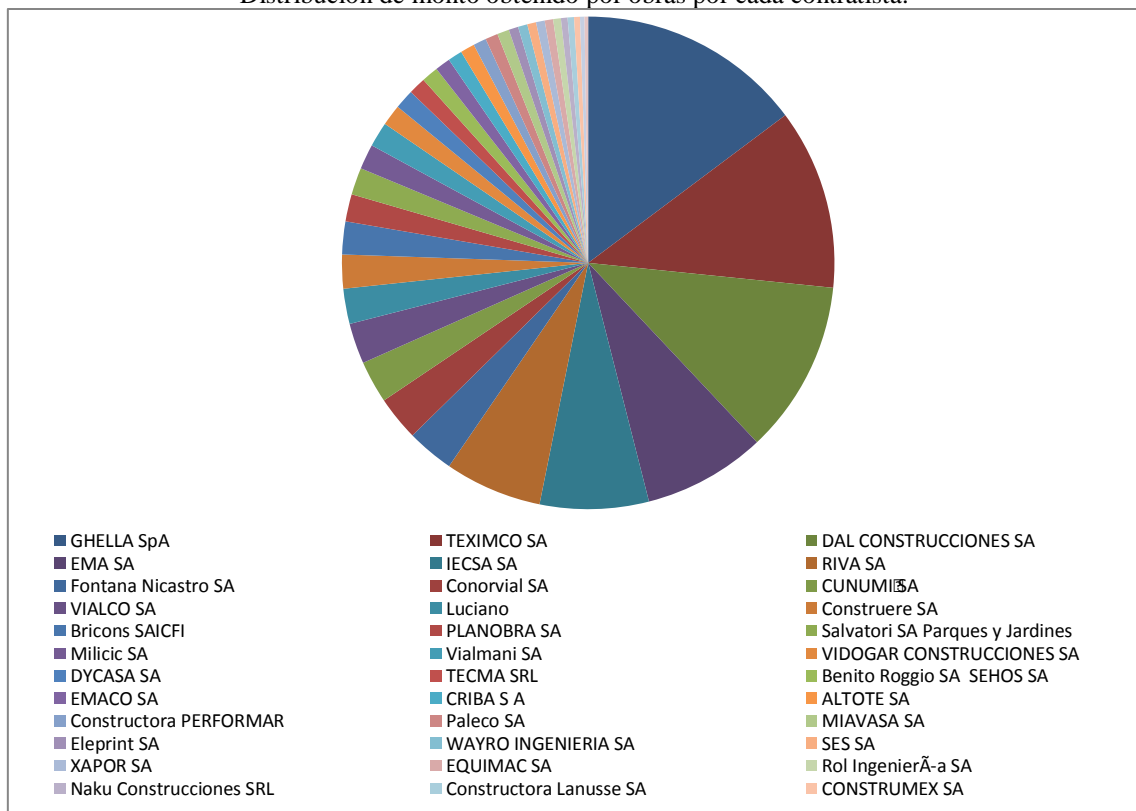


Fuente: Elaboración propia en base a datos del GCBA<sup>6</sup>

Como se puede observar en la figura, la distribución de obras entre empresas contratistas parece ser bastante equitativa. En promedio, cada contratista obtuvo 3 obras. El 36% de las obras fue realizado por contratistas que realizaron 3 obras o menos para el GCBA. En su mayoría, se trata de contratistas que sólo realizaron una obra para el GCBA en el período. El 27% de las obras fueron desarrolladas por contratistas que desarrollaron entre 3 y 6 obras para el GCBA. Un 18% de las obras fue realizado por contratistas que intervinieron en 7, 8 o 9 obras. Por último, el 19% de las obras estuvieron en manos de contratistas que intervinieron en 10 obras o más.

Sin embargo, si se observa la distribución de obras de acuerdo al monto obtenido por cada contratista en las licitaciones, la distribución varía mucho:

Distribución de monto obtenido por obras por cada contratista:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del GCBA<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Cálculo hecho en base a 244 grandes obras licitadas públicamente por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Como queda en evidencia en el gráfico de tortas, casi el 60% del monto gastado por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano en obra pública en estas 77 obras se distribuye entre 6 empresas: Ghella SpA, Teximco SA, DAL Construcciones SA, EMA Construcciones SA, IECSA SA y RIVA SA. Tres de estas seis empresas se han presentado de modo asociado a muchas de las licitaciones. Resulta claro que las obras no se reparten equitativamente. Según las dimensiones de las obras, varía el universo de empresas que se presenta a la licitación, y, lógicamente, varían los ganadores. Las empresas más importantes se limitan a presentarse a las obras más voluminosas, mientras que las obras menores se reparten entre un universo mucho más amplio de empresas. Tal como señala Marques (1999), las empresas no son iguales ni en términos de capacidad técnica ni en sus características. Además, no existen tantas empresas por sector, de modo que los procesos licitatorios de las obras más grandes se ven constreñidos a un universo pequeño de empresas que tienen la capacidad de asociarse entre ellas y de repartirse las obras. Se trata de un universo muy restringido con fluidos vínculos con la actual gestión.

La intención es profundizar a futuro en el análisis del acceso a obras públicas, intentando realizar un análisis longitudinal que dé cuenta de la variación a lo largo del tiempo de esta cuestión, indagando sobre todo la variación *entre* distintas gestiones.

Este análisis inicial indica que existe una fuerte concentración de las obras más costosas entre pocas empresas y que varias de estas empresas se asocian de modo recurrente para obtener más contratos. También indica que existen una serie de mecanismos en el proceso de desarrollo de una obra que suponen fuertes dosis de discrecionalidad y modificaciones durante la obra que operan en favor de la empresa contratista. En muchas oportunidades, el contrato inicial (que es justamente el documento al que se puede acceder con mayor facilidad) nada tiene que ver con los costos finales de la obra y con el rol cumplido por la empresa contratista.

#### *Algunas reflexiones finales*

El trabajo es una primera aproximación al vínculo entre empresarios, empresas y Estado local, con particular énfasis en las empresas y empresarios ligados a la industria de la construcción. Se buscó indagar las potencialidades teóricas y metodológicas de las distintas vías de aproximación al tema y las limitaciones en el acceso a las fuentes de información, las dificultades respecto a lo que los datos realmente nos están diciendo acerca de las relaciones público – privadas, etc.

Algunas de las vías de análisis indagadas en este trabajo dieron cuenta de la ambigüedad de los vínculos público – privado, de ciertas modificaciones en las reglas del juego que dan mayor espacio para la discrecionalidad y que iban en detrimento de lo público en su sentido más amplio. El aumento de facultades y presupuesto a las empresas estatales, la disminución de controles en los procesos de compras, contrataciones y licitaciones aumentando la discrecionalidad de las agencias estatales y las prácticas de redeterminación de precios y anticipos para los contratistas suponen reconfiguraciones en los vínculos público – privados analizados. Por extensión, esto impacta sobre el modo en que se diseñan, orientan e implementan las políticas públicas con incidencia urbana, favoreciendo la lógica privada tenga mayor incidencia en determinar las prioridades de una gestión.

---

<sup>7</sup> El cálculo está hecho en base al monto de preadjudicación de 77 obras licitadas públicamente por el Ministerio de Desarrollo Urbano. El universo de obras es mucho más pequeño en este caso debido a la sensibilidad de la información.

Por otra parte, la importante presencia en el gabinete macrista de ministros cuyo desempeño profesional se produjo en grandes empresas del ámbito privado también coadyuva a la primacía de lógicas privadas en la gestión pública. El universo común del que provienen los responsables de la obra pública y los contratistas que participan de las licitaciones y contrataciones ensombrece la posibilidad de controles efectivos en los entramados que se tejen en torno a la obra pública. Los vínculos familiares y comerciales, las asociaciones entre empresas del mismo rubro vuelven altamente improbable que los contratistas participen de una licitación en pie de igualdad cuando es un empresario del rubro en su rol de funcionario público el encargado de establecer prioridades, diseñar la licitación y determinar los ganadores.

Las cuatro aproximaciones al análisis inicial de los vínculos público – privados confluyeron respecto a dar indicios de ciertas reconfiguraciones de estos vínculos, aumentando la presencia de la lógica privada y la discrecionalidad en detrimento de los procesos públicos, visibles y participativos. Sin embargo, para confirmar estos indicios, es necesario profundizar estas vías de análisis, ampliar el arco temporal y sumar otras aproximaciones a la cuestión.

### *Bibliografía*

ARIAS, S. (2009) “Debilidad institucional y fragilidad de la política urbanística” En IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Santa Fe: 19 – 22 de agosto, 2009.

BELTRÁN, G. (2007) La acción empresaria en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina. Tesis de doctorado. UBA. Buenos Aires: Mimeo.

CARDOSO, F. (1975) “La cuestión del Estado en Brasil” En *Revista Mexicana de Sociología*. V. 37 N~3.

CASTELLANI, A. (2009) Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina entre 1966 y 1989, Buenos Aires: Prometeo.

CLICHEVSKY, N. (1996) Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Buenos Aires: Espacio Editores.

CUENYA, B. (2006) Large Urban Projects and Social Actors. Forces supporting and opposing the production process of the Retiro Project, Buenos Aires 1991-2001. Tesis Doctoral. Dept: TUDelft, Faculty of Architecture, Chair of Spatial Planning.

DAHL, R. (1961) *¿Who governs?: democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.

FIDEL, C. FERNÁNDEZ, G. (2000) La producción del medio construido en la Argentina de los 90. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

LOGAN, J. y MOLOTCH H. (1987) *Urban Fortunes: The political Economy of place*. Berkeley: Universidad de California.

LUNA LEDESMA, M. y PUGA ESPINOSA, C. (2007) “Los estudios sobre los empresarios y la política” En Basave, J. y Hernández, M. (coord.) *Los estudios de empresarios y empresas. Una perspectiva internacional*. México: UAM – Plaza y Valdés Editores.

MARQUES, E. (1997) “Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatales e actores políticos” En *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*. N° 43.

MARQUES, E. (1999) “Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro” En *Dados* N~ 42. Río de Janeiro.

MARQUES, E. Y BICHER, R. (2003) “Estado e Empreiteiras II: Permeabilidade e Políticas Urbanas em São Paulo (1978-1998). En *Dados*. V. 46, N~1.

O'DONNELL, G. (1977) “Estado y alianza de clases en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*. N~64.

- PANAIA, M. (2004) El sector de la construcción: un proceso de industrialización inconcluso. Buenos Aires: Nobuko.
- PÍREZ, P. (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad”. En Ciudades N° 25, Octubre-Diciembre. México: RNIU.
- SCHTEINGART, M. (1979) “Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México” En Demografía y Sociedad Vol 13 N° 4. México: El Colegio de México.
- SCHVARZER J. Y ITSCOVITZ, V. (1989) “Organizaciones corporativas del empresariado argentino. La Cámara Argentina de la Construcción (1960-1985). Buenos Aires: CISEA.
- SCHVARZER, J. (1990) Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio “desde adentro” para explorar su relación con el sistema político. Buenos Aires: CISEA.
- SOCOLOFF, I. (2013) *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad. Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012)*. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: UBA. Mimeo.
- WALKER, E. Y REA, C. (2014) “The political mobilization of firms and industries”. En *Annual Review of Sociology*. Vol. 40.
- WEIR, M. Y SKOCPOL, T. (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión” En Zona Abierta. 63/64. Madrid.
- Wright Mills, C. (1963) *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- YUJNOVSKY, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 – 1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- YUJNOVSKY, O. Y CLICHEVSKY, N. (1978) “El sector concentrado de la construcción en la Argentina”. En Revista Latinoamericana de Planificación N° 47-48. México: SIAP.
- ZICCARDI, A. (1991) *Las obras públicas de la Ciudad de México: política urbana e industria de la construcción, 1976-1982*. México: UNAM.

#### *Fuentes*

- ACIJ, CIPCE Y PODER CIUDADANO (2013) Nuevas leyes de “Compras y Contrataciones” y de “Redeterminación de Precios” de la Ciudad de Buenos Aires: grave retroceso en materia de transparencia. Buenos Aires: ACIJ.
- GCBA (2008, 2009, 2010) Actas Sesiones Ordinarias. Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (2014) “Licitaciones de Obras publicadas del MDU”. Buenos Aires: GCBA.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (2014) “Seguimiento de Obras Adjudicadas”. Buenos Aires: GCBA.