

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Midiendo la influencia del sector empresario en las políticas públicas: un  
análisis de redes sociales de la legislación económica**

Alumno: Gustavo Nicolás Cossani D'Abundo

Tutores: Alejandro Bonvecchi y Emilia Simison

Junio, 2017

## Índice

Resumen y objetivos del proyecto .....	1
Descripción del trabajo llevado a cabo .....	3
Resultados .....	7
Comentarios finales .....	16
Bibliografía .....	18

## **Abstract**

El objetivo de este estudio fue investigar el proceso de toma de decisiones legislativas en el área económica durante la última dictadura argentina (1976-1983) utilizando los archivos desclasificados de la Comisión de Asesoramiento Legislativo. Para ello se analizó en profundidad a los actores y sus interacciones con la metodología de redes sociales. El estudio se dividió en tres etapas. En una primera instancia se llevó a cabo una revisión teórica. Posteriormente se recolectó y procesó toda la información y por último, se construyeron redes sociales utilizando un software especializado y se analizaron los esquemas. A partir de las interacciones visibles en las redes sociales fue posible extraer algunas conclusiones sobre los distintos actores que estuvieron involucrados en mayor o menor medida en el proceso de toma de decisiones en materia de legislación económica. El trabajo se centró en las presidencias de Viola y Galtieri y examinó la pertenencia de los actores, la participación del sector público y privado, el origen de las interacciones y la influencia de los sectores transables y no transables.

## Midiendo la influencia del sector empresario en las políticas públicas: un análisis de redes sociales de la legislación económica

### **Resumen y objetivos del proyecto**

El proyecto tiene como objetivo evaluar la influencia del sector empresario en el proceso de toma de decisiones en el período de la última dictadura militar (1976-1983). Se analiza el impacto de estos sectores en la formulación y adopción de legislación económica. Podemos identificar una serie de motivos por los cuales este período es relevante para los propósitos de nuestro estudio. En primer lugar, el llamado “Proceso de Reorganización Nacional” fue, como otros regímenes autoritarios, una dictadura cívico-militar que contó con el aval de empresarios y civiles, por lo que resulta crucial comprender el componente cívico y observar la penetración del sector empresarial en el aparato estatal. El Proceso benefició a muchos sectores durante este periodo. En consecuencia, analizar el proceso de toma de decisiones económicas tiene la finalidad de develar los intereses detrás de la nueva configuración política y social. Por otro lado, existe un consenso entre historiadores políticos y económicos respecto a que el poder político estuvo altamente fragmentado (Bonvecchi y Simison, en prensa). Esta fragmentación tuvo como resultado que las distintas fuerzas estuvieran en una constante lucha de poder, que transformó al órgano legislativo en un actor sumamente relevante en la toma de decisiones. Los resultados de este diseño institucional pueden considerarse un punto central ya que por lo general las interacciones entre funcionarios públicos y actores privados suelen llevarse a cabo en un ámbito informal alejado de la luz pública. Con la ayuda de los archivos desclasificados de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, contamos con una herramienta fundamental para analizar la influencia de actores empresarios en la confección y aprobación de leyes. La CAL fue el organismo que discutió y aprobó las leyes entre 1976 y 1983 y sus archivos contienen información invaluable de todo el proceso legislativo, con registros de las interacciones entre funcionarios y civiles, tales como empresarios, cámaras, asociaciones, entre otros. Con esta información se puede identificar, por un lado, los sectores dentro del Estado que más se involucraron en el proceso legislativo, aquellos que tuvieron mayor contacto con el sector privado y, por otro, los grados de influencia del sector empresarial en la toma de decisiones.

El objetivo general del trabajo fue entonces comprender la injerencia de distintos actores en el proceso político de las políticas públicas instruyéndose previamente en la utilización del método de redes sociales, el cual es guía del estudio. El análisis de la información disponible implicó realizar un trabajo de archivo y posteriormente la construcción de mapas de redes sociales que midan la influencia de empresas y cámaras empresarias en el proceso legislativo de la última dictadura militar.

## Descripción del trabajo llevado a cabo

El trabajo puede dividirse en tres etapas. La primera etapa transcurrió en los últimos meses de 2016 y fue el proceso de preparación para el desarrollo de la investigación. Esto implicó la revisión de textos para conocer en detalle la metodología de redes sociales a ser utilizada. Se comenzó con la lectura de textos como *“The network paradigm in organizational research: a review and typology”* de Borgatti y Foster, y *“Network Institutionalism”*, de Christopher Ansell donde los autores exponen conceptos básicos y la amplitud de aplicación de la metodología. Otro texto guía fue el manual de John Scott, *Social Network Analysis. A Handbook. Second Edition*, el cual recorre el desarrollo de las redes sociales como metodología dentro de las ciencias sociales y provee herramientas teóricas y prácticas. Otros autores claves estudiados fueron Scott, Wasserman y Carrington en *Models and Methods in Social Network Analysis*, y Hanemann en *Introduction to Social Network Methods*. Durante esta etapa del proyecto de investigación se realizaron una serie de reuniones en persona y vía videoconferencia con los profesores Bonvecchi y Simison para discutir el alcance del proyecto, los casos de estudio previos que ellos llevaron adelante y el contenido del material bibliográfico. A su vez, junto con la profesora Simison se generó un plan de trabajo y se asignaron tareas específicas.

La segunda etapa, que abarcó los primeros meses de 2017, consistió en recolectar parte del material primario necesario y procesar toda la información disponible para la investigación. El material primario constó de una serie de expedientes fotografiados del fondo documental de la Comisión de Asesoramiento Legislativo de la última dictadura ubicado en el Archivo General de la Nación. Los expedientes mencionados poseen información sobre los actores involucrados en el proceso legislativo de las leyes de carácter económico. A su vez, se disponía de información, obtenida de publicaciones de prensa económica, sobre el peso económico de muchos actores de los sectores industriales y de servicios. Por otra parte, fue necesario recolectar información sobre la composición de los directorios de 22 actores: empresas, federaciones, institutos, sindicatos y uniones que figuraban en estos expedientes para cada año desde 1973 a 1984. Para esto, se dividió en dos subetapas la recolección de datos. La primera fue realizar un pedido formal a la Inspección General de Justicia, organismo que tiene la función de fiscalizar a las sociedades que fijan su domicilio legal en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por medio de una

carta dirigida al Inspector General, Dr. Sergio Rubén Brodsky para tener acceso a la composición de los directorios. La segunda subetapa implicó revisar las publicaciones del Boletín Oficial, recientemente disponible en formato digital, para cada año. Fueron estudiados 170 edictos de un promedio de 40 páginas cada uno, focalizándose en los apartados de contratos sobre personas jurídicas y convocatorias y avisos comerciales. Del total de 22 actores solamente fue posible obtener información sobre 5 para los años 1973 a 1975 y 1977. Los datos fueron trasladados a una base que contenía nombre de la empresa, año, puesto (presidente, vicepresidente, director titular o suplente, síndico titular o suplente, etc.) y nombre y apellido.

El procesamiento del material de la CAL implicó realizar inventarios detallados de 6 expedientes con una totalidad de folios que ascendió a 634. Los expedientes poseen toda la documentación relacionada con el proyecto de ley, incluyendo mensajes entre funcionarios a través de cartas o telegramas, informes de opinión de las dependencias sobre los proyectos de ley, versiones taquigráficas de las reuniones de subcomisión de la CAL con el listado de funcionarios presentes e invitados, proyectos de ley y modificaciones, transcripciones de llamados, antecedentes legales y dictámenes elaborados por el plenario de la CAL y sus subcomisiones. Este grado de detalle y metodismo de la CAL hace posible determinar los alcances de la influencia de los actores involucrados en la elaboración de legislación económica. Para comprender el nivel de recopilación de información sin precedente en un proceso legislativo llevado a cabo por la Comisión de Asesoramiento Legislativo debemos recordar su rol en la elaboración de políticas públicas durante el Proceso. El Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que substituyó parcialmente a la Constitución de 1853, dividió las atribuciones del Congreso Nacional entre la Junta Militar, el presidente de la Nación y la Comisión de Asesoramiento Legislativo, a la cual encargó “participación necesaria” en la elaboración y sanción de leyes (Bonvecchi y Simison, en prensa). Por ende no hubo proyecto de ley que durante la última dictadura no pasara a través de la CAL, cuyos dictámenes fueron además, en su gran mayoría, aceptados por la Junta (Bonvecchi y Simison, 2014).

Posteriormente, se procedió a ordenar y clasificar la información disponible sobre el peso económico sobre los actores del sector industrial para el año 1983. En total, se agregaron 394

empresas de variadas actividades que contaban con datos del ranking, ventas, patrimonio y utilidades en millones de pesos, y rentabilidad sobre ventas y patrimonios.

Continuando con la segunda etapa, proseguí con la elaboración de bases de datos a partir de la información extraída de los inventarios de los expedientes de la CAL que contenían a los funcionarios, empresas, asociaciones, cámaras y todo aquel actor involucrado en cada proyecto de ley. En primer lugar, se elaboró en detalle un listado con todos los actores documentados que enviaron o recibieron algún tipo de mensaje, emitieron una opinión o participaron en algún tipo de reunión. Esta base, llamada “nodes”<sup>1</sup>, cuenta con un número de identificación del cargo, nombre del cargo, su relación con las fuerzas armadas, origen del sector privado o público, su rol en el Estado, una clasificación económica entre el sector transable y no transable (si corresponde a cámaras o empresas) y a que jurisdicción correspondía. Se trabajó con los expedientes correspondientes a los años 1981 y 1982 de las presidencias de Viola y Galtieri, respectivamente. Se clasificó un total de 246 cargos para todo el periodo. Por otro lado, una vez completa la base de nodes, se procedió a elaborar las bases llamadas “edges”<sup>2</sup>, divididas entre las de afiliación y relación. Las bases de afiliación ordenan a todos los involucrados y la cantidad de apariciones dentro de un mismo expediente, mientras las de relación, clasifican las interacciones entre actores según tipo (carta, memo, dictamen, entre otros) y reiteración. En los expedientes correspondientes a la presidencia de Viola se clasificaron 55 cargos y se encontraron 30 relaciones entre actores. Para la presidencia de Galtieri, donde la información procesada fue mayor, se clasificaron 191 cargos con un total de 133 relaciones.

La tercera y última etapa, consistió en la construcción de redes sociales utilizando las bases de datos generadas en la segunda etapa del proyecto. Para ello se utilizó un software especializado llamado Gephi con el cual, al cargar la información en un formato CSV (delimitado por comas) y realizar algunos ajustes, puede obtenerse un diagrama que traduce el tipo y grado de interacción entre actores. Gephi es una herramienta fundamental para la investigación que permite interactuar con el mapa de redes sociales, manipular la estructura, formas y colores para revelar patrones difíciles de detectar a simple vista. Previamente, fue necesario familiarizarse e instruirse

---

<sup>1</sup> Traducción de la palabra nodos, que hace referencia a la representación de un actor en una red social

<sup>2</sup> Relación entre dos actores en una red social



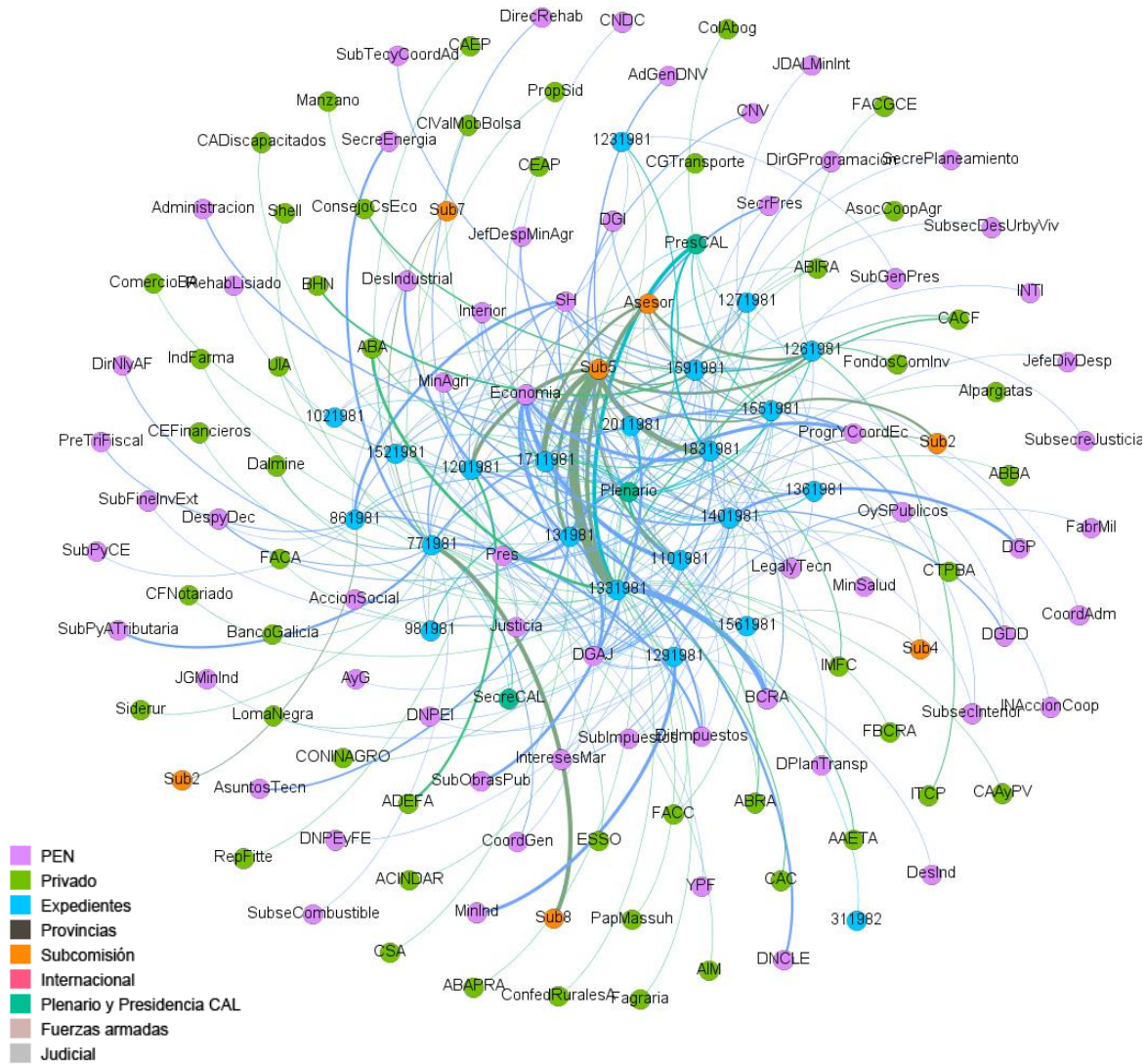
sobre el uso del software por medio de la lectura y visualización de tutoriales tales como el de Clement Levallois. A su vez, la profesora investigadora Simison realizó una capacitación aportando herramientas adicionales para comprender el uso de Gephi, permitiéndonos elaborar el mapa de redes sociales.

## Resultados

El objetivo de la investigación fue medir la participación del sector privado en los procesos de política pública, para lo cual, la identificación de los actores, la existencia de enlaces y sus orígenes, y su frecuencia o peso en la red son indicadores centrales a observar y discutir. En segundo lugar, el estudio buscó determinar el tipo de sector empresario (transable, no transable o mixto) que tuvo mayor injerencia en la toma de decisiones, para lo cual se utilizó el indicador sector de actividad económica. Finalmente, otro indicador que formó parte del diseño de investigación, pero que no se pudo completar por falta de datos, hacía referencia a las conexiones entre los individuos que ocuparon cargos de funcionarios y los miembros de los directorios de las entidades privadas.

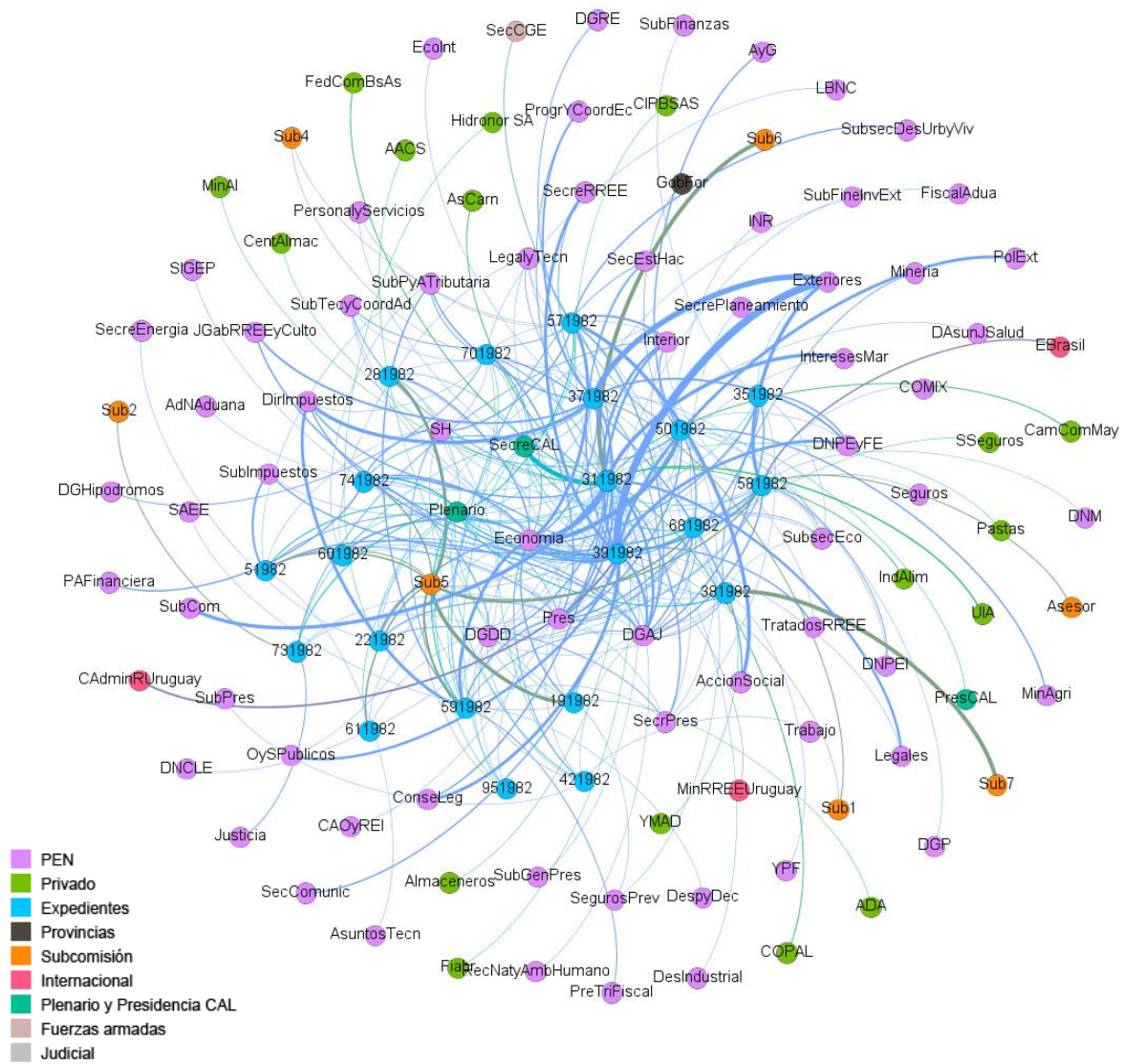
A continuación, se analizan los mapas de redes sociales generados con las bases de datos de las presidencias de Viola y Galtieri. En términos generales, los diagramas están compuestos por puntos (*nodes*) y líneas (*edges*) que representan actores e interacciones. En términos particulares, las distintas representaciones varían en el tipo de forma y colores, la dimensión de los nodos, el grosor de las líneas, entre otras. Comenzaremos analizando la red por afiliación por cargo de la presidencia de Viola filtrada por la variable de pertenencia. Los diferentes colores, tal como se observa en las referencias, representan la pertenencia de cada actor. La referencia turquesa es para los nodos en los que no aplica ninguna de las clasificaciones referidas en el gráfico ya que, al tratarse de una red de afiliación, representan a los expedientes. Podemos observar una predominancia de actores provenientes del Poder Ejecutivo Nacional, que componen alrededor del 40% de la estructura, seguido, en una proporción del 30%, por los actores del sector privado.

## Afiliación por cargo (pertenencia), presidencia de Viola



En contraposición, en el mismo tipo de red para la presidencia de Galtieri se puede observar una drástica reducción de los actores pertenecientes al sector privado, y, al mismo tiempo, un incremento en la participación de actores internacionales.

## Afiliación por cargo (pertenencia), presidencia de Galtieri



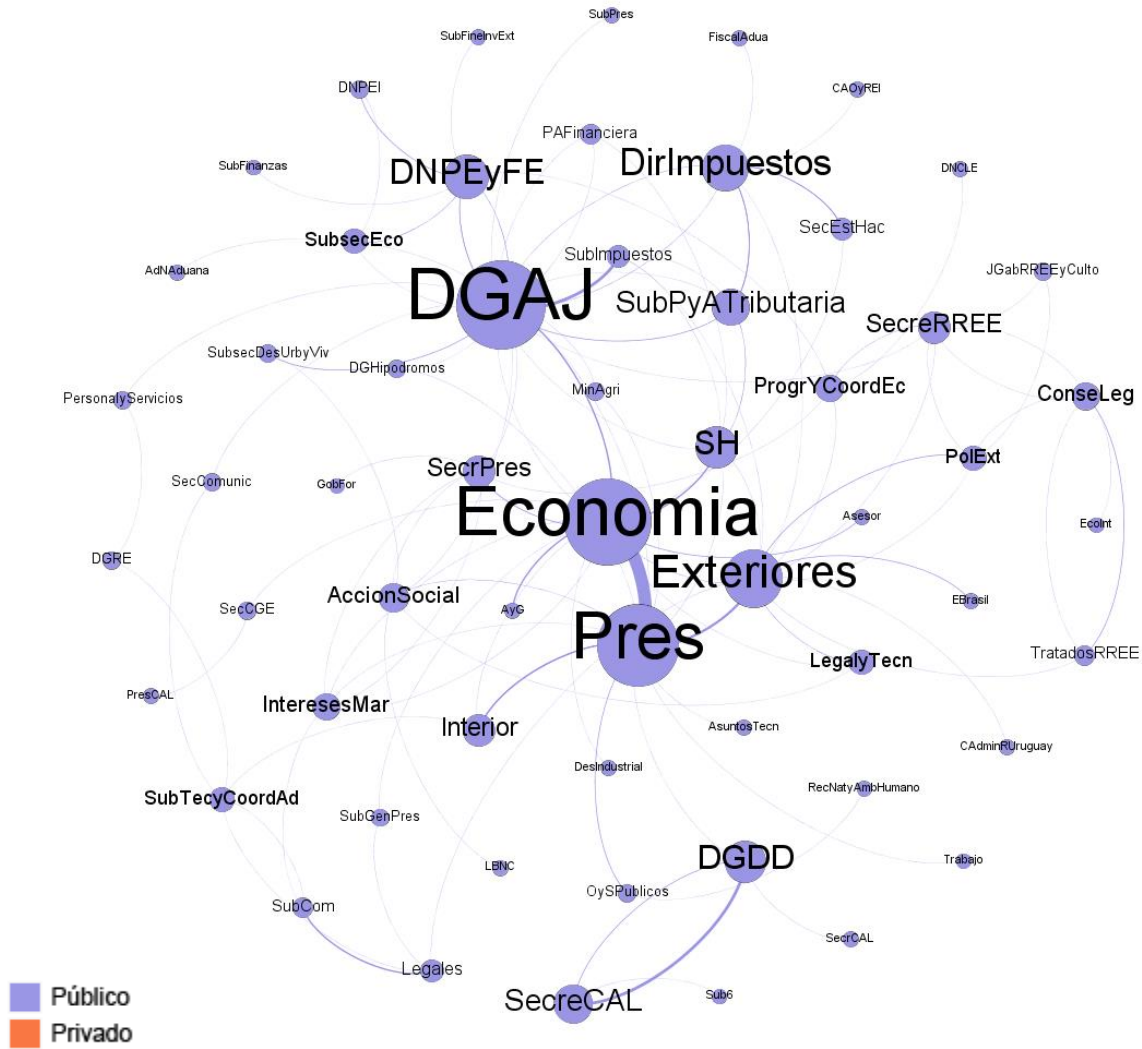
Una posible explicación para esto es la intervención en la guerra de Malvinas, donde la Argentina contó con el apoyo de muchos aliados regionales. El contexto bélico tuvo un impacto en el desarrollo de políticas públicas reconfigurando la toma de decisiones, comparativamente con el año anterior, otorgándole menor centralidad a la participación del sector privado.



El Ministerio de Economía (*closeness centrality*: 0.482143) es el actor central del mapa rodeado de otros actores como la Dirección de Asuntos Jurídicos (0.435484), la Secretaría de Hacienda (0.45), la Subsecretaría Legal y Técnica (0.375) y el Presidente de la Nación (0.0), con quienes comparte reiterados intercambios. Más allá de este epicentro, el diagrama posee dos sectores interesantes de analizar. Por un lado, observamos los Ministerios de Obras y Servicios Públicos (1.0), Industria (0.317647) y Minería e Intereses Marítimos (0.36) con una importante centralidad, relativamente menor a los actores principales y, por otro lado, la fuerte interacción entre el Banco Central de la República Argentina (0.329268) y la Asociación de Bancos Argentinos (0.265487). Esto se puede comprender mejor comparando esta información con la red de la presidencia de Galtieri.

Podríamos conjeturar que debido al crecimiento de la deuda externa relacionado en parte con el armamentismo militar (Floria y García Belsunce, 2001), la legislación económica tuvo cierta centralidad en el sector financiero durante la presidencia de Viola, fundamental para administrar esta cuestión, y con mayor énfasis en la recaudación fiscal. Esto último se refuerza al observar los actores centrales de 1982, tales como la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección Nacional de Impuestos, Dirección Nacional de Política Económica y Financiera Externa entre otros. El conflicto internacional y el contexto financiero parecen haber orientado la política hacia el financiamiento de la guerra y la contención de sus consecuencias para la economía.

Relación por cargo (sector), presidencia de Galtieri

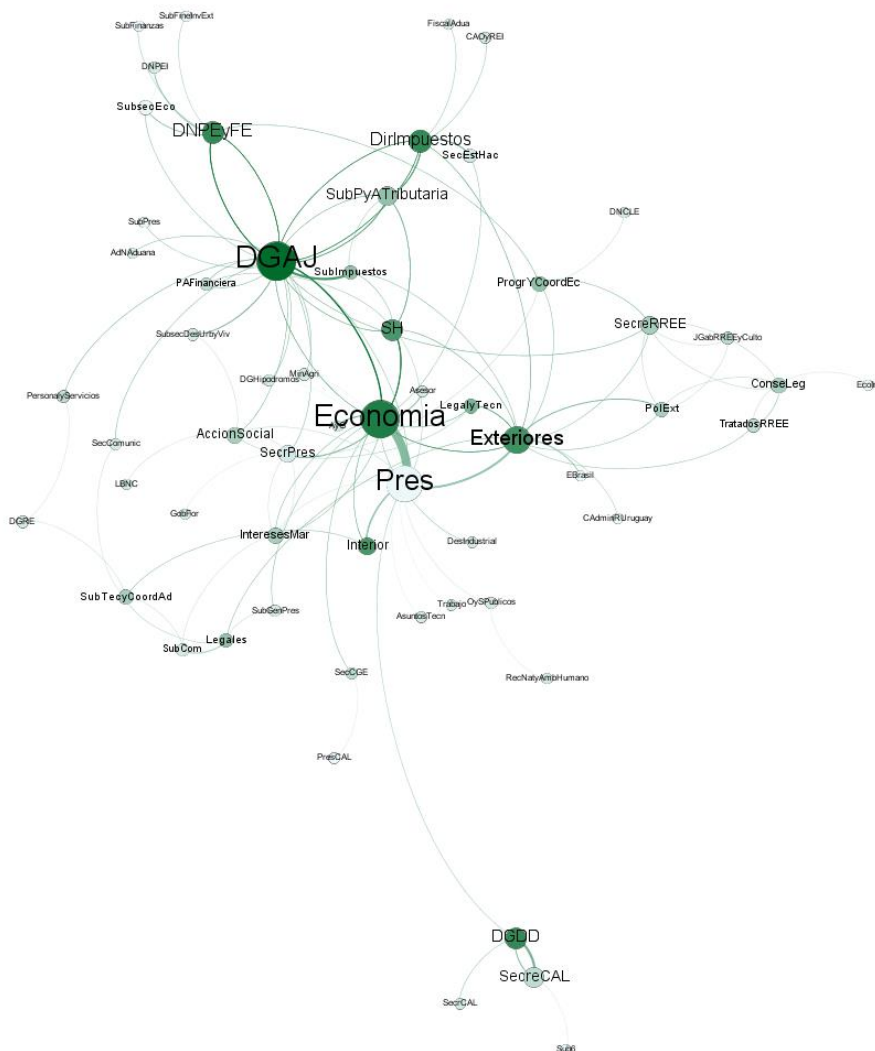


La variable “*average degree*” (grado promedio) nos permite comparar y comprender mejor la composición de las estructuras para ambas presidencias. El grado promedio, mide el nivel promedio de interacción entre actores. La presidencia de Viola arroja un grado promedio de 3,123 mientras que en la presidencia de Galtieri tiene un valor de 5,356. Esto nos indica que los actores en el segundo caso tienen una participación mayor en el proceso legislativo.

Tomando en cuenta esto último y el hecho de que la legislación económica estuvo más relacionada con la tributación, añadimos un diagrama que incorpora el atributo “*out-degree*”.

Este nos permite observar cuáles fueron los actores que enviaron más información o bien fueron generadores de interacción. Esto puede observarse en el gráfico a través de los nodos con una mayor intensidad en la escala del verde. Los resultados refuerzan la conclusión inicial y resaltan la proactividad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, Economía y la Dirección Nacional de Impuestos.

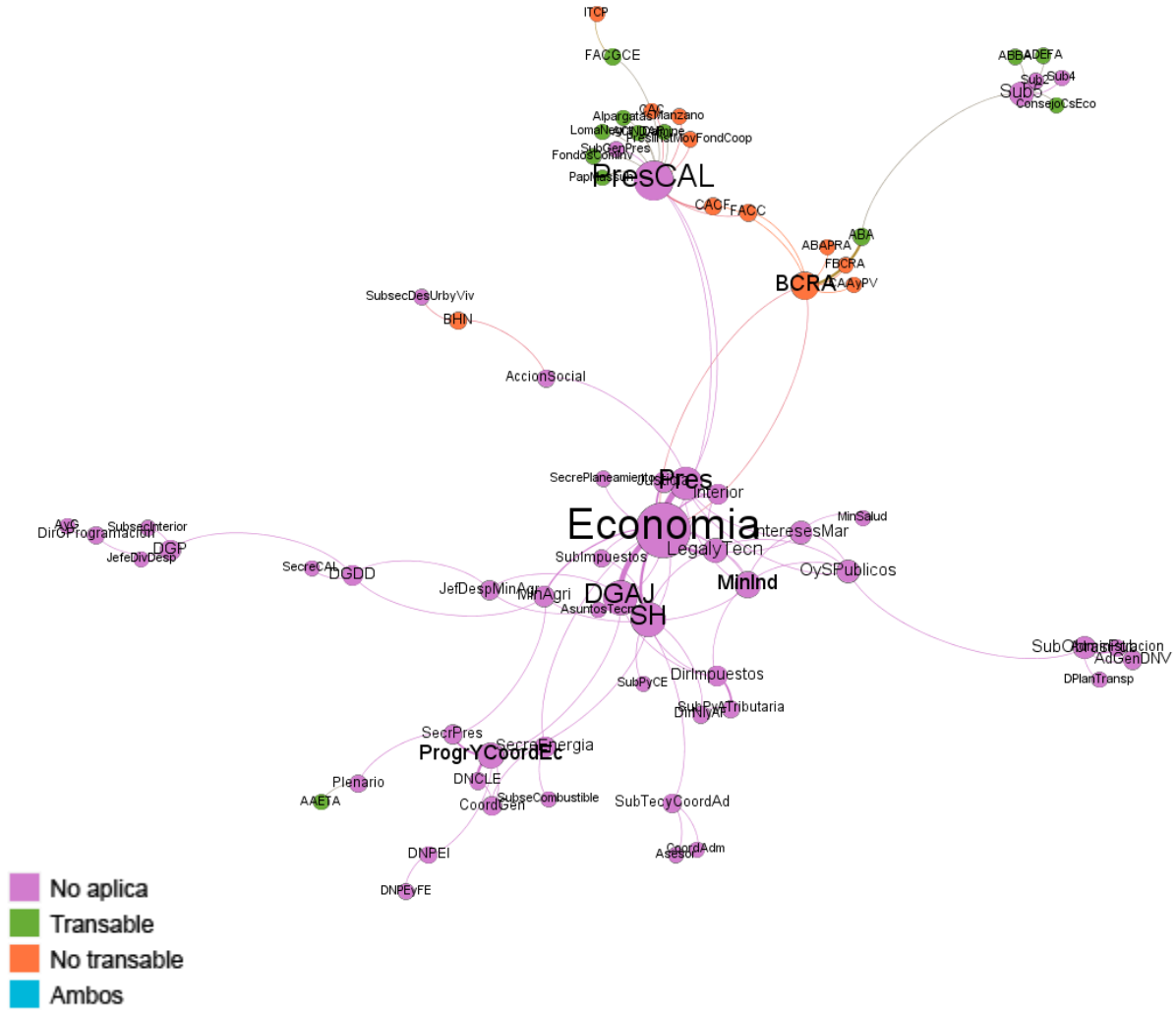
Relación por cargo (out degree), presidencia de Galtieri





Por último, se analizó la relación por cargo filtrada por la variable de clasificación económica para la presidencia de Viola. La clasificación distingue entre transables, no transables y mixtos, y solo aplica para cámaras y empresas. Por esta razón, no realizamos un análisis comparativo con la presidencia de Galtieri ya que en la red correspondiente a ésta no aparecen actores privados. El diagrama nos permite observar dos cosas. Por un lado, determinar el sector económico (transable y no transable) que tuvo mayor influencia y por otro lado, identificar los nodos a través de los cuales ejerció esa influencia en el proceso legislativo. Los sectores empresariales no transables tuvieron mayor influencia, ya que se encuentran más distribuidos en la estructura e interactúan con diferentes actores, en comparación, con los sectores transables que se concentran junto a la subcomisión 5 y al Presidente de la CAL. Por otra parte, los principales actores que funcionaban como canales de influencia fueron el Presidente de la CAL, la subcomisión 5 y el Banco Central de la República Argentina.

Relación por cargo (clasificación económica), presidencia de Viola



## Comentarios finales

El proyecto de investigación representó parte de los procesos de formulación, investigación y elaboración de un estudio académico complejo que busca contribuir a un importante aprendizaje. La formulación implicó la revisión de los trabajos previos de los profesores investigadores y su posterior discusión haciendo énfasis en el diseño institucional que configuraba una distribución de poder real en constante puja en el proceso de toma de decisiones. Esto permitió interpretar el escenario político e identificar a un actor clave como la CAL, necesario para comprender el diseño de políticas públicas durante la última dictadura. El estudio del paradigma de redes sociales a través de la bibliografía contribuyó a mejorar los análisis de la distribución del poder, la construcción de intereses e identidades y la dinámica de interacciones. Como consecuencia de las distintas etapas del trabajo, especialmente de las referidas al procesamiento de datos, fue posible comprender en detalle los procesos de legislación de la Comisión de Asesoramiento Legislativo durante el Proceso, al igual que conocer los principales intereses de agenda en materia económica. Por otra parte, los conocimientos prácticos adquiridos fueron diversos desde el método de procesamiento de grandes volúmenes de información, la confección de bases de datos hasta el uso de un software para el análisis exploratorio de datos, que permitió realizar apreciaciones cualitativas y generar hipótesis.

El plan de trabajo con objetivos teóricos y prácticos a ser cumplido en un plazo de aproximadamente 8 meses, fue completado. La revisión teórica y su discusión se llevaron a cabo súbitamente tras asumir el compromiso de formar parte del proyecto. En segundo lugar, se logró la recolección de documentación y su posterior inventariado. Finalmente se crearon las bases de datos con todos los actores involucrados en los expedientes y se volcaron los datos en el software.

De los distintos modos propuestos para medir la influencia del sector empresario en las políticas públicas la información, recolectada de los mapas de redes sociales, permitió analizar la cuestión a través de los indicadores de pertenencia, participación del sector público y privado, el origen de sus enlaces (*out-degree*), y clasificación económica según sector de actividad. Estos indicadores en las redes posibilitaron aislar singularidades en la estructura e identificar actores, con una clara

centralidad en el proceso, al igual que diferentes patrones. El indicador de pertenencia permitió identificar los actores según su ubicación dentro del Estado, jurisdicción y sector privado, entre otras variables. Este análisis permitió concluir que la escalada del conflicto internacional con Gran Bretaña tuvo como consecuencia la participación de actores internacionales en el proceso legislativo, algo que en 1981 no ocurría. El indicador del sector público y privado, por su parte, mostró el contraste entre los actores de ambos sectores, su distinta predominancia relativa en ambas presidencias y sus interacciones. A partir de esta información se concluyó que la presidencia de Viola mostró una mayor presencia, interacción y por consiguiente influencia de los sectores empresarios, específicamente de los sectores financieros, en el proceso de legislación económica. Esto no se observó para la presidencia de Galtieri, donde ciertos actores del Estado concentraron las decisiones. Esto puede relacionarse con el contexto, en el cual la carrera armamentística, que empeoró la complicada situación financiera en la que se encontraba el país (Floria y García Belsunce, 2001), generó mayor participación de las empresas del sector financiero durante 1981 y forzó a los organismos fiscales del Estado a monopolizar la toma de decisiones en materia económica para aumentar los esfuerzos a la hora de recaudar recursos durante 1982. Esto último se vuelve evidente al observar el indicador de origen de las interacciones (*out-degree*), que mostró a los organismos con responsabilidad sobre temas fiscales como principales impulsores de la interacción. Por último, el indicador de clasificación económica, mostró que los sectores empresariales transables, y con mayor frecuencia los no transables, a diferencia de la creencia de que su influencia se ejercía en la informalidad durante esta época, se manifestaron e incluso generaron presión de manera constante por medio de los canales institucionales.

## Bibliografía

- Ansell, Christopher (2006), 'Network Institutionalism', en Sarah A. Binder, Martin Rhodes, and Bert A. Rockman (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Simison, Emilia (en prensa). *Una dictadura sin centro. Historia y ciencia política en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional*, Revista SAAP, Vol 11, N°1.
- Bonvecchi, Alejandro y Simison, Emilia (2014), 'Legislative Organization and Performance in Authoritarian Regimes: The Legislative Advisory Commission of Argentina (1976-1983) in Comparative Perspective', *2014 GEL-ALACIP Conference*. Rio de Janeiro.
- Borgatti, Stephen P. y Foster, Pacey C. (2003), 'The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology', *Journal of Management*, 29 (6), 991-1013.
- Carrington, Peter J., Scott, John y Wasserman, Stanley (eds.) (2005), *Models and Methods in Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Floria, Carlos Alberto y García Belsunce César (2001), *Historia de los Argentinos*, Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Larousse Argentina.
- Hanneman, Robert A. y Riddle, Mark (2005), *Introduction to Social Network Methods* [online text], University of California, Riverside. Disponible en: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>
- Levallois, Clement (2013), *Gephi: A Tutorial V 1.1*, Erasmus University Rotterdam. Disponible en: [http://www.clementvallois.net/gephi/tuto/gephi\\_tutorial.pdf](http://www.clementvallois.net/gephi/tuto/gephi_tutorial.pdf)
- Scott, John (2000), *Social Network Analysis. A Handbook. Second Edition*. Londres: Sage.

## **Documentos**

Fondo Documental “Comisión de Asesoramiento Legislativo”, Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación.

Junta Militar (1976): Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional